Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 1998
Âmbito, Conclusões e Recomendações
VOLUME I

Intervieram na elaboração deste Parecer as seguintes áreas de responsabilidade do Tribunal:

Área I

Domínio*: Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de encerramento da Conta (despesa) 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, Francisco Moledo, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Almeida, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalhinho, Tereza Nunes, Zaida Sousa*

Apoio informático: *Margarida Ferreira e Sandra Veloso.*

Área II

Domínio: *Receita global, caixas do Tesouro, receita cessante/benefícios fiscais, operações de tesouraria e operações de encerramento da Conta (receita).*

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, Francisco Vaz Baptista, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Ivo Gonçalves Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Fernanda Xavier, Maria Manuela Bonaparte Xavier, Marília Carrilho, Miguel Abrantes e Natália da Costa Barbosa e Tiago de Moura Gonçalves.*

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 Cristina Cabo, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, Carla Bastos Roldão, Daniel Seguro Sanches, Helena Cruz Fernandes, Humberto José Gomes, João Alexandre Coelho, João Caracol Miguel, Jorge Moreno Trindade e Maria Joana M. Lorena de Séves*

Apoio informático: *Armando C. B. Antunes, Delmira Guedes, Gabriela Carvalho 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, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor Domingos, contando ainda com a participação de Carlos Esteves Ramos, Gaspar Cardoso da Costa e Maria Angelina Mateus.*

Apoio informático geral: *Paula Reis e Pedro Gonçalves.*

Apoio Administrativo: *Anabela Gomes e Lurdes Rodrigues*

Reprografia: *Afonso Rebelo.*

ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES 1
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 3
I – PROCESSO ORÇAMENTAL 3
A) Âmbito da verificação 3
B) Conclusões e Recomendações 3
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA 4
A) Âmbito da verificação 4
B) Conclusões e recomendações 6
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA 16
A) Âmbito da Verificação 16
B) Conclusões e Recomendações 17
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO 20
A) Âmbito de Verificação 20
B) Conclusões e Recomendações 20
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO 26
A) Âmbito da Verificação 26
B) Conclusões e Recomendações 28
VI – DÍVIDA PÚBLICA 44
A) Âmbito da Verificação 44
B) Conclusões e recomendações 45
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO 50
A) Âmbito da Verificação 50
B) Conclusões e Recomendações 51
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA 55
A) Âmbito da verificação 55
B) Conclusões e Recomendações 56
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA E RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 61
A) Âmbito da Verificação 61
B) Conclusões e Recomendações 62
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) 64
A) Âmbito de Verificação 64
B) Conclusões e Recomendações 64
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE) 66

A) Âmbito de Verificação 66
B) Conclusões e Recomendações 66
XII – SEGURANÇA SOCIAL 74
A) Âmbito da Verificação 74
B) Conclusões e Recomendações 75

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 art.º 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 1998 – remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1999, dentro do prazo previsto na Constituição e no n.º 2 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro –, procurando-se dentro do calendário habitual ter em consideração o disposto no n.º 3 do referido art.º 24º, 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, como só no final do ano de 1999 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro, que aprovou o Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal, tal não se traduziu ainda em qualquer significativa evolução daquelas condições com reflexo no funcionamento da Instituição, relativamente a anos anteriores.

Quanto ao acesso às bases de dados sobre a execução orçamental de 1998, embora a Direcção Geral do Orçamento (DGO) venha desde há 3 anos a remeter ao Tribunal informação mensal sobre a despesa, a mesma não se tem revelado fiável, pelo que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer devem ser revistos de forma a garantir essa fiabilidade – que é condição da sua utilidade. Quanto às bases de dados relativas à execução orçamental da receita, o Tribunal continua a considerar a necessidade da informação ser remetida não apenas pela DGO, que aliás o faz muito tardiamente, mas também pelos serviços administradores/cobradores.

O Tribunal de Contas, desde a entrada em vigor da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (Lei do Orçamento para o ano económico de 1996) tem manifestado dúvidas quanto à constitucionalidade do art.º 7º dessa Lei.

Por isso, na sessão do Plenário Geral, realizada a 29 de Junho de 1998, que aprovou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, deliberou obter parecer jurídico de consultores externos sobre a

[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 tem vindo a ser previsto em Propostas de Lei de Enquadramento Orçamental apresentadas recentemente 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 art.º 42º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

questão de saber se o art.º 7º da Lei do Orçamento para 1996 teria, ou não, criado um período complementar para as receitas.

O pedido do referido parecer só veio a concretizar-se em Março deste ano e só recentemente foi remetido ao Tribunal, altura em que o Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998 já se encontrava concluído, faltando apenas o Plenário Geral pronunciar-se nos termos da Lei.

Atendendo a que o teor e as conclusões do referido parecer necessitam de algum tempo para reflexão, não é possível fazer reflectir neste Parecer o entendimento que o Tribunal venha a adoptar sobre as conclusões dos Ilustres Professores que o subscreveram.

Fazem parte do Parecer, para além deste Volume, o Volume II – Relatório e o Volume III – Anexos, onde constam na íntegra as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 4 do art.º 24.º da Lei n.º 6/91.

ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da análise empreendida sobre a Conta Geral do Estado de 1998 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).

SUBSECTOR ESTADO

I – 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 e a 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 1998).

B) Conclusões e Recomendações

1. De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:

   - Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada, em resultado da abertura de créditos especiais pelo Governo (totalizando 218,5 milhões de contos) e da alteração ao Orçamento do Estado pela Assembleia da República (9,8 milhões de contos), as quais aumentaram em 228,3 milhões de contos (+ 2,25%) a previsão das receitas e despesas efectivas, não tendo sido alterado o défice orçamental estimado inicialmente.

   - Alterações que não modificaram o montante global da despesa orçamentada, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério (decorrentes da distribuição da dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE e das transferências previstas no n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento): em 1998, a dotação provisional totalizou cerca de 177 milhões de contos (mais 10 milhões de contos do que no ano anterior), tendo sido quase totalmente utilizada (160,9 milhões de contos), essencialmente para o reforço das dotações para despesas com pessoal (cerca de 95 milhões de contos, representando aproximadamente 53,7% da dotação

provisional utilizada); ao abrigo do n.º 1 do art.º 6.º da Lei do Orçamento, dada a alteração da tutela ministerial de alguns serviços, foram também efectuadas as correspondentes alterações nos orçamentos dos respectivos Ministérios.

- Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério: em 1998, de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, note-se, para uma mesma rubrica orçamental apenas evidenciam o valor líquido das alterações ocorridas em cada trimestre (reforços menos anulações), o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que, no total, ascenderam a cerca de 428,2 milhões de contos.

- Alterações de natureza funcional: neste ano, em resultado das alterações orçamentais que aumentaram o total da despesa e das alterações com contrapartida na dotação provisional e ao abrigo do referido n.º 1 do art.º 6.º, foram reforçadas essencialmente dotações com as classificações funcionais: "Operações da dívida pública" (+ 92 milhões de contos), "Educação" (+ 63,5 milhões de contos), "Saúde" (+ 33,8 milhões de contos) e "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 31,9 milhões de contos).

2. 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 desejável**, como vem sendo referido nos sucessivos Pareceres, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no primeiro semestre do ano seguinte (cfr. ponto 1.3).

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da verificação

Para efeito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 1998, no que concerne à execução orçamental da Receita, para além da análise global dos valores da conta foram realizadas análises sobre a actividade desenvolvida por cada uma das principais entidades intervenientes no respectivo modelo de contabilização das receitas, nomeadamente:

- A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).
- A Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) através:
  - das Direcções de Finanças (DF) por acção das Tesourarias da Fazenda Pública (TFP);
  - dos serviços administradores do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA);
  - dos serviços administradores dos Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR).
- A Direcção-Geral do Tesouro (DGT).
- A Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Para cada uma das áreas concernentes àquelas entidades foram realizadas análises de âmbito genérico sobre o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE e sobre o registo da movimentação na Tesouraria do Estado através da Contabilidade do Tesouro (CT).

Para complementar e aprofundar as análises de âmbito genérico foram realizadas auditorias a aspectos específicos da actuação de algumas destas entidades, cujos resultados foram integrados conjunta ou autonomamente nas respectivas áreas deste capítulo; para o efeito, foram consideradas as seguintes auditorias:

- Auditoria à DGT no âmbito da Contabilidade do Tesouro, na parte relativa ao registo da movimentação da Tesouraria do Estado, por parte dos caixas da DGAIEC e da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA), das TFP e da própria DGT enquanto serviço cobrador da receita afecta ao Cofre do Tesouro e da receita administrada pela DGCI-IR.
- Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Alfândega do Jardim do Tabaco, no decurso da qual se procedeu ao levantamento e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos relativos ao apuramento, cobrança e entrega nos cofres do Tesouro dos valores relativos à receita do Estado e de outros valores recebidos em conta de operações de tesouraria, bem como à avaliação do controlo interno no que concerne à correcção, fiabilidade e consistência dos registos.
- Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da DGCI-IR com vista à identificação e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos relativos ao apuramento dos valores registados nas tabelas de execução orçamental da receita e à avaliação do controlo interno exercido por aquele serviço para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência das tabelas por si produzidas.
- Auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito do sistema de reembolsos de IVA que abrangeu reembolsos do regime geral, restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), juros de reembolsos e compensação de dívidas, tendo sido analisadas bases de dados disponibilizadas pelas DSCIVA e Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Concepção de Prevenção e Inspecção Tributária (DSEPCPIT), e processos existentes na própria DSCIVA, na Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA), na 1 ª Direcção de Finanças de Lisboa e na Repartição de Finanças do 3º Bairro Fiscal de Lisboa.

As receitas orçamentais registadas na CGE foram comparadas com os elementos escriturados nas contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA, e com os correspondentes registos efectuados na CT.

As restantes verificações compreendem:

- A análise comparativa entre a informação constante das tabelas elaboradas pelas entidades referidas e os registos efectuados nos correspondentes balancetes da DGO, de cuja agregação resultam os valores relativos à execução orçamental da Receita evidenciados na CGE.
- A análise comparativa entre a informação sobre as receitas cobradas constante das referida tabelas e a registada nas correspondentes áreas da CT, bem como a análise da movimentação na Tesouraria do Estado relativa a cada uma dessas áreas.

Relativamente à informação prestada para apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE que, mais uma vez nem toda foi remetida ao Tribunal por via electrónica, conforme tinha sido recomendado, procedeu-se à análise da informação relativa:

- À Contabilidade do Tesouro.
- Aos balancetes da DGO.
- Às tabelas da DGAIEC, da DGT e da DGCI-IR
- Às bases de dados da DGCI-IR, em complemento com a das tabelas.
- Às tabelas da DSCIVA, posteriormente complementada com o acesso às respectivas bases de dados.

B) Conclusões e recomendações

1. De âmbito genérico:

1. Dadas as deficiências subjacentes à determinação do valor da Receita Orçamental apresentado na CGE de 1998, o Tribunal de Contas considera não ser possível garantir qual o valor correspondente à receita efectivamente cobrada.

2. A finalidade do modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado deve consistir no registo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado (CGE) e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo; para 1998, continua por cumprir essa finalidade, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, uma vez que a informação registada não pode ser considerada fiável e consistente quando se verifica estar incompleta, não ser integralmente assumida na CGE e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

3. 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 pela maior parte dos 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.

4. Devido a estas deficiências, o controlo sobre as receitas cobradas é exercido de forma insuficiente e inadequada, uma vez que o modelo 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 são asseguradas em tempo útil.

5. Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo a **recomendar** que a contabilização evolua para um modelo 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.

6. 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.

7. Uma das principais limitações da evolução para um modelo deste tipo tem consistido na dificuldade em dotar a generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização, com os meios informáticos necessários, não apenas em termos de equipamento, mas também de aplicações que funcionem de forma adequada em rede informática e sejam compatíveis entre si, constituindo um sistema efectivo, coerente e global.

8. Outra das maiores restrições tem resultado da falta de coordenação e harmonização entre os serviços intervenientes no processo de contabilização, não sendo aceitável que a informação continue a ser prestada através de elementos com estrutura e configuração heterogénea e em função de critérios e objectivos também distintos.

9. Devido aos condicionalismos existentes, as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de Receita para 1998 continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes sobre aqueles no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

10. Os serviços vêm realizando os reembolsos e outras deduções por abate à receita, o que contraria a regra do orçamento bruto a que se refere o artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), lei de valor reforçado, mantendo deste modo uma prática que o Tribunal de Contas tem vindo a criticar em sede de Parecer sobre a CGE. Verifica-se que esta prática vem sendo alargada, com absoluta falta de base legal, às restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social apesar de qualificadas como “subvenções” pelo Decreto-Lei nº 20/90, de 13 de Janeiro, e aos juros de reembolsos, apesar de qualificados pela própria Direcção-Geral dos Impostos como despesa orçamental.

11. O processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos e restituições das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos e restituições são contabilizados 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 e restituições.

12. A existência de informação sobre reembolsos emitidos e pagos nas tabelas não é suficiente, só por si, para se avaliar da fiabilidade e consistência dos valores reembolsados, uma vez que seria necessário um sistema que promovesse a conciliação integral entre emissões e pagamentos, o que implicaria o apuramento sistemático e exaustivo dos reembolsos por pagar.

13. Os montantes de reembolsos emitidos e pagos incluem despesa orçamental relativa a juros indemnizatórios, despesa essa que apesar de identificada como tal na tabela da DSCIVA, é também contabilizada por abate à receita.

14. Verifica-se a manutenção 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. O Tribunal de Contas **recomenda** que as "contas particulares" abertas em nome dos Chefes das

Repartições de Finanças sejam imediatamente encerradas, dando-se aos seus actuais saldos o destino que resultar da análise dos depósitos nelas realizados, e abrindo-se contas distintas para o depósito de importâncias geridas a título de fundo de maneio.

15. O Tribunal **recomenda,** ainda, que sejam criadas condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, por forma a sujeitar os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.

16. A evolução do modelo de contabilização das receitas orçamentais no sentido do registo passar a ser efectuado em função do respectivo serviço administrador da receita cobrada necessita, para ser possível uma efectiva conciliação entre o valor da cobrança apurado por serviço cobrador e o determinado por serviço administrador, que sejam implementadas as recomendações que o Tribunal de Contas tem vindo a defender e se concretizam :

    - pela organização da Contabilidade do Tesouro, 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), tornando possível exercer um 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;
    - por assegurar, pelos respectivos administradores, a contabilização das receitas orçamentais e a discriminação da receita cobrada, por serviço cobrador, na sequência de um processo fiável de recolha e tratamento da informação dessa cobrança para efeito da respectiva validação.

17. O Tribunal de Contas considera que o controlo a exercer pela DGT sobre a movimentação registada na Contabilidade do Tesouro, deve assegurar a correcção e fiabilidade dos valores, uma vez que a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.

18. Os saldos de muitas das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da DGT, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, não permitindo que a informação seja apurada de forma transparente e rigorosa, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

19. Devido à insuficiência dos recursos informáticos, a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo, por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.

2. *De âmbito específico*

2.1 Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

1. O sistema de contabilização e controlo adoptado pela DGT, em relação à DGAIEC, no que respeita às contas de "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação" e "Valores Recebidos por Conta da DGA", reflecte uma dificuldade crónica de identificação quer da origem, quer da composição dos lançamentos efectuados, dado que a DGT procede à contabilização de valores agregados (cfr. ponto 2.2.2).

2. Apesar da informação necessária a um registo individualizado já ser facultada à DGT, esta entidade não a tem utilizado, não obstante as recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores pareceres, no sentido da DGT incluir no seu Plano de Contas, uma rubrica por cada um dos diferentes caixas das Alfândegas, por forma a determinar os montantes em saldo, bem como, a natureza da receita sujeita a liquidação (cfr. ponto 2.2.2).

3. Os resultados produzidos por alguns dos sistemas informáticos utilizados pelas Alfândegas, nomeadamente, o Sistema de Fiscalidade Automóvel e o Sistema de Contabilidade Aduaneira revelam insuficiências com repercussões ao nível da informação final (cfr. ponto 2.2.3.1).

4. Constatou-se que na Alfândega do Jardim do Tabaco, a respectiva informatização ainda não abrange a elaboração das tabelas de Receita e o registo dos elementos relativos aos reembolsos após cobrança da receita do Estado; o Tribunal de Contas **recomenda** a obtenção daqueles elementos a partir do sistema informático e que a contabilização dos reembolsos venha a abranger o registo de todos os movimentos que estiveram subjacentes aos respectivos processos, devendo igualmente serem implementados os mecanismos automáticos que permitam descentralizar e imputar a contabilização dos reembolsos de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos pelos respectivos serviços periféricos da DGAIEC (cfr. ponto 2.2.3.3).

2.2 Direcções de Finanças e Tesourarias da Fazenda Pública

1. Apesar da substituição da aplicação informática que o sustenta, o modelo de contabilização continua a basear a informação prestada na acção dos serviços com função de caixa, não registando as liquidações (nem as respectivas anulações) efectivamente realizadas pelos serviços administradores locais e produzindo informação relativa a cobrança de receitas que deveria constar das tabelas dos serviços administradores de receitas centralizadas ou dos serviços administradores de outras áreas fiscais (cfr. ponto 2.3.1).

2. Os valores registados nas tabelas das Direcções de Finanças evidenciam (cfr. ponto 2.3.1) que:

   - se verificou uma diminuição de 25,4 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 representavam 406,5 milhões de contos (85% dos quais afectos a liquidações de IVA e de juros);
   - a Direcção de Finanças de Lisboa continua a concentrar a cobrança orçamental (60%) e a respectiva anulação por pagamento de reembolsos e restituições (64%);
   - a cobrança efectuada pelas Tesourarias da Fazenda Pública para execução do Orçamento do Estado ascendeu a 1.506,7 milhões de contos (mais 8% do que em 1997), dos quais 10 milhões foram relativos a reposições abatidas; o montante cobrado veio a ser reduzido em

2 milhões devido a anulações de cobrança por pagamento de reembolsos e restituições emitidos pelos serviços locais;

- o Imposto sobre o Rendimento cobrado nas Tesourarias da Fazenda Pública atingiu 927,5 milhões de contos (mais de 60% da cobrança total) tendo essa cobrança já sido quase totalmente obtida (95%) através de documento único (DUC);
- continuam a verificar-se saldos iniciais distintos dos saldos finais do ano anterior pelo que o Tribunal **recomenda** à DGO (cfr. ponto 2.5.2) que:
  - nas instruções para o lançamento das tabelas de Receita seja definido o prazo para a apresentação das versões definitivas dessas tabelas e assegurado que todas as correcções dos respectivos saldos finais sejam efectuadas nas tabelas do ano seguinte por lançamentos a débito (em liquidações) e/ou a crédito (em anulações);
  - no exercício das suas competências, providencie a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental registada na CGE face aos das tabelas de Receita.

2.3 Serviços administradores do Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)

1. A informação de cobrança remetida ao serviço administrador para ser introduzida na respectiva base de dados, nem sempre foi consistente entre si ou com o registo previamente efectuado pelos serviços cobradores, verificando-se com uma frequência superior ao que seria admissível, a inexistência, a não conciliação ou a não regularização de registos na base de dados porque a informação necessária para o efeito não deu entrada no sistema ou foi rejeitada por incumprimento de uma ou mais das validações existentes (cfr. ponto 2.3.1).

2. Da análise efectuada aos valores registados nas tabelas da DGCI-IR retiram-se as seguintes conclusões (cfr. ponto 2.3.1):

   - não considerando receitas acessórias, 69% dos saldos são de liquidações prévias[1] de IRC;
   - as liquidações prévias representam apenas 11,5% das liquidações da tabela da DGCI-IR;
   - foram anuladas quase 14% das liquidações prévias, mas enquanto estas liquidações se repartiam quase equitativamente por IRS e IRC, 83% das anulações respeitam a IRC (não considerando os juros);
   - apenas foi cobrada 17% da receita potencial relativa a liquidações prévias, o que no caso do IRC corresponde a 20,5 milhões de contos cobrados em 347,5 milhões liquidados, dos quais 29 milhões foram anulados;
   - a cobrança líquida de IR, no valor de 1.873,9 milhões de contos, foi assegurada por retenção na fonte, pagamentos por conta e autoliquidação do imposto, verificando-se que a cobrança resultante de liquidações efectuadas pelo serviço administrador foi inferior ao valor dos reembolsos pagos;
   - de 75 milhões de contos de juros relativos a IR (receita potencial), apenas foram cobrados 4,2;
   - foram pagos 2,7 milhões de contos como juros de reembolsos, 92% dos quais relativos a juros por retenção-poupança;

[1] São denominadas "liquidações prévias" as efectuadas pela Administração Fiscal.

- 43,5% do total da cobrança administrada pela DGCI-IR e registada na respectiva tabela, foi arrecadada nas TFP (909,2 milhões de contos), incluindo a cobrança (de liquidações não prévias[1] por conciliar no valor 28,6 milhões de contos e a cobrança (de liquidações prévias) por regularizar no valor de 0,6 milhões de contos;
- a restante cobrança foi assegurada pela DGT, através de entidades colaboradoras na cobrança e que são os Correios (350,1 milhões de contos e 16,7% do total), as Instituições de Crédito (487,8 milhões e 23,3%) e a SIBS (10,3 milhões e 0,5%), ou por retenção de IRS e IRC, nos valores a pagar, efectuada como movimento de operações escriturais (334,5 milhões e 16%).

3. Verificou-se que a informação prestada pela tabela da DGCI-IR é significativamente inferior à constante das tabelas das Direcções de Finanças, no que se refere à cobrança de IR pelas Tesourarias da Fazenda Pública; sobre este facto deve ser referido (cfr. ponto 2.3.1) que:

   - a conciliação entre os valores registados como cobrados em tabelas estruturalmente distintas tem sido agravada pelas deficiências verificadas no processo de validação da informação de cobrança que têm impedido o apuramento integral da cobrança registada pelos serviços cobradores, como válida ou a rectificar, até ao encerramento da CGE do ano em que essa cobrança se efectuou;
   - para a CGE foram considerados os valores das tabelas das DF, contendo 21,8 milhões de contos que o serviço administrador não considerou por omissão ou rejeição da respectiva informação de cobrança (devendo notar-se que na cobrança registada na tabela da DGCI-IR já tinham sido incluídos mais de 29 milhões de contos cuja informação se encontrava por conciliar ou regularizar);
   - estas divergências colocam seriamente em causa o controlo exercido pelo modelo de contabilização, tanto mais que se verificam numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério das Finanças, nomeadamente, as TFP como serviços cobradores, o Centro de Leitura Óptica de Documentos e a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) para o tratamento da informação, a DGT como entidade responsável pelo desenvolvimento, registo e controlo da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado e a DGCI-IR como serviço administrador das receitas em causa.

4. O registo da receita afecta à DGCI-IR continuou a ser efectuado na Contabilidade do Tesouro, segundo critérios de contabilização que não são consistentes com os adoptados para efeito das tabelas da DGCI-IR, dificultando a conciliação dos valores apurados pelo serviço administrador (DGCI) face aos do serviço responsável pela respectiva movimentação de fundos (DGT) (cfr. ponto 2.3.2).

5. Para evitar desfasamentos, o Tribunal de Contas **recomenda** a adopção de critérios para registo cronológico das operações que sejam consistentes entre si, nomeadamente, quando verifica que o critério utilizado pela Contabilidade do Tesouro para a receita proveniente dos Correios (não inclusão da cobrança obtida nos últimos dias de 1998 por só ter dado entrada na Tesouraria do Estado em 1999) não foi seguido para quase 8 milhões de contos de receita arrecadada por Instituições de Crédito que, apesar de só ter dado entrada nas respectivas

[1] A Administração Fiscal denomina como "liquidações não prévias" os pagamentos por conta, as retenções na fonte e as autoliquidações.

contas bancárias do Tesouro em 1999, foi ainda contabilizada em 1998 (por contrapartida de contas de valores a regularizar) (cfr. ponto 2.3.2).

6. O Tribunal de Contas **recomenda** também que a afectação dos valores depositados pelos Correios e pela SIBS passe a ser registada na Contabilidade do Tesouro, em função das contas de receita correspondentes (DGCI-IR, DGCI-IVA ou outras), tanto mais que a rectificação efectuada, para encerramento da CT de 1998, resultou de informação apurada pela aplicação informática da DGT destinada ao controlo da receita (cfr. ponto 2.3.2).

7. O Tribunal de Contas considera inaceitável o critério de apuramento da receita cobrada através de contas bancárias recebedoras de IR, devido às distorções e irregularidades que permite e não evidencia, ao registar, como cobrança de IR, todas as operações verificadas na conta bancária, tenham ou não como fundamento a arrecadação do referido imposto (cfr. ponto 2.3.2);

   - este procedimento inviabiliza o controlo sobre as operações, nomeadamente, as indevidas (não assegurando a respectiva regularização) e admite a prestação de um serviço de inferior e insuficiente qualidade, por parte das entidades colaboradoras, devido à impunidade associada a esse comportamento, decorrente da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada nos extractos bancários, comprovada pela detecção de operações com data de movimento muito posterior à data-valor;
   - na generalidade, os valores são discriminados nos extractos bancários por documento cobrado, não sendo o documento identificado através de código atribuído ao mesmo que permita o acesso à respectiva informação de natureza financeira e económica; a não identificação dos documentos cobrados dificulta a conciliação entre o registo no extracto bancário e a informação de cobrança remetida à DGT e à DGCI-IR;
   - a data de cobrança do documento nem sempre corresponde à data do movimento bancário (verificaram-se registos com três datas, a de movimento, a data-valor e a de cobrança), comprovando a existência de desfasamentos entre o dia da cobrança e o da entrada de fundos na respectiva conta bancária, facto que só se compreende pelo registo indevido da cobrança noutras contas bancárias que não as do Tesouro.

8. Detectou-se que uma das contas bancárias da DGT recebedoras de IR por DUC apresentou saldos negativos no final dos meses de Novembro (31 milhares de contos) e de Dezembro de 1998 (64 milhares de contos), sem que tenha sido objecto de qualquer registo para além dos movimentos mensais correspondentes às respectivas cobranças e transferências para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal (cfr. ponto 2.3.2).

9. Face aos resultados da análise efectuada aos circuitos de arrecadação do IR nas suas diversas componentes, o Tribunal entende efectuar as seguintes observações e **recomendações** (cfr. ponto 2.3.2):

   - a informação, de natureza financeira, sobre as cobranças efectuadas deve ser remetida pelas entidades cobradoras à DGT, por via electrónica, no dia imediato ao da cobrança e identificando cada documento cobrado;
   - através do Sistema Central de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e Operações de Tesouraria, em funcionamento desde 1997, é possível à DGT efectuar o apuramento da cobrança por entidade cobradora e por receita;

- revela-se insuficiente e nalguns casos inadequada, a tentativa de conciliar valores agregados que não resultam, em regra, do mesmo conjunto de dados (uma vez que existem valores arrecadados que não são cobrança de IR e falta informação sobre determinadas cobranças);
- devem ser atribuídos códigos diferentes a cada uma das componentes da receita administrada pela DGCI-IR porque essa medida, só por si, já tornaria mais eficientes a conciliação dos registos (entre tabelas e contabilidade do Tesouro) e o controlo exercido sobre esta área;
- para ser possível exercer um controlo eficaz sobre a arrecadação de IR devem ser criadas condições para conciliar cada cobrança constante da informação remetida pelas entidades cobradoras, com a registada na contabilidade do Tesouro e na contabilidade da DGCI-IR;
- essas condições devem incluir critérios de contabilização consistentes e fiáveis, a consideração do efeito dos desfasamentos, uma classificação inicial dos movimentos que distinga cobranças efectivas dos restantes valores movimentados (que deverão ser valores a regularizar) e a prestação de serviços pelas entidades colaboradoras, de qualidade compatível ao privilégio de ter como cliente o Estado e à vantagem associada ao volume dos fundos movimentados.

2.4 Serviços administradores do Imposto sobre o Valor Acrescentado

1. O sistema de reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado, incluindo restituições, abrange processos que em 1998 atingiram valor superior a 400 milhões de contos, sendo ano após ano o valor dos reembolsos pagos superior a 20% do valor da receita bruta (cfr. ponto 2.3.3.2).

2. O sistema de reembolsos apoia-se na colaboração da Inspecção tributária (serviços centrais e distritais), todavia não existe suficiente articulação entre a Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA e aqueles, quer no que concerne à elaboração dos planos anuais de actividades, quer no que concerne à avaliação dos resultados dos trabalhos desenvolvidos. O Tribunal **recomenda** que se instituam procedimentos que assegurem uma concertação efectiva entre todos os serviços da Administração Fiscal que intervêm no sistema de reembolsos de IVA, designadamente na preparação dos planos de actividades e na avaliação de resultados (cfr. ponto 2.3.3.2).

3. As aplicações informáticas que suportam os reembolsos do IVA enfermam de anomalias e deficiências de programação que os serviços tentam colmatar, por vezes, com a introdução de dados fictícios. O Tribunal **recomenda** que se discipline a utilização do sistema informático por parte dos vários serviços, por forma a preservar a integridade da informação, e que sejam criadas simultaneamente condições para o desenvolvimento mais acelerado de aplicações informáticas de apoio à gestão processual (cfr. ponto 2.3.3.2.1).

4. A grande maioria dos pedidos de reembolso é decidida com base em relatórios de fiscalização meramente interna, das quais uma parte significativa nem sequer é apresentada dentro do prazo previsto, sendo muito reduzida a proporção dos pedidos instruídos com relatórios de fiscalização externa (cfr. ponto 2.3.3.2).

5. O pagamento de subvenções por abatimento à receita, e não como despesa orçamental, carece absolutamente de base legal, como careceria se continuasse a ser considerado uma restituição,

por contrariar a regra do orçamento bruto, conforme já referido anteriormente (cfr. ponto 2.3.3.3).

6. As restituições de IVA, qualificadas como subvenções na actual redacção do Decreto-Lei nº 20/90, de 13 de Janeiro, estão dependentes da afectação aos fins estatutários das Instituições de Solidariedade Social dos bens sobre os quais incidiu o IVA suportado, tendo a Administração Fiscal passado recentemente a entender que tanto deveriam ser abrangidos os directamente afectos a esses fins, como os bens que se destinem a produzir rendimentos.

   Podendo tal entendimento esvaziar quase totalmente esta exigência legal e criar distorções em termos de concorrência, como é reconhecido pela própria Administração Fiscal, o Tribunal **recomenda** que o alcance da expressão "total ou parcialmente utilizados na prossecução dos seus fins estatutários" consagrada pelo legislador no nº 1 do artigo 2º do diploma acima referido, seja clarificado por via legislativa.

7. Verifica-se que importâncias deduzidas com invocação do artigo 83 º- B do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) estão a ser utilizadas, por via do mecanismo de emissão de cheques a favor dos chefes da Repartição de Finanças na compensação de dívidas por outras receitas que não as de IVA. Nos processos em que esta compensação se verifica, invocando o artigo 83º - B do CIVA com emissão de cheques do Tesouro a favor dos Chefes da Repartição de Finanças pelo montante deduzido a título de compensação, a aplicação dos cheques nas dívidas participadas às Repartições, só na aparência se traduz num pagamento, uma vez que a compensação se deve considerar efectuada a partir do momento em que o reembolso emitido sofre a dedução (cfr. ponto 2.3.3.5).

8. Continuam a ser depositados fundos nas contas "particulares" dos Chefes de Repartição, oriundos de cheques do Tesouro de montante equivalente às dívidas a compensar (cfr. ponto 2.3.3.5).

9. Não se justifica a continuação da emissão de cheques a favor dos Chefes das Repartições de Finanças, carecendo absolutamente de base legal a prática que consiste em depositar estes cheques em “contas particulares” dos Chefes de Repartição, com posterior passagem de cheques dessas contas a favor da Direcção-Geral do Tesouro , pelo montante das liquidações extintas com a compensação, ou a favor dos sujeitos passivos, no caso de se verificar que a dívida compensada se encontra paga no todo ou em parte, ou é objecto de contestação com prestação de garantia, nos termos legais (cfr. ponto 2.3.3.5).

   O Tribunal **recomenda** que:

   - as importâncias deduzidas nos reembolsos com fundamento no artigo 83.º-B do CIVA deverão ser aplicadas apenas na extinção das dívidas de IVA;
   - a compensação, a fazer-se, deverá ter apenas carácter escritural, registando-se autonomamente como receita o pagamento das dívidas compensadas e como despesa o valor dos reembolsos compensados;
   - os cheques do Tesouro que, apesar da recomendação anterior, sejam eventualmente emitidos a favor dos Chefes de Repartições de Finanças (RF), deverão ser devolvidos quando se apure que a dívida a compensar se encontra paga ou foi contestada, com prestação de garantia, nos termos legais, não sendo em caso algum depositados em "contas particulares" das RF.

10. Verifica-se que o valor total da receita cobrada inscrita na tabela da DSCIVA é praticamente igual ao registado na Contabilidade do Tesouro, o que o Tribunal questiona por não ser evidenciada qualquer compensação do desfasamento, verificado no ano anterior, devido à cobrança de IVA obtida pelos Correios nos últimos dias de Dezembro de 1997, no valor de 80.751.234$00, só ter dado entrada na tesouraria do Estado em 1998 e, como tal, só ter sido registada na Contabilidade do Tesouro deste ano (cfr. ponto 2.3.2.3).

11. No que concerne às contas bancárias recebedoras de IVA verificou-se (cfr. ponto 2.3.2.3) que:
    - os saldos contabilísticos não são iguais aos saldos bancários, à excepção do final do ano, em que os saldos são "acertados" através de diversos movimentos de estorno;
    - aquando da conciliação e certificação das contas de IVA verificou-se a existência de valores cuja origem ou proveniência era desconhecida, sendo os mesmos contabilizados numa conta de terceiros referente a valores a regularizar;
    - os valores destinados ao acerto dos saldos contabilístico e bancário são efectuados por contrapartida de contas de regularização, sendo depois novamente movimentados aquando da identificação do destino adequado a dar aos valores em causa.

12. Tribunal de Contas **recomenda** a elaboração de conciliações mensais à movimentação verificada nas contas bancárias do Tesouro, visto que desta forma o Tesouro poderá controlar efectivamente essas contas, identificando atempadamente os valores não conciliados por forma a proceder à regularização tempestiva dos mesmos (cfr. ponto 2.3.2.3).

13. A conta de terceiros relativa a transferências para a Região Autónoma dos Açores apresenta um saldo credor no montante de 2.127.678$00, pelo menos desde 1996, que deverá ser regularizado, uma vez que poderá estar em causa uma transferência efectuada mas não contabilizada como tal.

14. Verificou-se, em relação às contas bancárias de valores a regularizar (cfr. ponto 2.3.2.3) que foram inscritos como referentes a depósitos efectuados pela DSCIVA em Novembro de 1998, os montantes de:
    - 1.565.246.793$00, o qual só em Março de 1999 veio a ser registado na conta bancária respectiva, devido a ter sido depositado por lapso, mas na data correcta, na conta bancária do Tesouro referente à TFP do Alandroal;
    - 2.824.623.836$00, o qual só em Fevereiro de 1999 veio a ser registado na conta bancária respectiva.

15. Atendendo às carências mais significativas do controlo exercido pela DGT sobre os valores a regularizar em contas bancárias do Tesouro e à utilização destas contas não se restringir ao âmbito subjacente à respectiva criação, o Tribunal recomenda a identificação da natureza dos valores que ainda permanecem em saldo e a respectiva regularização no início do período seguinte ao da sua escrituração (cfr. ponto 2.3.2.3).

16. Das análises efectuadas verificou-se que o sistema instituído reflecte dificuldades de controlo temporal. A análise da informação de cobrança recebida das diversas entidades, com vista ao

registo contabílistico é intempestiva face aos movimentos financeiros ocorridos e suportados por essa informação (cfr. ponto 2.3.2.3).

17. No que concerne ao valor dos reembolsos pagos verificou-se uma divergência de 40.246.118$00 entre os valores inscritos na tabela da DSCIVA e os registados na Contabilidade do Tesouro, não encontrando o Tribunal explicação para esta divergência, uma vez que a própria DSCIVA inscreveu, na respectiva tabela, os valores dos reembolsos pagos, por informação da DGT (cfr. ponto 2.3.2.3).

2.5 Direcção-Geral do Tesouro

1. A tabela da DGT regista o exercício de uma função de caixa expressa pela arrecadação ou retenção de receitas e pelo pagamento de reembolsos e restituições, à qual se encontra associada uma função administradora que consiste na determinação de cobranças, na validação de receitas cobradas e na emissão de reembolsos e restituições a abater à receita cobrada; parte substancial desta função administradora não é exercida por serviços da DGT mas pela DGO, através das operações de encerramento da CGE, procedimento que, num modelo de contabilização das receitas orçamentais pelos respectivos serviços administradores, deveria corresponder à implementação de uma tabela específica da DGO (cfr. ponto 2.4.1).

2. Continuaram a ser efectuadas deduções às importâncias inscritas como receitas orçamentais cobradas na tabela da DGT, nomeadamente, as correspondentes às receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 2.4.1).

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

A) Âmbito da Verificação

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 no desenvolvimento das despesas constante do Volume II da Conta, e outra informação solicitada, nomeadamente, a relativa às reposições retrotraídas.

Quanto às 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:

1. A sobrevalorização da despesa "paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia;
2. 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);
3. A subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa "paga" resultante da transferência de saldos do Cap. 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria;

4. A não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias;
5. A integração no novo regime da administração financeira do Estado.

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. Análise global

1. A despesa orçamental líquida, que totalizou 8.483,1 milhões de contos, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento das despesas orçamentais, no valor total de 8.788,8 milhões de contos, deduzido de 305,7 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (228,5 milhões de contos) e em 1999 (77,2 milhões de contos).

   Nas reposições efectuadas em 1999 e registadas na CGE/98 como reposições abatidas, diminuindo o total da despesa orçamental, distingue-se a retroacção ao ano de 1998 das reposições efectuadas pelo IGCP, em Outubro de 1999, no montante de 75,7 milhões de contos, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública". Independentemente do processo que seguiu essa retroacção, analisada no Capítulo IX, atendendo a que a legislação estabelece a data de 14 de Fevereiro para a reposição dos saldos das verbas não utilizadas, conclui-se que até Outubro tais verbas permaneceram indevidamente na conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos da dívida pública" (Cfr. ponto 3.1.2).

2. Relativamente à verificação da despesa, efectuada através do confronto entre os valores indicados pelos serviços processadores nos "mapas de despesa" e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento que têm expressão no desenvolvimento das despesas constante do Volume II da Conta, essa conferência 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 1998, dos 2.044 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.099 (53,8%) não os remeteram no prazo estipulado na lei[1]. Dos 1.128 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 348 (30,9%) 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 3.1.1).

[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.

3. Da referida conferência dos "mapas de despesa" conclui-se também que várias divergências tiveram origem nas seguintes situações, alheias aos serviços processadores:

   - a não devolução atempada, pelas repartições de finanças ao serviço que emitiu a guia de reposição, do duplicado comprovativo do seu pagamento, contrariando o disposto no n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto;
   - em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, ao contrário do disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços (cfr. ponto 3.1.1).

   Em relação a estas situações, o Tribunal **recomenda** o estrito cumprimento do disposto na legislação referida.

4. Por último, no âmbito da conferência dos "mapas de despesa", detectaram-se situações em que os valores da despesa constantes da Conta não foram confirmados pelos serviços processadores, divergência que despoletou a necessidade da sua correcção, através da emissão das correspondentes guias de reposição não abatidas nos pagamentos sobre a Direcção-Geral do Tesouro, onde os respectivos fundos, dados como saídos, permaneciam (cfr. ponto 3.1.1).

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

   A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilístico), em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam. As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, que acresce à receita do ano seguinte, através de reposições não abatidas nos pagamentos. De referir que na Conta não é discriminado, em relação ao total das reposições não abatidas (que ascenderam a 67,6 milhões de contos, em 1998), o montante correspondente à reposição dos saldos das verbas não utilizadas, repostas. Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **continua a recomendar** 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 3.1.2. *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 1999). Em 1998, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/98, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 28,4 milhões de contos.

   Além das verbas repostas do Cap.º 50 para a abertura de créditos especiais, foram também repostas verbas para o reforço das dotações abrangidas pela "lei de programação militar" (3,3

milhões de contos) e para o reforço de outras dotações (1,1 milhões de contos). Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/97, para a abertura de créditos especiais em 1998, ascendeu a 32,8 milhões de contos.

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 3.1.2. b)).

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 1998 está sobreavaliada em 2,5 milhões de contos (cfr. pontos 3.1.2. c) e 5.5).

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

Embora nos últimos dois anos tenham sido incluídos no regime de "Contas de Ordem" mais 41 serviços e fundos autónomos (18 em 1997 e 23 em 1998), tal como referido em anteriores Pareceres, este regime continua a não abranger a totalidade dos 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 do conjunto 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 3.1.2 d)).

6. *Integração no novo regime de administração financeira do Estado*

Embora no ano de 1998 tenham sido integrados no SIC (Sistema de Informação Contabilístico) 57 novos serviços ou organismos (número superior ao dos serviços integrados no período de 1993 a 1997, que totalizava 40), este sistema continua a abranger uma percentagem limitada de entidades, percentagem variável conforme os Ministérios, continuando também a não estar integrado no SIC o Cap.º 50– "Investimentos do Plano" de todos os serviços e organismos.

O fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira, regulamentado desde 1992, contribui para a manutenção das situações atrás enunciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.1.2 e)).

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito de Verificação

A análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua parcela anual, visou dar cumprimento ao disposto no art. 41º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Esta análise abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial e regional da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao planeamento do PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e no Relatório de Execução do PIDDAC/98, documentos elaborados, respectivamente, pela DGO e pelo DPP.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios de auditoria elaborados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal e aprovados pela 2ª Secção.

As acções que se consubstanciaram nestes relatórios foram a auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e acompanhamento do PIDDAC e a auditoria de gestão no sector da Educação – PIDDAC (Instalações para os Ensinos Básico e Secundário), especialmente direccionada aos "trabalhos a mais".

A primeira das mencionadas auditorias teve por objecto a análise da gestão do PIDDAC no âmbito do planeamento e do acompanhamento. Esta acção de controlo foi desenvolvida predominantemente numa perspectiva sistémica, baseada na análise dos subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento de programas, utilizados pelas entidades intervenientes, e compreendeu a avaliação do controlo interno, o processo de decisão e a utilização dos sistemas de informação.

Na segunda, o programa de trabalhos visou a análise da gestão do Programa "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário", no âmbito do Ministério da Educação e das DRE, com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa entre 1990 e 1998 e avaliar as causas e os efeitos da realização dos trabalhos a mais.

B) Conclusões e Recomendações

1. *Análise global*

1. O Direito Comunitário originário e derivado contribui para o enquadramento de toda a actividade de planeamento dos Estados-Membros da União, quer do ponto de vista das orientações estabelecidas para as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, quer do ponto de vista da delimitação de objectivos da acção dos fundos estruturais e

de outros instrumentos financeiros, quer ainda do ponto de vista da definição das obrigações dos Estados-Membros em matéria de disciplina orçamental e financeira (cfr. ponto 4.2.1.1).

2. Desde a adesão de Portugal à CEE, têm sido desenvolvidos programas de consolidação orçamental, destacando-se, nesta sede, o Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento para o período de 1998-2000 cujas orientações são susceptíveis de ter repercussões no PIDDAC (cfr. ponto 4.2.1.1).

3. O quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) obriga o Governo a elaborar planos anuais e planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).

4. Verifica-se, porém, que não existe um quadro legal em que se defina com clareza a obrigatoriedade de formulação de estimativas globais do esforço financeiro decorrente das GOP, em articulação com o PDR e o QCA (cfr. ponto 4.2.1.2).

   Assim, **recomenda-se** que as entidades competentes providenciem pela criação de um quadro normativo clarificador dos instrumentos de planeamento, particularmente no que concerne à formulação de estimativas globais do esforço financeiro a desenvolver em concretização das GOP e em articulação com o PDR e QCA.

5. O PIDDAC não inclui a totalidade dos projectos a lançar nos anos seguintes nem aqueles que foram finalizados, não traduzindo uma visão completa do planeamento, o que não se adequa à sua natureza de instrumento de planeamento global e plurianual de investimentos (cfr. ponto 4.2.1.2).

   Recomenda-se, portanto, que o PIDDAC passe a incluir a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes e a evidenciar aqueles que foram finalizados. Deste modo poder-se-á aliar à sua função de instrumento de planeamento global e plurianual dos investimentos da Administração Pública, a função de controlo e avaliação da amplitude dos desvios na sua execução física e financeira.

6. Na óptica da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender, designadamente através do seu reflexo no Mapa XI (cfr. ponto 4.2.2.1).

   Recomenda-se, por isso, que o mapa XI, enquanto instrumento da política de investimentos, passe a espelhar as opções globais nesta matéria constantes, designadamente, da Lei das Grandes Opções do Plano.

7. Pela 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. 12º, n.º 4, da LEOE, aplicável por força dos arts. 26º a 29º do mesmo diploma, designadamente nos aspectos seguintes (cfr. ponto 4.2.2.1):

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

Assim, **recomenda-se** que na elaboração da Conta Geral do Estado sejam respeitados os princípios constantes da LEOE supra referidos, relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

8. A CGE apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição dos saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE tão só reflecte despesas "autorizadas" pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas por este organismo (cfr. ponto 4.2.3.2).

   Recomenda-se, deste modo, que a CGE passe a reflectir, com rigor, os pagamentos efectivos quer dos serviços simples quer dos serviços com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira.

   Para tanto, **recomenda-se** que a DGO seja dotada dos meios necessários para o exercício do controlo efectivo sobre os pagamentos efectuados pelos vários tipos de serviços supra referidos e sobre o cumprimento da obrigação legal de reposição dos saldos anuais.

9. Uma análise comparativa entre os valores da despesa "realizada", referidos na CGE, no montante de 488,9 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 452,1 milhões de contos, permite concluir que não foi utilizado um total de 36,8 milhões de contos, ou seja, 7,5% do total "autorizado" e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).

10. Não existe uniformidade na designação dos sectores nas GOP, enquanto instrumento de planeamento, e no Relatório de Execução do PIDDAC, elaborado pelo DPP, enquanto documento que espelha a execução global do PIDDAC por sectores, o que inviabiliza a formulação de juízos sobre a prossecução, na fase de execução, dos objectivos por sectores traçados nas GOP (cfr. pontos 4.2.1.3, 4.2.3.3 e 4.2.3.4).

    Neste contexto, **recomenda-se** que as designações e os conteúdos dos sectores constantes das GOP e dos relatórios de execução do PIDDAC elaborados pelo DPP passem a coincidir.

2. Sistema de planeamento e acompanhamento do PIDDAC

1. O PIDDAC é analisado e aprovado pela AR, enquanto o PDR, o QCA, os planos regionais e os planos nacionais não são sujeitos a qualquer controlo político directo, sendo apenas objecto do controlo político indirecto efectuado pela AR através do acompanhamento da actividade governativa (cfr. ponto 4.3.2.2).

2. O PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, antes se apoia em objectivos definidos noutros documentos e que concretizam a simples visão táctica de cada momento.

   O PIDDAC, como instrumento de planeamento, padece das disfunções do planeamento global. Inexiste uma estrutura supraministerial que proceda a sínteses da actividade de planeamento, reflexiva das avaliações e integradora das diversas visões estratégicas (cfr. ponto 4.3.3.1).

3. No âmbito do PIDDAC, pese embora não terem sido estabelecidas a estrutura e hierarquia dos programas / projectos de acordo com os seus objectivos, as opções de investimento foram determinadas por ordem decrescente de prioridade (cfr. ponto 4.3.3.1.3):

   - Em primeiro lugar, a elegibilidade dos investimentos e das despesas co-financiadas pelos fundos comunitários, na perspectiva de, em termos nacionais, aproveitar ao máximo o financiamento comunitário;
   - Em segundo lugar, as opções estratégicas não financiadas pelos fundos comunitários e que foram maioritariamente derivadas de opções políticas já lançadas, em curso, e consideradas como prioritárias;
   - Em terceiro lugar, as intervenções sectoriais descentralizadas e pré-determinadas por planos ou programas de intervenção intermunicipal;
   - Por último, os novos programas e projectos.

4. Os planos nacionais, de despesa de investimento sectorial e de actividade anuais não evidenciam a sua ligação ao PIDDAC. Os planos de actividade anuais, ao obedecerem a uma lógica de orçamento por actividades, revelam carências ao nível dos instrumentos de apoio e de articulação com o PIDDAC (cfr. ponto 4.3.3.1.2).

5. O art. 6º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, autorizou transferências de recursos públicos integrados nos Investimentos do Plano para o SPE (cfr. ponto 4.3.5).

6. O PIDDAC inclui programas / projectos cujas despesas assumem também características de despesas de funcionamento – quando apenas deveria considerar despesas de investimento e/ou de desenvolvimento – e, como tal, deveriam ser asseguradas, total ou parcialmente, pelo orçamento de funcionamento das entidades executoras (cfr. ponto 4.3.3.1.3).

7. O PIDDAC coloca com especial relevância questões de técnica orçamental que exigem o recurso à orçamentação plurianual (cfr. ponto 4.3.3.3):

   - Necessidade de respeitar os compromissos assumidos, nomeadamente, os encargos decorrentes da lei e dos contratos relativos a programas e projectos iniciados em anos anteriores;
   - Exigência específica da atribuição de dotações orçamentais anuais adequadas ao ritmo de execução de projectos e, portanto, da despesa; cada projecto possui curvas de despesa específicas na sua fase de investimento;
   - Repercussões nos futuros orçamentos de funcionamento.

   Neste contexto, **recomenda-se** que seja privilegiado o registo e cômputo dos compromissos assumidos, nomeadamente, os decorrentes da lei e de contratos relativos a projectos/programas iniciados.

8. A plurianualidade dos programas e dos projectos tem sido encarada mais como uma previsão de despesas a realizar do que como o registo de compromissos assumidos. O Estado não se vincula a 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, afasta-se do verdadeiro carácter de uma programação financeira (cfr. ponto 4.3.3.3).

9. 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 (cfr. ponto 4.3.5).

10. A integração de saldos de anos anteriores vem de algum modo perverter a cláusula de retenção, dada a possibilidade de reaproveitar as programações anteriores (cfr. ponto 4.3.5).

11. Constituem algumas das disfunções do PIDDAC as originadas pela volatilidade dos projectos - traduzida nas operações de inscrição, reinscrição e recomposição, na pulverização de pequenos programas ou projectos, no lançamento de projectos com obrigações futuras, no deslizamento da execução dos programas e na ausência de uma caracterização cuidada das acções incluídas nos programas/projectos - aliada a uma utilização menos cuidada dos instrumentos de programação e de acompanhamento (cfr. ponto 4.3.3.1.3).

12. Denota-se a inexistência de um organismo que, como factor coadjuvante do quadro da gestão do PIDDAC, pudesse reflectir sobre as opções de futuro, de modo articulado com os níveis regional e sectorial. O resultado de tal articulação devia constituir a base das opções do Governo a validar pela AR.

    Recomenda-se, por isso, que o sistema de planeamento venha a consagrar competências – a cargo de um organismo de nível nacional, existente ou a criar – de articulação das opções estratégicas formuladas ao nível regional e sectorial (cfr. ponto 4.3.4.2).

13. A ausência de compatibilidade e integração dos subsistemas de informação inibe algumas análises sistémicas, de políticas ou de programas, globais ou sectoriais do PIDDAC.

    Não obstante o sistema de informação do PIDDAC assegurar a confiança indispensável à análise da informação sobre o Mapa XI e ainda sobre o restante financiamento desagregado, revela carências ao nível dos elementos relativos aos compromissos e contratos das entidades executoras do PIDDAC e da interconexão com as bases de dados da DGO, DGDR e DGT.

    Recomenda-se, assim, que sejam supridas no seio do sistema de informação as carências de integração e compatibilidade ao nível daquela interconexão (cfr. ponto 4.3.5).

14. Para além do acompanhamento orçamental, exercido de forma organizada, sistemática e fundada em regras e procedimentos objectivos, pela DGO/14ª Del., o acompanhamento por parte das restantes entidades envolvidas ou não existe ou é parcial, desconexo, desintegrado e carenciado de objectividade operacional e de gestão (cfr. ponto 4.3.5).

3. Programa do PIDDAC "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário"

1. No que diz respeito ao planeamento do Programa:

   - Constitui prática das DRE a inscrição em PIDDAC de um determinado número de projectos, sabendo-se, à partida, que nem todos se concretizarão nesse ano, segundo uma estratégia de "overbooking" que protege as DRE de uma eventual baixa execução (cfr. ponto 4.4.3.2, al. c));
   - Alguns projectos são inscritos com uma pequena verba, apenas para "abrir a inscrição em PIDDAC". Esta situação desvirtua o verdadeiro carácter de uma programação financeira (cfr. ponto 4.4.3.2, al. c));
   - O Mapa XI do OE não inclui os projectos a lançar nos anos seguintes, nem aqueles que foram finalizados em anos anteriores. Assim, os valores plurianuais para o Programa não reflectem a totalidade da despesa efectivamente realizada e/ou a realizar (cfr. ponto 4.4.3.2, al. d));
   - Verificou-se em todas as DRE que parte substancial dos problemas do planeamento de construção de escolas estão relacionados com a escolha pouco selectiva dos terrenos apresentados pelos Municípios, com a falta de levantamentos topográficos atempados dos terrenos, com os reconhecimentos geológicos e geotécnicos dos terrenos existentes e com a falta de rigor e de medição correcta dos projectos de execução (cfr. ponto 4.4.3.5).

   No contexto da matéria exposta, **recomenda-se** que sejam criados mecanismos que assegurem a integração dos investimentos, relativos a construções escolares no PIDDAC, com a antecedência necessária em relação à data prevista para a sua entrada em funcionamento.

2. Em relação aos elementos mais relevantes do processo de avaliação da situação do Programa a nível nacional, apurou-se que (cfr. ponto 4.4.6.1):

   - Não existe um sistema de avaliação do processo de construções escolares seja na perspectiva da concepção do Programa seja na concepção técnica dos projectos;
   - Não existe informação relativa às utilidades estratégica e substantiva do Programa, de forma a saber-se em que medida os seus resultados influiram em termos de reconceptualização das orientações;
   - Verificou-se a ausência de indicadores físicos que se constituíssem como verdadeiras metas a realizar no âmbito do Programa e que contribuíssem igualmente para a sua própria credibilidade e facilitassem a avaliação em termos de eficácia dos investimentos;
   - O financiamento aprovado e canalizado para o Programa não consegue colmatar as dificuldades de execução de projectos já iniciados ou previstos;
   - Não se detectaram sistemas de auto-avaliação do Programa, a nível das DRE, com vista a (cfr. ponto 4.4.6.2):
     - Efectuar uma apreciação da realidade intrínseca do Programa, verificando a validade da programação;
     - Verificar a forma como o Programa foi concretizado para satisfazer a população escolar;

- Determinar se os custos foram desproporcionados relativamente às vantagens (análise de custo - benefício e de custo - eficácia);

- A distribuição plurianual da despesa do Programa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, mas não depende de uma programação financeira rigorosa, porque as DRE não dispõem de contabilidade ao nível de cada projecto e, consequentemente, não efectuam o apuramento dos custos reais já realizados e o registo dos compromissos assumidos (cfr. ponto 4.4.3.2, al. d));
- Os Planos de Actividades apresentados pelas DRE fixam, de uma forma genérica, objectivos de gestão e planeamento ao nível das construções escolares que não são cobertos por acções devidamente quantificadas, nem calendarizadas (cfr. ponto 4.4.3.7).

Face a estas conclusões, **recomenda-se** que as DRE implementem, para todas as escolas que forem construídas, a "Avaliação do Projecto", a qual deverá incluir todas as fases do processo desde a tomada de decisão para construir a escola, o financiamento previsional, a localização, o terreno, o projecto, o concurso, o custo final e seus desvios, a fiscalização, a recepção provisória, a entrega e o funcionamento, com vista à reorientação, reprogramação e reajustamentos necessários durante a execução do Programa.

Considerando também as implicações da execução do Programa, mostra-se útil a existência de indicadores físicos, financeiros e temporais que se constituam como metas a realizar, permitindo a monitorização e o acompanhamento, de modo a poder proceder-se à avaliação das medidas e à tomada de decisões.

Entende-se ainda ser necessário reforçar os meios financeiros do Programa, no sentido de permitir uma maior concretização dos projectos, tendo em atenção os objectivos qualitativos das GOP mesmo que muito genéricos.

Torna-se também indispensável introduzir, ao nível de cada DRE, uma nova cultura de gestão patrimonial que comporte, nomeadamente, um inventário actualizado do parque escolar.

V – 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, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado.

No que concerne aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões da despesa fiscal para 1998 apresentadas no relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento do Estado para aquele ano, bem como, os valores das estimativas e os considerados definitivos apresentados nos relatórios dos OE para 1999 e 2000, respectivamente, procedendo-se por outro lado, à confrontação destes últimos valores com os remetidos aos Serviços do Tribunal pela DGCI e DGAIEC.

Avaliou-se também do cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 17º. da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

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 "Sistema de Apoios a Jovens Empresários" (SAJE)*

   O SAJE, criado pelo Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, e suspenso em Novembro/98 quanto à admissão de novas candidaturas, constitui um sistema de apoios de âmbito nacional tendo como objectivo "o apoio a projectos que visem a criação, expansão ou modernização de empresas detidas maioritariamente por jovens empresários com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos à data de apresentação da candidatura", em vários sectores de actividade (indústria, comércio, certos tipos de serviços, turismo e outros).

   Relativamente a este sistema de apoios foi analisado o financiamento dos apoios, a situação geral dos projectos face à insuficiência de verbas para financiamento de todas as candidaturas admitidas, a execução orçamental e a transferência de verbas para a Fundação da Juventude, bem como o sistema de atribuição e pagamento dos apoios e de controlo e acompanhamento dos projectos. Esta auditoria foi complementada com acções de controlo junto de alguns beneficiários.

2. *Apoios concedidos no âmbito do "Programa de Modernização do Comércio" (PROCOM)*

   O PROCOM (Programa de Modernização do Comércio) insere-se na Intervenção Operacional Comércio e Serviços (IOCS), que constitui um subprograma do Programa Operacional Modernização do Tecido Económico do QCA II (para o período 1994-1999). A recepção das candidaturas foi encerrada em 30/Junho/99, constituindo o dia 31/Outubro/2000 a data limite para a execução física e financeira dos projectos aprovados.

   Os apoios do PROCOM são co-financiados em 75% pelo FEDER e em 25% pelo Orçamento do Estado, excepto em projectos de Investimentos Urbanísticos realizados por Câmaras Municipais, em que a percentagem máxima de co-financiamento do FEDER é de 58,75%, competindo à respectiva Câmara Municipal assegurar o restante financiamento.

   De acordo com o Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho, que cria o PROCOM, este sistema apoia projectos do continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com o objectivo de "promover o desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no quadro de uma estratégia coerente de modernização da sua actividade".

   O PROCOM é constituído por doze sub-sistemas de apoio, criados a partir de 1994, que diferem quanto aos beneficiários (geralmente empresas, mas também associações comerciais, sindicatos e Câmaras Municipais), tipos de investimento e despesas elegíveis, natureza dos apoios (subsídios a fundo perdido para investimento e para integração de quadros técnicos e bonificação de juros), e percentagens e valores dos apoios. Os diferentes sub-sistemas de apoio diferem também quanto às entidades envolvidas na recepção das candidaturas e na sua instrução técnica, na emissão de parecer sobre os apoios a conceder, bem como no pagamento dos apoios e no controlo da execução dos projectos.

Foi analisado o financiamento do PROCOM, a execução orçamental em 1998 e o sistema de atribuição e pagamento dos apoios e de controlo e acompanhamento dos projectos, relativamente aos sub-sistemas de apoio: projectos Pontuais e Integrados, Cooperação, Associativismo, SAMEC, MAF e Urbanismo Comercial (projectos de empresas, estudos globais e investimentos promocionais).

3. *Apoios concedidos no âmbito do Programa "IPLB – Promoção do Livro"*

O Programa "Promoção do Livro" tem como serviço executor o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), organismo dotado de autonomia administrativa, criado pelo Decreto-Lei n.º 90/97, de 19 de Abril, com o objectivo de definir e assegurar, a nível nacional, a coordenação e execução de uma política integrada do livro não escolar e das bibliotecas.

As dotações inscritas no OE/98 destinaram-se ao financiamento, exclusivamente por verbas orçamentais, dos apoios concedidos e de outras despesas no âmbito dos oito projectos que compõem o Programa: Apoio à Edição; Apoio ao Estudo; PALESE - Apoio à Leitura em Suportes Especiais; Promoção da Literatura; Observatório do Livro - Gestão da Difusão; Rede Bibliográfica da Lusofonia; Promoção da Leitura e Dicionário Cronológico de Autores Portugueses.

Relativamente a este programa foi analisada a sua execução orçamental, por projecto, bem como os sistemas de concessão e pagamento dos apoios e de controlo instituídos.

4. *Concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela DGT e pela DGAERI*

A verificação realizada consistiu na análise da legalidade e regularidade, bem como da correcção económica e financeira, das operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais por conta das dotações orçamentais de classificação económica 09 – "Activos Financeiros", tendo compreendido também uma análise global da transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/98-DGT" e "Saldos do Cap. 60 do OE/98-DGAERI" e dos efeitos deste processo sobre a CGE/98 e o défice orçamental.

5. *Benefícios fiscais*

Nesta área realizaram-se duas auditorias à DGCI, uma no âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF, tendo-se procedido ao acompanhamento dos processos analisados em anos anteriores e à análise de novos processos, e outra no âmbito dos benefícios fiscais concedidos às contas poupança-habitação.

B) Conclusões e Recomendações

1. *Apoios concedidos no âmbito do "Sistema de Apoios a Jovens Empresários" (SAJE)*

1.1 Financiamento do SAJE

Ao contrário do que consta do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro (de criação do SAJE): "*Os encargos decorrentes da aplicação do SAJE são suportados por orçamento próprio, no âmbito do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional"* (PPDR), do QCA II, a alteração a este Programa Operacional que permitisse incluir o SAJE nos

apoios cofinanciados pelo FEDER não chegou a ser concretizada, pelo que estes apoios são financiados exclusivamente por verbas orçamentais.

Até Novembro/98, data da suspensão do SAJE, foram recepcionadas 2.099 candidaturas (das quais 336 desistiram posteriormente), permanecendo, em Novembro/99, 803 candidaturas sem decisão. As candidaturas decididas até essa data (960, das quais 369 com decisão favorável e 591 com decisão desfavorável à concessão do apoio), são candidaturas entradas até Março/98. Assim, em Novembro/99 estavam por decidir candidaturas entradas entre Março/98 e Novembro/98, isto é, o atraso situava-se entre 19 meses e um ano, pelo que para as candidaturas ainda sem decisão foi largamente ultrapassado o prazo estabelecido na legislação – 45 dias úteis, para a sua análise pelas Comissões Técnicas, apreciação pela Comissão Nacional e subsequente homologação pelas tutelas.

Esta situação decorre de os apoios do SAJE não estarem integrados no QCA II (em que o FEDER cofinanciaria 75% do valor dos apoios) e serem insuficientes as verbas orçamentais previstas para assegurar a totalidade do financiamento dos apoios a conceder às candidaturas admitidas.

A decisão de criação do SAJE sem estarem garantidos os elevados meios financeiros necessários e a sua integração no QCA II revelou-se precipitada, não tendo sido tomadas, oportunamente, medidas para ultrapassar a situação, pelo que se prolongou por vários meses a admissão de candidaturas, para as quais não existiam já verbas disponíveis para a concessão dos correspondentes apoios, nos prazos previstos.

Para que não se repitam as situações anómalas verificadas no SAJE, o Tribunal **recomenda** que a criação de sistemas de incentivos desta natureza apenas seja concretizada após a devida aprovação no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio em vigor (ou de outros instrumentos comunitários com idêntica finalidade) e a definição da adequada programação financeira.

O Tribunal **recomenda** também que sejam criados procedimentos, como seja a admissão faseada das candidaturas, isto é, a recepção de novas candidaturas após a tomada de decisão sobre as candidaturas entradas em fases anteriores, permitindo um estrito acompanhamento dos apoios aprovados face ao montante total estabelecido, aliada ao cumprimento dos prazos previstos para a decisão, de modo a evitar a admissão de candidaturas para as quais não existem verbas disponíveis (cfr. ponto 5.2.3).

1.2 Execução orçamental

Considerando os valores registados na CGE/98 como "pagamentos efectuados" (6.170.077 contos, verbas requisitadas pela DGDR), a utilização dessas verbas pela DGDR (tendo transferido 4.070.077 contos para a Fundação da Juventude e reposto, já em 1999, o saldo de 2.100.000 contos), e os apoios pagos pela Fundação da Juventude aos beneficiários do SAJE (2.255.029 contos), verifica-se que a Conta regista a mais 3.915.048 contos, isto é, mais 63,5% do que os apoios pagos, resultante de:

- 2.100.000 contos, transferidos para a DGDR, e repostos nos cofres do Estado em 1999, através de reposições não abatidas nos pagamentos;
- 1.815.048 contos, valor transferido da DGDR para a Fundação da Juventude e que ultrapassa os pagamentos dos apoios efectuados nesse período.

No seu conjunto, a CGE/97 e a CGE/98 registam como "pagamentos efectuados" 7.670.077 contos, quando os apoios pagos pela Fundação da Juventude, no período a que respeitam, foram efectivamente de 2.754.300 contos, o que representa uma sobrevalorização da despesa registada nessas Contas em 4.915.700 contos (+64,1%).

Atendendo às normas de execução orçamental determinando a requisição apenas das verbas indispensáveis à actividade dos serviços e às consequências das transferências de verbas em excesso, em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do Estado, o Tribunal **recomenda**:

- a correcta orçamentação das verbas para financiamento dos apoios do SAJE;
- que a DGDR requisite as verbas indispensáveis, a transferir para a Fundação da Juventude, entidade pagadora dos apoios, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período (cfr. ponto 5.2.4)

1.3 Verbas em posse da Fundação da Juventude. Despesas da Fundação com as tarefas que realiza no âmbito do SAJE e o seu financiamento

Em resultado sobretudo da deficiente orçamentação, as transferências de verbas da DGDR para a Fundação da Juventude têm sido efectuadas a um ritmo bastante irregular em relação aos pagamentos de apoios efectuados, com saldos elevados de verbas orçamentais em posse da Fundação da Juventude. Assim, no período de Novembro/97 a Agosto/99, o saldo dessas verbas no final de cada mês teve o valor médio de 1.011.022 contos.

A questão do elevado saldo médio mensal, no referido período, coloca a questão dos rendimentos das aplicações dessas verbas disponíveis, que não foram afectos ao pagamento de apoios do SAJE. Por outro lado, não havia qualquer decisão conhecida à data da auditoria, que estabelecesse o modo de financiamento dos encargos suportados pela Fundação da Juventude no âmbito do SAJE. Assim, na prática, os rendimentos das aplicações dos saldos disponíveis, visto que não são afectos ao SAJE para pagamento dos apoios, têm sido utilizados para o financiamento dos encargos da Fundação com este sistema de apoios.

Assim, além do referido anteriormente, quanto à necessidade da transferência de verbas para a Fundação da Juventude, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, o Tribunal **recomenda**:

- a criação de uma conta bancária pela Fundação da Juventude onde estejam evidenciados, para além das verbas transferidas pela DGDR e dos pagamento dos apoios, os rendimentos de eventuais aplicações das verbas disponíveis;
- a determinação dos custos da Fundação com as funções que realiza no âmbito do SAJE e o seu correspondente financiamento, por verbas destinadas à estrutura e funcionamento do SAJE (cfr. ponto 5.2.5).

1.4 Processo de atribuição, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios (nos projectos analisados)

1. Os documentos que compõem o processo de candidatura (formulário e anexos) formam um conjunto coerente, complementado com a realização de entrevista aos sócios promotores,

permitindo determinar o cumprimento das condições de acesso do promotor e do projecto, as despesas elegíveis e o valor dos apoios a conceder. Salienta-se o facto de o SAJE ser um sistema de incentivos bastante selectivo, representando os projectos aprovados 38% das candidaturas com decisão.

2. Quanto à análise das candidaturas, verificou-se que é expressa de forma muito sintética e padronizada, não permitindo, em alguns casos, o confronto entre os valores e comentários apresentados pelo promotor e os resultados da análise efectuada pelas Comissões Técnicas. Nomeadamente no caso dos indicadores de viabilidade TIR e VAL e PAYBACK, verificou-se que os promotores utilizam diferentes critérios para a sua determinação. Contudo, com frequência as Comissões Técnicas não indicam, no respectivo espaço reservado no formulário, quais os valores correctos e quais os valores resultantes da análise de sensibilidade que efectuaram (cfr. ponto 5.2.6.1)

3. No que se refere à fiscalização e pagamento dos apoios, da verificação efectuada aos processos seleccionados não se detectaram irregularidades, estando as despesas de investimento, criação de postos de trabalho e pagamento dos incentivos devidamente comprovadas e documentadas. Não é elaborado um relatório da verificação física efectuada, mas apenas uma ficha sintética sobre a execução do projecto (investimento realizado), os postos de trabalho criados, o pagamento dos apoios e também uma apreciação sobre a organização, viabilidade, aspecto geral e outros comentários relativos à situação verificada (cfr. ponto 5.2.6.2).

4. Quanto aos resultados do controlo realizado junto de quatro promotores com projectos concluídos, é de referir, relativamente à verificação física, que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos e realizadas as obras objecto de apoio. Da verificação financeira concluiu-se que o investimento realizado e o subsídio recebido, quer para investimento em capital fixo quer para a criação de postos de trabalho, foram objecto de relevação contabilística, apresentando a contabilização dos subsídios formas díspares, mas que do ponto vista fiscal observaram os mínimos a que alude o art.º 22.º do Código do IRC, com excepção de uma situação, conforme ficou assinalado. Também os recibos de vencimento e as folhas de desconto para a Segurança Social relativos aos postos de trabalho apoiados estavam regularmente processados (cfr. ponto 5.2.6.2).

1.5 Publicitação dos apoios do SAJE nos termos da Lei n.º 26/94

Não foi dado cumprimento ao disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), visto que não foram publicitados no Diário da República os apoios pagos no âmbito do SAJE.

Embora a Fundação da Juventude, entidade pagadora destes apoios, não pertença à Administração Pública, os subsídios em apreço são atribuídos pelo Governo e financiados única e exclusivamente por verbas orçamentais, pelo que o Tribunal **recomenda** que seja dado cumprimento à referida legislação, através da publicitação no Diário da República dos apoios já pagos e dos que vierem a ocorrer (cfr. ponto 5.2.7).

2. *Apoios concedidos no âmbito do programa "Programa de Modernização do Comércio" (PROCOM)*

2.1 Financiamento do PROCOM

A programação financeira aprovada pela Comissão Europeia, após a revisão efectuada em Julho/99, prevê o montante de 30,5 milhões de contos para o financiamento dos apoios do PROCOM, por verbas do FEDER e do Orçamento do Estado.

No entanto, até 22/10/99 (quando ainda estava em concurso a aprovação de novos apoios), tinham sido aprovados apoios totalizando 44,7 milhões de contos, isto é, mais 14,2 milhões de contos (+ 46,8%) do que o valor previsto, não tendo sido possível, contudo, estimar com rigor o valor final do "overbooking" (valor dos apoios aprovados que excede o previsto na programação financeira).

O financiamento desses apoios, para os quais não existia dotação programada no âmbito do QCA II para o PROCOM, terá que ser assegurado por verbas do FEDER do QCA III e do Orçamento do Estado, de acordo com as regras que venham a ser aprovadas, em particular quanto à data a partir da qual serão elegíveis para este novo quadro comunitário as despesas de investimento já realizadas, o que pode implicar que o Orçamento do Estado venha a ter de financiar esses apoios numa percentagem superior à prevista (25%).

A situação financeira do PROCOM é, assim, preocupante e exige uma especial atenção na transição do QCA II para o QCA III (cfr. ponto 5.3.2).

2.2 Dotações orçamentais e pagamentos efectuados (1998)

O IAPMEI, entidade pagadora dos apoios, recebeu nesse ano 4,5 milhões de contos, dos quais 55,8% corresponderam a verbas orçamentais (2,5 milhões de contos) e 44,2% a verbas do FEDER (2,0 milhões de contos) transferidas pela DGDR. De acordo com as percentagens de financiamento previstas, aos apoios pagos, que ascenderam a 3,3 milhões de contos, corresponderia o financiamento de 0,8 milhões de contos pelo Orçamento do Estado (menos 1,7 milhões de contos do que as verbas requisitadas pelo IAPMEI) e 2,5 milhões de contos pelo FEDER (mais 0,5 milhões de contos do que as verbas transferidas pela DGDR para o IAPMEI).

Esse valor de 1,7 milhões de contos constitui sobrevalorização da despesa orçamental de 1998, para financiamento do PROCOM, e resulta em 0,5 milhões de contos para suprir a insuficiência de verbas do FEDER transferidas para o IAPMEI e em 1,2 milhões de contos de verbas requisitadas em excesso pelo IAPMEI, em relação às efectivas necessidades para pagamento dos apoios.

Assim, tal como o Tribunal já referiu em anteriores pareceres, relativamente ao financiamento de sistemas de apoio, o Tribunal **recomenda**, desde que assegurado o pagamento dos apoios aos beneficiários, que o financiamento anual desses apoios, através de verbas do FEDER e do OE, seja o mais aproximado possível das percentagens previstas para esse co-financiamento. De outro modo, existirá uma sobrevalorização da despesa orçamental, nos anos em que os apoios são financiados em mais de 25% pelo respectivo Orçamento do Estado, e uma subvalorização nos anos em se verifique a situação inversa.

Também, quanto à requisição de verbas orçamentais em excesso, atendendo designadamente às consequências em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do

Estado, o Tribunal **tem recomendado** o estrito cumprimento da norma constante dos sucessivos decretos de execução orçamental, que obriga à requisição pelos serviços com autonomia apenas das verbas indispensáveis às suas actividades (n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril, que aprova as normas de execução orçamental para 1998).

Como o Tribunal tem referido em anteriores pareceres, não existe, em anexo à Conta, com uma estrutura idêntica ao Mapa XI (PIDDAC) anexo ao Orçamento do Estado, um mapa que torne pública a execução efectiva dos programas e as respectivas fontes de financiamento. Assim, no caso do programa em apreço, a CGE/98 apenas regista, como "pagamentos efectuados", as verbas orçamentais requisitadas e recebidas pelo IAPMEI (2,5 milhões de contos), que não correspondem ao co-financiamento orçamental dos apoios pagos (cfr. ponto 5.3.3).

2.3 Análise das candidaturas e concessão dos apoios

1. No domínio dos projectos de cooperação, que constituem um tipo específico de projectos do PROCOM, quer em resultado da sua natureza, quer em resultado da interpretação que terá sido feita do disposto no seu Regulamento (que não previa suficientemente a articulação entre o projecto global e os projectos individuais), diferiram significativamente as exigências quanto à documentação de candidatura a apresentar, a metodologia de análise e as condicionantes da aprovação dos projectos.

   Verificou-se, em dois dos quatro projectos analisados na auditoria, que os respectivos beneficiários individuais ficaram dispensados de apresentar candidatura própria e de comprovar que reuniam as condições de acesso previstas na legislação regulamentadora do PROCOM, criando desigualdade em relação a outros projectos no acesso ao mesmo tipo de apoios. Assim, em projectos desta natureza considera-se necessário que a legislação defina com rigor as condições de acesso a que os promotores individuais se encontram sujeitos, **recomendando** o Tribunal que, na ausência de tal definição, as entidades gestoras dos programas apliquem critérios uniformes aos promotores individuais dos diferentes projectos globais (cfr. ponto 5.3.4.1).

2. Em vários sub-sistemas de apoio, a legislação do PROCOM prevê que o valor máximo apoiável relativamente ao custo de elaboração do projecto de candidatura (formulário e anexos) resulte da aplicação de uma percentagem sobre o valor do investimento total ou do investimento em equipamento, o que se traduz, face aos projectos analisados, em diferenças acentuadas de preço, sem que existam grandes diferenças qualitativas nos elementos que compõem a candidatura. Parece, assim, que a legislação **deveria fixar**, para a comparticipação nas despesas com a elaboração dos projectos de candidatura, um montante máximo e não apenas um limite variável em percentagem do valor do investimento em equipamento ou do valor do investimento total, tal como veio a ser fixado através das "normas de execução" para os projectos de urbanismo comercial de empresas (cfr. ponto 5.3.4.1).

3. Em projectos de associativismo, promovidos por Associações Comerciais ou Sindicatos, as condições para a concessão de apoios do PROCOM à integração de quadros (para constituição ou reforço de gabinetes técnicos de apoio aos associados) eram, inicialmente, pouco exigentes visto que até uma data recente não era exigido que o contrato de trabalho do técnico cuja remuneração era objecto de apoio fosse sem termo e em regime de exclusividade, o que passou a ser uma condição necessária (cfr. ponto 5.3.4.1).

4. Embora a legislação do PROCOM não estabeleça prazos para a aprovação das candidaturas, verificou-se, em vários tipos de projectos da responsabilidade da Direcção Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC), para candidaturas apresentadas em 1994 e 1995, que a sua aprovação demorou cerca de um ano, sendo de vários meses para as candidaturas mais recentes, designadamente em projectos de urbanismo comercial. Para a redução dos prazos de análise das candidaturas, bem como dos prazos de verificação para o pagamento dos apoios, **tornar-se-ia necessário** dotar as entidades envolvidas dos recursos humanos e materiais adequados (cfr. ponto 5.3.4.1).

2.4 Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios

1. Documentos comprovativos das despesas de investimento realizadas

   Em anexo aos "relatórios finais dos investimentos concluídos", remetidos pelas Instituições de Crédito (IC's) à DGCC ou ao IAPMEI, apenas excepcionalmente são remetidas cópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento (facturas e recibos).

   Verificou-se, em projectos em que a respectiva IC havia remetido cópias desses documentos, que a DGCC excluiu algumas despesas, por não serem elegíveis, nomeadamente por a data dos documentos de despesa ser anterior à legalmente fixada. Nos casos em que tais documentos não lhe são enviados, a correcção do apoio a pagar fica a depender exclusivamente da verificação pela IC da elegibilidade dessas despesas e da sua correcta classificação nas rubricas de investimento.

   Assim, atendendo a que na DGCC não foram criadas estruturas para a realização de verificações junto do promotor, **considera-se necessário** que o promotor entregue fotocópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento à IC, que as deverá remeter à DGCC, acompanhadas de um relatório da execução do investimento, dele constando, nomeadamente, relação dos documentos classificados por rubricas do investimento (com indicação do fornecedor, n.º da factura, n.º do recibo, valor sem IVA, lançamento contabilístico efectuado, meio de pagamento utilizado), e indicação das fontes de financiamento do investimento, bem como a justificação dos eventuais desvios entre o investimento previsto e realizado.

   Nos processos analisados relativos ao IAPMEI, verificou-se que o Instituto procede, junto do promotor, à verificação física, documental e contabilística do investimento, através da análise dos originais dos documentos, bem como dos documentos comprovativos da efectivação dos pagamentos e dos registos contabilísticos, o que permite colmatar as lacunas na documentação remetida pelas IC's.

   Salienta-se que no processo de verificação das despesas de investimento é exigida a aposição do carimbo com a indicação "PROCOM/FEDER" nos originais das facturas e recibos para, nomeadamente, impedir que tais documentos sejam apresentados para a obtenção de outros apoios. No entanto, de acordo com os relatórios das empresas de auditoria, contratadas no âmbito do PROCOM para a realização de auditorias junto dos promotores (dado que não foram criadas estruturas próprias ao nível da DGCC e do Gabinete do Gestor da IOCS para a realização desse controlo), têm-se verificado vários casos em que esses originais ou parte deles, não tinham o carimbo referido. Tais situações foram comunicadas pelo Gestor da IOCS às respectivas IC's (cfr. ponto 5.3.4.2 a)).

2. Comprovação da efectivação do pagamento das despesas de investimento e do financiamento do projecto por capitais próprios

   Relativamente à efectivação dos pagamentos respeitantes às facturas e recibos das despesas de investimento e ao financiamento do projecto por capitais próprios (pelo menos na percentagem mínima determinada pelos regulamentos), o IAPMEI procede à sua confirmação através da verificação realizada junto do promotor.

   Quanto aos projectos a cargo da DGCC, esse controlo é efectuado apenas nos tipos de projectos mais recentes, de urbanismo comercial de empresas (mas apenas quando as entidades receptoras das candidaturas são as Associações Comerciais, e não no caso das IC's) e em projectos SAMEC (Sistema de Apoio à Modernização das Empresas Comerciais).

   São realizadas acções de controlo por empresas de auditoria contratadas no âmbito do PROCOM, que incidem sobre projectos seleccionados pelo GIOCS, sobretudo por amostragem, sendo também direccionadas para projectos relativamente aos quais existam indícios de irregularidades ou dúvidas quanto à sua boa execução, cujo âmbito abrange também os pagamentos das despesas de investimento e a realização dos capitais próprios previstos (cfr. ponto 5.3.4.2 b)).

3. Controlo da bonificação de juros

   O sistema delineado para o controlo, pelo Gabinete do Gestor, e pagamento das bonificações de juros, é muito complexo e susceptível de erros, quer por parte do Gabinete, quer pelas distintas IC's, verificando-se também alguns casos de insuficiência na prestação atempada pelas IC's da informação necessária a esse controlo.

   Assim, relativamente a diferentes IC's referidas no Relatório, verificaram-se alguns casos de:

   - envio ao Gestor, de listagens semestrais, em vez de mensais, das bonificações vencidas e a vencer, e de listagens pouco detalhadas, não permitindo o seu processamento pelo Gabinete do Gestor;
   - atraso no envio dos extractos bancários dos movimentos efectuados na conta do PROCOM, impedindo a conciliação ente as bonificações efectivamente debitadas com os processamentos das bonificações efectuadas pelo Gabinete do Gestor, e o controlo dos movimentos efectuados na conta e do respectivo saldo. À data da auditoria, no caso de uma IC, o último extracto recebido registava os movimentos realizados há mais de um ano e, no caso de outra IC, nunca havia remetido qualquer extracto, apesar das solicitações do Gestor;
   - duplicação de beneficiários numa listagem remetida por uma IC, designando-os uma vez pelo nome próprio e outra pela firma;
   - utilização de taxas de juro para o cálculo das bonificações distintas das previstas no Regulamento do PROCOM.

   Com base nas listagens remetidas por cada IC e na actualização do "mapa do serviço da dívida" de cada empréstimo/beneficiário, o processamento das bonificações pelo Gabinete do Gestor envolve, essencialmente, a elaboração de novas listagens dessas bonificações, o seu registo na base de dados dos apoios no âmbito do FEDER (SIDREG) como bonificações

pagas, e a comunicação dessas listagens (listagens das "afectações") à respectiva IC para que "afecte" a conta do PROCOM.

Verificou-se que a duplicação na listagem remetida pela IC, referida acima, originou também duplicação pelo Gabinete do Gestor dos registos no SIDREG do pagamento das respectivas bonificações e nas listagens das "afectações" comunicadas à IC. Verificaram-se também erros na transcrição, pelo Gabinete do Gestor, das listagens remetidas pelas IC's, duplicando o mesmo beneficiário ou, para o mesmo beneficiário, transcrevendo valores referentes a outros beneficiários. Tais erros de transcrição, com idênticas consequências nos registos no SIDREG e nas listagens das "afectações", evidenciam uma deficiente conferência de listagens e seriam evitáveis se o Gabinete recebesse das IC's as listagens das bonificações também em suporte informático.

Realce-se que o Gabinete do Gestor, logo após a auditoria, em relação às referidas situações que lhe foram assinaladas relativas às bonificações, iniciou a sua correcção, evidenciada através da correspondente lista de afectações remetida aos serviços do Tribunal (cfr. ponto 5.3.4.2 d))

4. Controlo dos subsídios a fundo perdido à integração de quadros

   Os regulamentos do PROCOM determinam que os subsídios à integração de quadros técnicos serão pagos trimestralmente, durante três anos, tendo-se verificado que os montantes pagos respeitavam em regra a remunerações vencidas, comprovadas pelas folhas de desconto para a Segurança Social, respectivas guias de pagamento, e pelos recibos de vencimento.

   Salienta-se que esta forma de pagamento, por corresponder a remunerações vencidas, não apresenta os mesmos riscos que o pagamento dos subsídios a fundo perdido à criação de postos de trabalho em outros sistemas de incentivos (como o RIME e o SAJE), nos quais os subsídios correspondentes às remunerações de um ou mais anos são pagos adiantadamente, sendo difícil o controlo da manutenção dos postos de trabalho apoiados.

   O Gabinete do Gestor mantém um controlo actualizado dos subsídios pagos, através de mapas que identificam o promotor e o quadro técnico e os respectivos subsídios aprovados e pagos (cfr. ponto 5.3.4.2 e)).

3. Apoios concedidos no âmbito do Programa "IPLB – Promoção do Livro"

3.1 Execução orçamental em 1998

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas requisitadas e transferidas para o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), no valor de 531.964 contos. Quanto à utilização dessas verbas, verificou-se que este Instituto não as utilizou na totalidade, tendo reposto o saldo não utilizado, no montante de 6.862 contos (cfr. ponto 5.4.2).

3.2 Concessão, controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios

1. Relativamente à execução por projecto, embora se saliente o facto de o IPLB ter procurado através da criação de oito projectos distintos, uma melhor especificação das despesas que compõem o Programa, o âmbito de alguns projectos não está bem delimitado, tendo-se

verificado que despesas da mesma natureza foram realizadas por conta de dois projectos e que foram incluídas num projecto despesas que não lhe dizem respeito.

Situação particular verifica-se no Projecto "Apoio à Edição", no qual um terço da sua execução financeira respeita à concessão de um subsídio à Associação Portuguesa de Editores e Livreiros e a apoios atribuídos a diferentes entidades para a concessão de prémios literários e financiamento de outras actividades. Tais despesas, que totalizam 55.547 contos, não deveriam ter sido processadas por conta deste projecto, por desvirtuarem a sua execução financeira quanto aos apoios pagos no âmbito do apoio à edição.

Assim, o Tribunal **recomenda** uma melhor delimitação das despesas a realizar por conta de cada projecto por forma a tornar mais rigorosa a apresentação da sua execução financeira (cfr. ponto 5.4.2 e 5.4.3).

2. Relativamente às normas sobre a atribuição dos apoios, o seu pagamento e controlo, bem como as obrigações a cumprir pelos beneficiários, verificou-se que apenas existe legislação regulamentadora para os apoios concedidos na área das Bolsas de Criação Literária (no âmbito do projecto "Apoio ao Estudo") e legislação que estabelece os objectivos e os eixos de acção no âmbito do projecto "Rede Bibliográfica da Lusofonia". Nos restantes projectos essas normas são estabelecidas, em regra para cada período anual, por despacho do Ministro da Cultura, sob proposta do IPLB.

   Quanto à contratualização dos apoios concedidos, em 1998 apenas se verificava nas Bolsas de Criação Literária, em que foi celebrado um "termo de concessão" com cada bolseiro, e no âmbito dos projectos "PALESE - Apoio à Leitura em Suportes Especiais" e "Rede-Bibliográfica da Lusofonia", em que foram celebrados contratos-programa com as Câmaras Municipais.

   Assim, o Tribunal **recomenda** a definição de um quadro regulamentar e de instrumentos contratuais que estabeleçam para os diferentes tipos de apoios, nomeadamente, os seus objectivos, condições de acesso, critérios de selecção das candidaturas, natureza das despesa elegíveis e regras de cálculo dos apoios, obrigações dos beneficiários e a metodologia de controlo e acompanhamento (cfr. ponto 5.4.1).

3. Os concursos para atribuição de apoios pelo IPLB no âmbito do Programa, não são publicitados no Diário da República, excepção feita no caso da concessão de Bolsas de Criação Literária (do projecto "Apoio ao Estudo").

   O Tribunal embora reconheça que as formas de publicitação utilizadas (ofício-circular e publicitação em jornais de expansão nacional) permitem uma ampla divulgação dos concursos, **recomenda** que a legislação específica sobre a atribuição desses apoios venha a determinar a obrigatoriedade da sua publicitação também no Diário da República (cfr. ponto 5.4.3).

4. Tal como se havia verificado na auditoria anterior (relativa aos apoios à edição em 1990, ano em que o regulamento em vigor do "apoio à edição" previa a realização pelo ex-IPLL do controlo de tiragens, o que não era efectuado), continua a não existir um controlo de tiragens das obras cuja edição é apoiada, não estando actualmente prevista a realização desse controlo pelo IPLB.

Dado que a principal modalidade de apoio é constituída pela aquisição de obras, para viabilizar financeiramente a sua edição, actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos, resultante de uma tiragem inferior à prevista na candidatura, isto é, com custo de edição inferior ao orçamento com base no qual foi calculado o montante do subsídio concedido e pago. O número de exemplares editados está também relacionado com a maior ou menor rapidez com que a edição venha a esgotar, pelo que um número inferior de exemplares editados em relação ao previsto na candidatura poderá não satisfazer a procura, durante vários anos, do público a que se destina a obra, aspecto que é mais relevante na edição de "obras clássicas", visto que em regra o IPLB não apoia reedições.

Assim, tal como em 1990, embora se reconheça que actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos, o Tribunal **recomenda** que o IPLB crie os meios necessários para esse controlo das tiragens das edições apoiadas. (Cfr. ponto 5.4.3)

5. Nos termos do art.º 6.º da Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro (Regulamento de atribuição de Bolsas de Criação Literária em vigor em 1998) e do "Termo de Concessão da Bolsa de Criação Literária", o bolseiro não pode beneficiar, durante o período de concessão da bolsa, de qualquer vencimento em regime de contrato de trabalho subordinado. Pela Portaria n.º 933/98, de 28 de Outubro, o art.º 6.º do Regulamento foi alterado, passando a abranger também a situação dos trabalhadores por conta própria, para os quais a concessão da bolsa implica a suspensão da sua actividade durante o período daquele apoio.

   O IPLB não efectua actualmente o controlo *a posteriori* dos rendimentos do trabalho durante o período em que são auferidas as bolsas, pelo que deverá estabelecer procedimentos no sentido desse controlo, verificando o cumprimento, pelo bolseiro, do disposto no art.º 6.º do Regulamento. Relativamente à verificação através das declarações e notas de liquidação do imposto sobre o rendimento, o Tribunal **recomenda** que seja efectuada uma análise comparativa dos regulamentos de atribuição de apoios de natureza semelhante, em especial de outras bolsas, e dos casos em que são exigidos documentos comprovativos dos rendimentos, tendo em vista a alteração do Regulamento de atribuição das Bolsas de Criação Literária, por forma a permitir um controlo adequado do cumprimento da referida obrigação (cfr. ponto 5.4.4.1).

6. De acordo com o ofício-circular enviado aos editores estrangeiros, estes deveriam anexar vários documentos ao formulário de candidatura, tendo-se verificado contudo que o IPLB aceitou com frequência processos de candidatura incompletos.

   Assim, relativamente aos processos analisados (52), constatou-se que em 28,8% dos casos não constava cópia do contrato de cessão de direitos de autor, ou qualquer outro documento indicativo dessa cessão. Segundo os responsáveis do IPLB, o Instituto estabelece contactos, por telefone, com o editor português ou o agente literário do autor, no sentido de se assegurar que a tradução e a futura edição da obra têm a anuência do autor. Considera-se necessário, contudo, que esse acordo seja documentado, evitando eventuais apoios à tradução de obras que não venham a ser editadas por falta de cedência desses direitos.

   Em 30,7% dos processos não constava a cópia do contrato entre a editora e o tradutor que se afigura como um elemento fundamental para confirmar os custos apresentados pela editora e permitir, ao mesmo tempo, verificar se a tradução será efectuada pelo tradutor indicado (cujas qualificações são pedidas no formulário de candidatura). Relativamente à declaração de

compromisso do editor de informar o tradutor do recebimento do subsídio de tradução, não constava em 46,2% dos processos.

No tocante ao cumprimento dos prazos para a tradução e edição das obras, atendendo a que os subsídios foram atribuídos para a edição das obras em 1998/99 (pelo que segundo a calendarização prevista na candidatura já deveriam estar editadas à data da auditoria), apenas foi possível constatar que em 11 processos (21,2%) constava a comunicação da editora a remeter a obra editada.

Atendendo a que estes subsídios são pagos como adiantamentos, em relação à tradução e à edição da obra, envolvendo o risco de os prazos previstos para a tradução e edição não serem cumpridos, como se verificou, **considera-se necessária** a celebração de um contrato com o IPLB que obrigue o editor ao cumprimento dos prazos e demais condições previstas na candidatura. Refira-se que o cumprimento dos prazos pode ser particularmente importante relativamente a países nos quais, no ano previsto para a edição, se realizem eventos relevantes para a promoção dos autores portugueses (cfr. ponto 5.4.5).

7. A Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, relativa à obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, no seu n.º 1 do art.º 2.º determina que a publicitação é obrigatória quando os apoios "(...) excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional". Analisadas as listagens relativas aos dois semestres de 1998 relativos aos apoios pagos pelo IPLB, constatou-se que tinham sido publicados todos os apoios pagos em cada semestre que ultrapassavam o valor previsto (que, em 1998, correspondia a 2.120 contos). Contudo, verificou-se que os subsídios pagos aos bolseiros não foram publicados; tais bolsas, com o montante mensal de 250 contos, totalizam os montantes semestrais e anuais de, respectivamente, 1.500 contos e 3.000 contos.

   Assim, dado que o montante anual do subsídio a cada bolseiro ultrapassa aquele limite, **deverá** também ser publicada a lista dos respectivos pagamentos, independentemente de estes serem fraccionados (cfr. ponto 5.4.11).

4. *Concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela DGT e pela DGAERI*

4.1 Empréstimos a médio e longo prazos (DGT) - Crédito PAR

À semelhança do que tem sido referido sobre o financiamento do Crédito-PAR em anteriores Pareceres sobre a CGE, atendendo à regra da anualidade do Orçamento do Estado e à necessidade de maior transparência das contas públicas, torna-se necessária uma maior aproximação entre as verbas disponibilizadas em cada ano para o financiamento do programa e os encargos correspondentes, visto que:

- nos anos em que o Orçamento do Estado não suporta a totalidade dos encargos do Crédito PAR, cria-se um défice oculto, a financiar pelo Orçamento no(s) ano(s) seguinte(s);
- na situação inversa, quando a despesa orçamental é superior ao montante necessário para o financiamento do Crédito PAR, como se verificou em 1998, existirá uma sobreavaliação da despesa.

Assim, embora essas verbas devam ser transferidas por adiantamentos trimestrais e atendendo a que a DGT só toma conhecimento do montante total das aplicações realizadas pelo IFADAP no

financiamento anual do Crédito PAR através do relatório do 4.º trimestre, remetido pelo Instituto no final do 1.º trimestre do ano seguinte, o Tribunal **recomenda** que esses adiantamentos, em particular o relativo ao 4.º trimestre, tenham em conta o saldo já em posse do IFADAP e a sua previsão das necessidades de financiamento para o trimestre seguinte, previsão que deverá ser comunicada à DGT.

Relativamente à devolução pelo IFADAP do saldo acumulado em 31/12/97, das verbas recebidas em relação às aplicações no âmbito do PAR, no montante de 1.206.149 contos, efectuada em Junho de 1998 mediante guia de operações de tesouraria emitida pela DGT, a sua entrada nos cofres do Estado foi registada por esta Direcção-Geral a crédito da conta de operações de tesouraria "IFADAP-Crédito PAR", criada em 1998 e que encerrou com esse saldo passivo.

Tratou-se de um procedimento irregular, uma vez que a verba entrada nos cofres do Estado não consubstancia um crédito do IFADAP mas, pelo contrário, a regularização pelo Instituto de recebimentos em excesso de verbas orçamentais, pelo que deveria ter sido contabilizada como receita orçamental, conforme reconhece a DGT na sua resposta (cfr. ponto 5.5.2.1).

4.2 Empréstimos a médio e longo prazos (DGAERI)

A CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" pela respectiva dotação o montante de 5.527.387 contos, dos quais 2.929.173 contos respeitam à transferência do saldo da dotação para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI". Da verba transitada foram utilizados 2.209.727 contos, tendo a verba restante, no valor de 719.446 contos, sido reposta como receita do OE/99. Assim, em relação às verbas não utilizadas, considera-se que não reuniam as condições previstas no art.º 69.º para a sua transferência para operações de tesouraria, visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos, a liquidar por conta dessas verbas.

Relativamente aos montantes utilizados dessa conta de operações de tesouraria, verificou-se que os pagamentos efectuados por conta dos empréstimos a Cabo Verde, para ampliação e modernização da Aerogare da Ilha do Sal e *Bridge loan*, nos montantes de, respectivamente, 33.087 contos e 1.148.945 contos, não constituíram liquidação de encargos transitados de 1998, pelo que deveriam ter sido processados pela correspondente dotação do OE/99 (cfr. ponto 5.5.2.2)

4.3 Seguros de crédito (DGT)

A verba de 500 mil contos transferida para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" não teve qualquer utilização no ano seguinte, sendo reposta, na totalidade, como receita do OE/99, o que permite concluir que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos, e que, portanto, essa verba não reunia condições para ser transferida (cfr. ponto 5.5.4).

4.4 Despesas com processos de extinção (DGT)

Do valor de 36.000 contos que a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados", apenas 718 contos foram destinados ao pagamento de despesas nesse ano. O remanescente, no valor de 35.282 contos, foi transferido para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98", não tendo sido utilizado em 1999, o que igualmente permite concluir que não transitaram de 1998 os encargos correspondentes, e que, portanto, aquela verba não reunia condições para ser transferida (cfr. 5.5.5)

4.5 Participação no capital do BERD (DGAERI)

Relativamente ao pagamento para realização do capital do BERD, no montante de 94.728 contos, realizado em 15/4/99 por conta das verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98", não corresponde à liquidação de encargos transitados de 1998, visto que tais pagamentos obedecem a uma calendarização pré-estabelecida entre o BERD e Portugal, definida na RCM n.º 194/96, de 17 de Dezembro, vencendo-se aquela prestação apenas em 15/4/99. Assim, por constituir um encargo de 1999, o seu pagamento deveria ter sido suportado pela correspondente dotação do OE/99.

Também relativamente ao restante montante transferido para operações de tesouraria, 280.772 contos, não utilizado (reposto), tal como vem sendo referido, não reunia as condições para essa transferência, visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos, a liquidar por essas verbas (cfr. ponto 5.5.6)

4.6 Transferência de saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e a sua utilização em 1999

1. Efeitos sobre a Conta Geral do Estado de 1998

   Ao abrigo do art.º 69.º da Lei do OE/99 foram transferidos 8,5 milhões de contos de verbas provenientes de saldos de dotações orçamentais para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98", dos quais 4,7 milhões foram utilizados em 1999, tendo a verba não utilizada, 3,8 milhões de contos, sido reposta como receita do OE/999.

   Em termos de efeitos deste processo continuado na execução orçamental do OE/98, verificou-se:

   - acréscimo (sobreavaliação) da despesa orçamental de 1998 em 2,5 milhões de contos;
   - acréscimo da receita do OE/98 em 4,6 milhões de contos;
   - redução (subavaliação) do défice do OE/98 em 2,1 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/98, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/97 transferida para operações de tesouraria (10.547.141 contos) e a verba do OE/98 também transferida para operações de tesouraria (8.465.267 contos) (cfr. ponto 5.5.7.2).

2. Processo de transferência de verbas para a conta "Saldos do Cap.º 60 do OE/98-DGAERI" e reposição em 1999 das verbas não utilizadas

   Relativamente ao processo de transição dos saldos das dotações afectas à DGAERI, que se considera uma operação de carácter excepcional, não foi obtido qualquer documento que comprove ter havido autorização prévia da tutela para a realização dessa transferência de verbas para operações de tesouraria (que representou despesa orçamental no montante de 4.727.189 contos).

   Em relação às verbas transferidas para as referidas contas de operações de tesouraria, decorre do citado art.º 69.º da Lei do Orçamento que a data de 30 de Junho de 1999 para o encerramento da(s) conta(s) implica não poderem ser efectuados pagamentos posteriores a essa data e, também, que o montante até aí não utilizado seja reposto.

No entanto, as reposições da DGAERI, respeitantes às verbas não utilizadas da conta "Saldos do Cap.º 60 – DGAERI", (totalizando 2.028.311 contos) foram efectuadas apenas em Janeiro/2000, no decurso da auditoria, embora tenham sido escrituradas pela DGT (como saída dessa conta de operações de tesouraria e entrada em receita do Estado) reportadas a 31/12/99, isto é, constituíram, dessa forma, também receita do OE/99.

Assim, foi largamente ultrapassado o prazo previsto na citada norma da Lei do Orçamento para o encerramento pela DGAERI da referida conta de operações de tesouraria, no que se refere à reposição como receita orçamental das verbas não utilizadas. Também, e dado que essa reposição foi efectuada depois do encerramento da Conta Geral do Estado de 1998, o respectivo Mapa n.º 6 – "Despesas Excepcionais – Pagamentos efectivos", Anexo ao Relatório, não discrimina as reposições da DGAERI, ao contrário do que sucede com as reposições da DGT (cfr. ponto 5.5.7.1).

5. Benefícios fiscais

5.1 Quantificação e publicitação

1. No que respeita à quantificação da despesa fiscal, continuam a existir apenas elementos disponíveis para cinco impostos (IRS, IRC, IVA, IA e ISP), sendo que, mesmo quanto a estes, existem situações para que não é efectuada qualquer quantificação, encontrando-se, assim, os respectivos totais subestimados (cfr. pontos 5.6.1 e 5.6.2);

2. Continua a verificar-se o não cumprimento integral do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, e no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), posto que, embora tenham sido efectuadas algumas publicitações, não foram divulgados os montantes envolvidos mas apenas as datas das decisões e as designações das entidades decisoras e beneficiárias, o que o Tribunal de Contas considera contrariar o disposto nas referidas leis (cfr. ponto 5.6.3).

5.2 Concessão ao abrigo do artigo 49º-A do EBF

1. Embora a Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais tenha passado a elaborar "mapas de determinação da despesa fiscal" é ainda precária a confirmação dos valores dada a falta de resposta da Inspecção Tributária quanto ao resultado da maioria das acções de fiscalização solicitadas. O Tribunal **recomenda** que os Planos Nacionais de Actividades da Inspecção Tributária passem a contemplar o acompanhamento das empresas com contratos celebrados no âmbito dos regimes de incentivos fiscais ao investimento de natureza contratual (cfr. ponto 5.6.4);

2. Continua a verificar-se deficiências de instrução dos processos cujo acompanhamento esteja a cargo quer do IAPMEI, quer do ICEP, quer da própria DGCI cfr. 5.6.4);

3. O facto de algumas empresas promotoras não terem comunicado à Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais a utilização dos benefícios, não foi motivo para resolução dos contratos, conforme estipula o Dec. Lei nº 289/92, de 26 de Dezembro (cfr. ponto 5.6.4);

4. Não foi dado cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, expressa no relatório da auditoria elaborada no âmbito do Parecer sobre a CGE/96, quanto ao apuramento das utilizações indevidas de benefícios fiscais, relativamente a todos os processos do art.º 49º-A do EBF. Considerando como grave este facto, tanto mais que, não sendo as correcções efectuadas

dentro dos prazos de caducidade dos impostos, as mesmas se tornam inviáveis, o Tribunal **recomenda** de novo que tal seja efectuado (cfr. ponto 5.6.4).

5.3 Concessão no âmbito das contas poupança-habitação

1. Ocorrendo a despesa fiscal relativamente a estes benefícios em sede de IRS e imposto sobre as sucessões e doações e não havendo estimativas do respectivo montante relativamente a este último, o Tribunal **recomenda** que a DGCI elabore anualmente estimativas da despesa fiscal das CPH, incluindo a relativa ao imposto sobre as sucessões e doações (cfr. ponto 5.6.5);

2. A legislação que regula os benefícios fiscais, especialmente o Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, comporta aspectos susceptíveis de diferentes interpretações, tudo levando a crer que os procedimentos e práticas adoptados pelas instituições depositárias de CPH não sejam homogéneos. O Tribunal **recomenda** que a DGCI promova a divulgação de procedimentos apropriados com vista a uniformizar o comportamento dos diferentes serviços (cfr. ponto 5.6.5);

3. Dado que os mecanismos de controlo previstos naquela legislação, são claramente insuficientes, o Tribunal **recomenda** que sejam efectuadas alterações legislativas no sentido de serem reforçados os mecanismos de controlo dos benefícios em causa, entendendo que o sigilo bancário, a constituir um obstáculo a esse controlo, deveria ser revisto em termos legislativos (cfr. ponto 5.6.5);

4. A informação que é prestada pelas instituições depositárias respeita apenas aos montantes mobilizados, não sendo possível cruzar a informação prestada pelas instituições depositárias com os elementos declarados pelos sujeitos passivos nas declarações modelo 3 de IRS. O Tribunal **recomenda** que seja modificada a declaração modelo n.º 15, criada pela Portaria n.º 214/94, de 12 de Abril, no sentido de a mesma passar a conter também informação sobre os depósitos efectuados durante o ano e que seja instituído um sistema que permita efectuar liquidações oficiosas através do referido modelo n.º 15 logo que este tenha sido modificado (cfr. ponto 5.6.5);

5. O Tribunal apurou não ter sido efectuada qualquer acção de fiscalização junto das instituições depositárias de contas poupança-habitação com vista a apurar do cumprimento das suas obrigações de comunicação atempada à DGCI dos elementos referidos no art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, e da comprovação da veracidade dos que são fornecidos, pelo que se **recomenda** a realização de acções de fiscalização junto das instituições depositárias, com vista a apurar se as mesmas preenchem correcta e escrupulosamente os modelos 15 e se os remetem oportunamente à DGCI (cfr. ponto 5.6.5);

6. A nível nacional não foram definidos nos últimos anos critérios para selecção dos sujeitos passivos a fiscalizar baseados nos benefícios fiscais em apreço. Não há também a nível central elementos que permitam apurar se foram desenvolvidas a nível local acções especialmente dirigidas aos sujeitos passivos que usufruem destes benefícios fiscais, sendo de admitir que as mesmas não tenham também sido efectuadas tendo em conta a reduzida margem para acções a empreender além das definidas a nível central, o elevado número de sujeitos passivos beneficiários e a alegada baixa eficiência de tais acções face a objectivos de sustentação das receitas públicas. Assim, a fiscalização de sujeitos passivos titulares de CPH foi apenas a que resultou de outros critérios definidos, não havendo elementos estatísticos que permitam isolar os respectivos resultados (cfr. ponto 5.6.5);

VI – 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 e variações cambiais -, a verificação da submissão a fiscalização prévia das correspondentes obrigações gerais, bem como a observância das condições estabelecidas nos art.os 65.° - "Financiamento do Orçamento do Estado", 66.° - "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades" e 67.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 69.º - "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento.

2. A aplicação do produto dos empréstimos, constante em síntese do Mapa 5.1 do Relatório 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 55.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 56.° - "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento.

3. 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", a qual comporta um confronto dos valores das amortizações e juros constantes do Cap.° 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças, com os valores correspondentes do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", do relatório da Conta, e do mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública", da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 1998.

4. A dívida garantida, compreendendo a variação das responsabilidades directas do Estado por garantias prestadas, discriminadas por sectores beneficiários, bem como das responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por fundos e serviços autónomos; a concessão de garantias do Estado a operações financeiras internas e externas, tendo em conta, designadamente a sua conformidade com a legislação aplicável.

   As operações e factores determinantes da evolução das responsabilidades no decurso do ano, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de empréstimos avalizados em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, a assunção de passivos garantidos 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 60.° da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado.

5. 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.

B) Conclusões e recomendações

1. Movimento da dívida directa

1. Em 1998, o acréscimo global de endividamento directo foi de 311,5 milhões de contos, superior em 46,7 milhões ao registado no ano anterior. Tal evolução corresponde a + 378,2 milhões de contos da componente externa e a - 66,7 milhões de contos da componente interna.

2. Do que procede, resultou novo reforço da componente externa no valor global da dívida directa, de cerca de 22% em 1997 para 25% no ano em apreço (cfr. pontos 6.2 a 6.4).

2. Aplicação do produto dos empréstimos

1. Apesar das reiteradas recomendações deste Tribunal, a informação constante da Conta Geral do Estado sobre esta matéria continua a apresentar-se deficiente, em virtude, designadamente, de na elaboração do Mapa 5.1 – Aplicação do produto dos empréstimos, não ser dado cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, no art.º 27.º - "Estrutura da Conta Geral do Estado", conjugado com o art.º 26.º - "Princípios fundamentais", da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que determina que a Conta Geral do Estado deve compreender um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos elaborado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 6.5).

2. O produto das emissões de "Obrigações do Tesouro – Médio Prazo" efectuadas no "período complementar" para as receitas foi de 164,4 milhões de contos. Deste montante, 92,8 milhões de contos foram convertidos em receita do Estado, para fazer face às necessidades de financiamento do OE/98, tendo o remanescente, 71,6 milhões de contos, permanecido depositado em operações de tesouraria para financiamento da execução do Orçamento do Estado para 1999.

   Verificam-se, assim, desde a criação do referido "período complementar", pela Lei do Orçamento para 1996, importantes aumentos dos saldos das emissões que transitam para o ano económico seguinte: 13,6 milhões de contos em 1996, 56,3 em 1997, e, como se referiu, 71,6 no ano em apreço.

   Esta evolução indicia uma tendência para a sobreavaliação dos limites estabelecidos nas Leis Orçamentais para o acréscimo de endividamento público, considerando as necessidades de financiamento implícitas nos respectivos Orçamentos, susceptível de pôr em causa o significado de tais limites e os pressupostos em que assenta a sua fixação (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1).

3. Ao abrigo do art.º 11.º - "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", da Lei do Orçamento, foram celebrados acordos entre o Governo da República e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira, nos termos dos quais foram assumidos passivos da

Região Autónoma da Madeira, no montante de 65,5 milhões de contos, e da Região Autónoma dos Açores, no montante de 61,7 milhões de contos, bem como todos os encargos relativos aos respectivos empréstimos cujas datas de vencimento ocorressem após 1 de Janeiro de 1998.

Os encargos suportados pelo Estado em 1998, por via orçamental, nos termos desses acordos, totalizaram cerca de 25,3 milhões de contos (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.1.1) e A.1.2)).

4. O total das operações autorizadas no ano económico de 1998 ao abrigo dos art.os 55.º - - "Assunção de passivos e aquisição de créditos" e 56.º - "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento, totalizou 36.041.501 contos, prosseguindo a tendência observada em anos anteriores para a redução das verbas aplicadas em operações desta natureza.

   Deste modo, menos se compreende o valor do limite fixado pelo art.º 66.º para o acréscimo de endividamento líquido global destinado ao financiamento destas operações, 90 milhões de contos, acrescidos do montante não utilizado da autorização concedida no ano anterior, 306,253 milhões de contos, de que resultou ter transitado para o ano de 1999 um saldo por utilizar no valor de 317,630 milhões de contos .

   Também neste domínio, a forma como estes limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, fazendo acrescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, que não são quantificados, põe em causa a transparência da Lei do Orçamento, no respeitante aos limites que estabelece para o acréscimo de endividamento público, bem como o próprio significado de tais limites (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1).

5. Ao abrigo da alínea b) do artigo 55.º foram assumidos passivos da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, e da Sociedade das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA, nos valores de 8.275.758 contos e 227.377 contos, respectivamente (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.2.1) e A.2.2)).

6. Os encargos com a regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado, previstas no art.º 56.º, totalizaram 27.538.366 contos: pagamentos de indemnizações a trabalhadores das ex-CTM/CNN, no valor de 11.500.000 contos; cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado Português para com os CTT, em anos anteriores, em relação ao desconto em serviços de telecomunicações e ao porte pago, no valor de 4.558.092 contos; e satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes, no total de 11.480.274 contos (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.3.1) e A.3.2)).

7. Relativamente às despesas com o porte pago e com o desconto em serviços de telecomunicações às empresas de comunicação social, para além da ilegalidade, comum a todas as despesas efectuadas ao abrigo dos art.os 55.º e 56.º da Lei do Orçamento, por violação, nomeadamente, do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, é de salientar, ainda, tratar-se de despesas correntes, a que o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em "situações do passado", não é aplicável, pelo que não se vislumbra justificação para que não sejam processadas de forma idêntica à da generalidade das despesas públicas. Acresce, ainda, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de as mesmas serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultosa, no(s) ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria, à margem do orçamento, traduzindo situações deliberadas de desorçamentação e correspondente subavaliação do défice efectivo (cfr. ponto 6.5.1.1.3.1, A.3.2).

8. Como se tem relatado em Pareceres anteriores, e exceptuando, como referido, os encargos decorrentes da assunção de passivos das Regiões Autónomas, não foram inscritas no Orçamento do Estado dotações para fazer face às despesas acima referidas, tendo as mesmas sido efectuadas, ilegalmente, mediante pagamentos por operações de tesouraria, violando, designadamente, o art.º 105.º da CRP e o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor dos pagamentos efectuados, 31.538.333 contos, dos quais 30.952.286 contos no pagamento de encargos decorrentes de operações autorizadas em 1998 e 586.047 contos no pagamento de encargos relativos a operações autorizadas em 1997.

   Nestas circunstâncias, o Tribunal **volta a recomendar** que passem a ser inscritas no Orçamento do Estado (Mapas orçamentais respeitantes à despesa, referidos no art.º 12.º da Lei n.º 6/91) as dotações necessárias para fazer face a este tipo de encargos (cfr. ponto 6.5.2.2.3.1. A)).

3. Amortizações e encargos com a dívida pública

1. O Cap.º 07 –"Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças constante do Volume II da Conta, não traduz o valor das despesas efectivamente realizadas com amortizações e juros da dívida pública.

   Relativamente às amortizações, as diferenças observadas resultam, designadamente, de naquele capítulo se inscreverem como "pagamentos efectuados" os montantes transferidos para o Instituto de Gestão do Crédito Público por conta das respectivas dotações orçamentais, sem se terem em conta os saldos não utilizados, e de não estarem ali contabilizadas as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das reprivatizações, e as amortizações de dívida assumida, pagas por operações de tesouraria.

   No que respeita às despesas com juros, para além de serem ali contabilizados, igualmente, como "pagamentos efectuados", na sua totalidade, os montantes transferidos para o Instituto de Gestão do Crédito Público, as diferenças observadas devem-se, também, à não contabilização de pagamentos efectuados por aquele Instituto, utilizando saldos de anos anteriores.

   No ano em apreço, verificou-se que, naquele capítulo, as despesas com amortizações e juros da dívida pública se encontram subavaliadas, em, respectivamente, 410,5 e 32,2 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.1).

   De referir que, no relatório da Conta, as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública estão incluídas no valor total das amortizações apresentado no Quadro 1.4.5.4.B – "Encargos da Dívida Pública". Todavia, com esta excepção, aquele quadro reproduz, em termos globais, os valores inscritos no Cap.º 07, pelo que também os valores ali apresentados não correspondem às despesas efectivas.

2. De acordo com o apuramento efectuado pelo Tribunal, as amortizações e encargos com a dívida pública ascenderam, em 1998, a 3.589,6 milhões de contos. Deste montante, 2.974,9 milhões de contos destinaram-se ao pagamento de amortizações, 612,1 milhões de contos a despesas com juros, e 2,6 milhões de contos ao pagamento de despesas com outros encargos da dívida pública (cfr. ponto 6.6.1).

4. Dívida garantida

1. Verificou-se não terem sido actualizadas pela Direcção-Geral do Tesouro as responsabilidades decorrentes das garantias concedidas a empréstimos no âmbito da Convenção de Lomé IV, o que faz divergir, em cerca de 298 milhares de contos, os valores das responsabilidades assumidas e efectivas, em 31.12.98, apurados pelos Serviços do Tribunal, dos valores correspondentes constantes dos mapas daquela Direcção-Geral, e, no respeitante às responsabilidades assumidas, do valor inscrito no Quadro 1.4.5.6.A – "Responsabilidades directas por avales do Estado", do Relatório da Conta.

   Tal situação é susceptível de pôr em causa a credibilidade dos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre esta matéria, **recomendando-se** que a DGT efectue atempadamente o registo das operações susceptíveis de afectar as responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

   Estão ainda indevidamente incluídas no referido Quadro 1.4.5.6.A garantias a operações na ordem externa, no montante de 125,8 milhões de contos, autorizadas em 1998, ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, mas que apenas se concretizaram, como previsto no art. 17.º, n.º 2 da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, em 1999, através da celebração dos respectivos contratos.

   Feitas estas correcções, as responsabilidades assumidas, respeitantes aos montantes contratuais dos financiamentos garantidos, totalizavam 1.173.987 milhares de contos em 31.12.98, menos 60.111 milhares de contos do que em 31.12.97, a que corresponde um decréscimo de 4,9%. Daquele montante, 54.166 milhares de contos respeitam a reduções das responsabilidades na ordem externa e 5.945 milhares de contos à diminuição das responsabilidades na ordem interna (cfr. ponto 6.7.1).

2. No ano em apreço, foram concedidas onze garantias a empréstimos internos, totalizando cerca de 67,299 milhões de contos, das quais sete, envolvendo 1,799 milhões de contos, ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), criado no âmbito do Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil.

   Na ordem externa, foram prestadas garantias a dois empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, no montante total de 23,5 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano (cfr. pontos 6.7.2.1.1 e 6.7.2.1.2).

3. Relativamente aos empréstimos garantidos no âmbito do SGEEB, verificou-se que, em todos os casos, compreendiam uma parcela que se destinava à constituição de fundos de maneio. Atento o disposto no n.º 3, do artigo 9.º, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que obsta à concessão da garantia pessoal do Estado a "...*operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou o financiamento dos seus gastos correntes*", as parcelas destinadas a fundo de maneio só poderiam beneficiar da garantia pessoal do Estado caso se enquadrassem na operação para cuja realização o empréstimo foi contraído, pelo que se **recomenda** que a DGT, no âmbito do acompanhamento das respectivas operações, se certifique do cumprimento daquele normativo (cfr. ponto 6.7.2.1.1.1).

4. A concessão pelo Governo da República da garantia pessoal do Estado a um empréstimo obrigacionista emitido pela Região Autónoma da Madeira, no valor de 12 milhões de contos, não foi precedida do parecer dos Ministros responsáveis pelo sector de actividade, como

previsto no n.º 1, do artigo 14.º, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, face à dificuldade em observar esta disposição no que respeita às Regiões Autónomas.

Todavia, uma vez que o referido artigo não contempla qualquer excepção quanto à emissão do referido parecer, não pode deixar de se considerar que houve inobservância do disposto naquele preceito, **recomendando-se** que a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, seja objecto de intervenção legislativa susceptível de clarificar esta questão (cfr. ponto 6.7.2.1.1.1).

5. Verificou-se que, em alguns casos, as empresas beneficiárias de garantias não prestaram atempadamente a informação sobre os pagamentos de amortizações e juros de empréstimos garantidos, a que se encontram obrigadas pelo n.º 1, do artigo 19.º, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.7.2.1.1.2).

   Deste modo, e considerando que o incumprimento destes deveres não é sancionado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, **recomenda-se** que este diploma seja objecto de intervenção legislativa por forma a colmatar esta lacuna.

6. No respeitante às condições financeiras dos empréstimos garantidos pelo Estado ao abrigo do SGEEB, o Instituto de Gestão do Crédito Público emitiu, em todos os casos, parecer desfavorável, face à sua excessiva onerosidade. Tal situação, enquanto do conhecimento das entidades responsáveis pela concessão das garantias, não pode deixar de se considerar prática censurável no domínio da boa gestão financeira, na medida em que implica, injustificadamente, potenciais encargos financeiros excessivos para o Estado, considerando que, na parte garantida, tais empréstimos são isentos de risco (cfr. ponto 6.6.2.1.1.2).

7. Através da verificação do cabimento das garantias concedidas pelo Estado no limite fixado pelo art.º 60.º, n.º 1, da Lei do Orçamento, constatou-se que o saldo por utilizar em 31.12.98 ascendia a 125,8 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do observado nos últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias se situou num valor muito superior ao que seria necessário, o que põe em causa o significado das previsões orçamentais correspondentes (cfr. ponto 6.7.5).

8. No respeitante à prestação da garantia do IFADAP a um empréstimo no montante de 170 mil contos contraído pela UNIAGRI junto da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, não foi possível obter, quer junto daquele Instituto quer junto da Direcção-Geral do Tesouro, o pedido de concessão e restantes elementos instrutórios.

   Considerando, ainda, que, ouvido sobre esta questão, o IFADAP não se pronunciou, salienta-se que a não existência de tais elementos implicará a violação, respectivamente, das disposições legais contidas no artigo 13.º, n.ºs 1, 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, por remissão do artigo 3.º e, consequentemente, por força do disposto no número 1, do artigo 2.º, do mesmo diploma, a nulidade da concessão da garantia pessoal (cfr. ponto 6.7.8.1.2 al. b)).

9. Verifica-se, face ao enquadramento legal aplicável, designadamente os Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, que o parecer prévio deste Instituto sobre as condições das operações financeiras a garantir apenas é obrigatório quando o garante seja o Estado "stricto sensu". De igual modo, no que se refere à taxa de garantia, a sua fixação apenas se encontra legalmente prevista relativamente àquelas garantias (cfr. ponto 6.7.8.1.1).

Deste modo, **recomenda-se** que os Estatutos do IGCP sejam objecto de intervenção legislativa por forma a que, à semelhança do que se encontra determinado relativamente às operações garantidas pelo Estado "stricto sensu", as condições das operações financeiras a garantir por outras pessoas colectivas de direito público sejam obrigatoriamente apreciadas pelo IGCP, bem como, relativamente à taxa de garantia, que seja ponderada a uniformização dos regimes aplicáveis.

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

1. 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 do Tribunal 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 informação acerca dos activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, no ano em referência.

   A informação obtida abarcou o património financeiro de entidades do subsector Estado e do subsector dos fundos e serviços autónomos. No primeiro integram-se as Direcções – Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (Ministério das Finanças), do Património, das Pescas e Aquacultura e do Tesouro, a Secretaria Geral do Ministério da Cultura e o Instituto Português da Qualidade. No subsector dos fundos e serviços autónomos integram-se 77 organismos.

   A apreciação do património financeiro de todas estas entidades, contemplou, para além da análise da sua evolução global no decurso do ano económico de 1998, 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.

2. Para os organismos que integram o subsector dos 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 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 1998.

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

3. 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 Decreto-Lei nº 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 artigo 296.º da Constituição da República e do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril. Integra-se também neste capítulo o resultado das acções de acompanhamento, iniciadas em anos anteriores, relacionadas com a execução dos contratos celebrados pelo Estado relativamente ao saneamento financeiro da Lisnave e à cessão de créditos sobre a Torralta.

B) Conclusões e Recomendações

1. Património Financeiro do subsector Estado

1. Considerando existir intervenção da Direcção-Geral Do Tesouro e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais na gestão de empréstimos concedidos pelo Estado Português, e que a informação enviada relativamente a 1998 continha numerosas inexactidões, o Tribunal **recomenda** a estes serviços que tomem providências de molde a sanar tais incorrecções e à Direcção – Geral do Orçamento que promova a rápida implantação do POCP nos serviços que gerem importantes activos financeiros do Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.1).

2. Não se registou, em 1998, evolução positiva relativamente a diversas situações de incumprimento em empréstimos concedidos pelo Estado, incluindo os derivados do repasse de fundos obtidos externamente pelo Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.4). Assim, em termos agregados, há a registar novo agravamento no valor do capital em mora, relativo a créditos em dólares americanos, que elevou o seu montante para cerca de 104 milhões, em 31 de Dezembro de 1998. Face à evolução da situação, o Tribunal de Contas **continua a recomendar** o seu acompanhamento futuro.

3. Na constituição de empresas e na realização de aumentos de capital, nos quais o Estado participou em 1998, verificou-se a existência de numerosos casos de declarações incorrectas, quer sobre a realização em numerário de tais participações, quer no que respeita à emissão de títulos provisórios, representativos desses mesmos aumentos, que não reflectiam o nível de realização efectivo (cfr. ponto 7.2.2.4.1.). O Tribunal de Contas **recomenda** a todos os intervenientes a adopção de procedimentos rigorosos por forma a que os documentos que titulam os activos financeiros do Estado exprimam com exactidão o seu verdadeiro valor.

4. As alienações de acções pertencentes ao Estado, efectuadas em 1998, envolveram títulos no valor nominal de 101,5 milhões de contos, e a sua venda gerou uma receita de cerca de 512,5 milhões de contos, montante que foi transferido para o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Para além das receitas provenientes das reprivatizações realizadas directamente pela Direcção-Geral do Tesouro (QUIMIGAL, SETENAVE e Companhia Europeia de Seguros), no montante de 2,9 milhões de contos, para aquele elevado volume contribuiu a venda de acções à Partest – Participações do Estado (SGPS) S.A, que totalizou 509,6 milhões de contos (cfr. ponto 7.2.2.4.5.). A realização de operações de reprivatização indirecta pela PARTEST originou, em 1998, cerca de 113 milhões de contos de mais – valias que, tendo permanecido na posse da empresa, não foram aplicadas nas finalidades previstas na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril (cfr. ponto 8.2.2.4.3.2.). Ora, relativamente a estas operações, entende o Tribunal de Contas que a realização de processos de reprivatização de bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974 pela PARTEST, com realização e apropriação pela empresa de mais – valias, viola o

espírito e a letra da Lei n.º 11/90, porque se traduz no desvio das receitas obtidas para finalidades diferentes das previstas no seu artigo 16.º. Nestas situações, o Tribunal **continua a recomendar** a rigorosa observância do quadro normativo da Lei n.º 11/90.

5. Quanto à aplicação, em 1998, das receitas provenientes das reprivatizações, há a assinalar que a receita resultante do processo de reprivatizações está, 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, do BFE, da Tabaqueira, da CIMPOR e da AGA, no valor de 1,7 milhões de 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 (cfr. ponto 7.4.2.1.).

2. *Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos*

1. À semelhança do que tem sido constatado nos anos anteriores, continua a existir um número muito reduzido de entidades a dar cumprimento ao prazo estabelecido na Resolução n.º 10/93-2ªS., de 30 de Junho, para o envio de informação relativa ao património financeiro, bem como aos prazos estabelecidos pelo Tribunal para prestação de esclarecimentos adicionais nessa matéria.

2. O âmbito da análise não sofreu alteração em termos de número de entidades, sendo objecto de apreciação no presente parecer o património de 77 fundos e serviços autónomos (FSA). Contudo, continuou-se a verificar que o património financeiro de um elevado número de FSA (46% em 1998) era inferior a 5.000 contos. Por sua vez, cerca de 63% destas entidades detinham em carteira 1 só tipo de activo financeiro, e a maioria das entidades analisadas detinha acções e quotas (cfr. ponto 7.3.1).

3. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, verificando-se, durante o exercício económico em apreço, um acréscimo no seu valor nominal de 60.169.008 contos (+16,2%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de créditos decorrentes de empréstimos concedidos e à carteira dos outros activos, no montante de, respectivamente, 26.173.384 contos e 17.152.764 contos.

   Do universo dos FSA que foram objecto de análise, 7 organismos[1] (a maioria dos quais tem como principal actividade a concessão de empréstimos), representavam no início do ano em apreço, 76,3% do valor nominal global, passando, no final do exercício a representar 78,1% (cfr. ponto 7.3.2).

4. Conforme já foi constatado em anos anteriores, 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/conta de gerência e os valores constantes dos mapas da CGE relativos à "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1998, Subsector Fundos e Serviços Autónomos". No entanto, afigura-se que com a adopção do POCP este tipo de divergências possam ser ultrapassadas (cfr. ponto 7.3.4.1).

[1] CGA, FGD, INH, FT, FRDP, IAPMEI e FGCAM.

5. A análise levada a efeito compreendeu uma série de organismos com autonomia administrativa e financeira não incluídos nos mapas constantes da CGE relativos aos FSA, situação que contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91, que obriga à sua inclusão na CGE (cfr. ponto 7.3.4.2).

6. Da acção de verificação realizada junto do Instituto Nacional de Habitação, verificou-se que de um modo geral era satisfatória a gestão dos créditos decorrentes de empréstimos, a cargo da Direcção de Serviços Financeiros, sem prejuízo de pequenos aperfeiçoamentos que o sistema de gestão de crédito possa merecer e de uma mais directa ligação deste sistema aos registos contabilísticos. Constatou-se ainda que a informação remetida era compatível com a informação constante das várias peças contabilísticas. Contudo, através do mapa enviado ao Tribunal em cumprimento da Resolução n.º 10/93-2ª S., foram apurados valores de receita e de despesa divergentes dos respectivos valores inscritos no mapa da conta de gerência, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e agrupamento 09 (despesa), das respectivas classificações económicas. Estas divergências estão relacionadas com os critérios utilizados pelo Instituto para a contabilização das capitalizações e das despesas e receitas relacionadas com as dações em cumprimento.

7. Da acção de verificação junto do ICEP – Investimentos Comércio e Turismo de Portugal, verificou-se que de um modo geral era satisfatória a forma como os serviços do Instituto procediam à gestão dos créditos decorrentes de empréstimos a médio e longo prazo. Verificou-se ainda que, em face dos diferentes critérios para os registos contabilísticos, adoptados pela contabilidade e pela secção de crédito (responsável pela elaboração do mapa enviado ao Tribunal nos termos da Resolução acima referida), o valor apresentado nesse mapa para a dívida no final do ano económico de 1998, não era compatível com o valor da conta 41.3 – "Empréstimos de financiamento", constante do balancete. Ponderados os critérios, foi **recomendado** ao Instituto que preenchesse o referido mapa de acordo com os registos da contabilidade, por forma a evitar futuras divergências (cfr. ponto 7.3.3.1.1).

3. *Contrato relativo à cessão de créditos públicos sobre a Torralta*

1. O contrato celebrado em 9/7/97 na sequência do processo negocial desencadeado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-A/96 estabelece um conjunto de obrigações para o Estado e seus co-contratantes que ultrapassam o âmbito da cessão de créditos públicos sobre a Torralta, nos moldes em que esta, expressa ou implicitamente, se encontra definida naquela Resolução, daí resultando preterição do dever de igualdade (art.º. 5º do Código de Procedimento Administrativo), a que se encontra vinculada a actividade administrativa do Estado.

2. Por força da Cláusula 20ª, n.º 1, alínea b), do contrato, o Estado obrigou-se a “adjudicar, pelo prazo de vinte anos, a concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar na Península de Tróia em determinadas condições sem que antes tenha sido publicado o decreto-lei a que se refere o n.º 2 do art.º 10º, Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, o que, para além de violar o preceituado na citada norma, deve ser considerado inconstitucional, por violação do disposto nos art.ºs 112º, n. 2, 198º e 266º, n.º 2, da Constituição.

3. No procedimento encetado para alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT sobre a Torralta verificou-se que o Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 9/1/98, que aprovou a minuta do contrato de alienação, refere,

no seu ponto 1.5, que o valor de venda não é o que resulta do mercado, mas o valor mínimo decorrente do contrato de 9/7/97, quando o art.º. 10º do Decreto-Lei n.º 124/96 prevê que a alienação de créditos abrangidos pelo diploma apenas poderá ser feita pelo respectivo valor nominal ou pelo valor de mercado.

4. Do contrato em questão, para além da compra e venda dos créditos, decorrem uma série de relações jurídicas susceptíveis de produzir efeitos, directa ou indirectamente, ao nível das receitas e despesas públicas; de entre as situações que deverão ter reflexos directos, saliente-se, do lado da receita, as decorrentes do pagamento das concessões a celebrar com a Imoareia, com especial destaque para a concessão de jogos de fortuna e azar, e do lado da despesa os incentivos financeiros a fundo perdido e os benefícios fiscais cuja atribuição está também prevista.

5. Admite-se, com elevado grau de probabilidade, que caso o Estado optasse pela liquidação da Torralta e a venda do respectivo património, obteria, por conta dos seus créditos, valores consideravelmente superiores ao preço previsto no contrato de 9/7/97, mas que tal opção não permitiria assegurar os objectivos (em matéria de emprego, investimento e outros) que o contrato em questão procura promover.

6. O preço a pagar pelo adquirente, sem os ajustamentos posteriores, pela totalidade dos créditos públicos sobre a Torralta, incluindo créditos fiscais, da segurança social e da DGT, os quais ascenderiam, no final de 1997, a 34.,2 milhões de contos, é de 1,3 milhões de contos, a valores de Julho de 1997, decorrendo a diferença entre este valor e o de 4,9 milhões de contos referido na cláusula cláusula 9.ª do diferimento do correspondente pagamento por um prazo de 25 anos, com uma carência inicial de 10 anos, com base numa taxa anual de capitalização de sete porcento.

7. Todas as alterações ao preço de compra e venda foram desfavoráveis aos credores públicos e, após as mesmas, o Fundo de Turismo e o IEFP apenas receberam da Imoareia, em Maio de 2000, 536.499$00 (valor actualizado a esta data) , por créditos cedidos no valor 4,65 milhões de contos.

8. Apesar da sua não conversão em capital social da Torralta, os créditos públicos sofreram uma significativa redução do seu valor actual, dada sujeição à moratória de 50 anos, susceptível de produzir efeitos no processo de alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT que, à data, ainda não fora iniciado.

9. A prestação das garantias previstas na Cláusula 12ª n.º 1, alínea b), que se reporta às dívidas da Torralta para com entidades não-públicas, implicava para o FT e para o IEFP um risco que estes organismos consideraram inaceitável, pelo que tal cláusula não deveria ter sido aceite pelo Estado e incluída no contrato, se já fosse claro o respectivo alcance e previsível a indisponibilidade dos credores públicos para lhe dar cumprimento.

10. Da importância de 1.000.000.000$00 relativa ao valor da alienação dos créditos da DGT, DGCI e IGFSS sobre a Torralta, paga em 12/01/98 na l5.ª Tesouraria da Fazenda Pública de Lisboa, a parte destinada à DGCI no valor de 166.902.973$00, ainda permanecia, no final de 1998, na conta de operações de tesouraria da contabilidade do Tesouro designada "Recuperação de Créditos – Torralta – DL 124/96".

11. A conta de "Depósitos diversos" foi indevidamente debitada pelas importâncias referentes às saídas de fundos das verbas atribuídas à DGT e ao IGFSS, no valor global de 833.097.027$00, quando de facto deveriam ter sido debitadas na conta "Recuperação de Créditos – Torralta – DL 124/96".

12. Detectou-se a existência de dívidas que não foram incluídas na cedência de créditos, nomeadamente 40 mil contos relativos ao CRSS de LVT. O Tribunal de Contas **recomenda** ao IGFSS e à DGCI que diligenciem no sentido de obter a cobrança de todas as dívidas da Torralta e empresas associadas anteriores a Outubro de 1997 e respeitantes a contribuições e impostos que não foram expressamente incluídas no contrato de 12/1/98 (cfr. ponto 7.5.2).

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

A) Âmbito da verificação

Competindo ao Tribunal de Contas, no âmbito da emissão do Parecer sobre a CGE, pronunciar-se sobre as "operações de tesouraria", e tendo ao longo dos últimos anos vindo a dar particular atenção ao controlo efectuado pela DGT, sobre as operações realizadas no âmbito da Tesouraria do Estado, procedeu-se no presente capítulo à análise da informação contida na Contabilidade do Tesouro, tendo-se seleccionado as seguintes contas:

- Aplicação dos recursos disponíveis no Banco de Portugal;
- Produto da venda de bens em processos de execução fiscal;
- Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública (TFP);
- Recursos Próprios da Comissão das Comunidades Europeias;
- Operações de regularização de escrita orçamental;
- Operações de amoedação;
- Títulos de anulação pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 19 968, de 20 de Junho de 1931;
- Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90;
- Mais Valias;
- Verbas comunitárias cativas para o Orçamento de Estado;

cujos movimentos, documentação de suporte e legalidade das operações efectuadas foram detalhadamente analisados, no âmbito de uma auditoria realizada à DGT, mais concretamente, ao Departamento que tem a seu cargo o registo das operações de tesouraria.

Foram ainda analisados os dois documentos relativos ao Balanço de Tesouraria elaborados pela DGO e pela DGT.

B) Conclusões e Recomendações

1. Genéricas

1. Consideradas como movimentos excepcionais de fundos efectuados nos cofres do Tesouro que não se encontram sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 332/90), as operações de tesouraria são movimentos de prática comum, utilizados na gestão da Tesouraria do Estado.

2. Verificou-se que o controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro sobre as contas de terceiros consiste, em regra, na identificação das entidades intervenientes na movimentação das contas e na confirmação da suficiência do saldo para suportar as saídas para as quais foi previamente solicitada autorização; este controlo é insuficiente porque deveria incluir a certificação da regularidade dos movimentos e a detecção e regularização tempestivas dos que o não fossem.

3. Os saldos de grande parte das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, comportamento que não permite informação contabilística elaborada em conformidade com princípios de transparência e rigor, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

4. Através da análise à respectiva documentação de suporte, a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo (em termos contabilísticos), no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.

5. Devido à insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), a contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo (a maior parte dos Diários é registada mensalmente), por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.

6. Para ultrapassar as situações referidas, o Tribunal **recomenda** que o processamento informático dos dados passe a ser efectuado de acordo com critérios de contabilização que assegurem o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique, por forma a ser possível autonomizar, para cada código, a saída (ou conjunto de saídas) e a entrada (ou conjunto de entradas) respectivas.

7. A Direcção-Geral do Tesouro deveria ainda promover nas contas de terceiros (que são igualmente contas à ordem de clientes do Tesouro), a abertura de contas por destinatário, por forma a autonomizar as respectivas operações, facilitando a identificação dos registos irregulares (movimentos contrários à finalidade e às regras de movimentação da conta, manutenção de saldos com antiguidade relevante) e das contas correctas a movimentar, para efeito da respectiva regularização.

8. Como no registo da Contabilidade do Tesouro devem ser observados os princípios da consistência e da substância sobre a forma previstos no Regime da Tesouraria do Estado e as regras definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **recomenda** que a contabilização das operações deva ser sempre efectuada de acordo com a substância e a realidade financeira subjacente aos factos a registar. A adopção desta recomendação implicará que valores que efectivamente constituam Receita Orçamental do Estado não permaneçam em saldo nas contas de terceiros.

2. *Específicas*

1. Os juros resultantes da remuneração da conta "Aplicação dos recursos disponíveis no Banco de Portugal", destinada à aplicação das "eventuais disponibilidades de tesouraria" referidas na alínea b) do artigo 2º do DL n.º 332/90, ascenderam a 10.368.885.532$00, tendo sido contabilizados como receita orçamental, em Rendimentos da Propriedade por Juros recebidos de Outras Instituições de Crédito (cfr. ponto 8.2.1).

2. O crescimento do saldo da conta "Produto da venda de bens em processos de execução fiscal" para 9.318.829.583$00, (69,8 % de 97 a 98) reflecte, na opinião do Tribunal (cfr. ponto 8.2.2):

   - o desfasamento existente entre a arrecadação do produto das vendas e a sua afectação aos credores das dívidas, em resultado da morosidade com que as Repartições de Finanças indicam à DGT os destinatários das verbas depositadas que se verificou ultrapassar com alguma frequência, um semestre;
   - o desconhecimento, por parte da DGT, da origem dos saldos existentes na conta em análise, não podendo, portanto, justificá-los ou discriminá-los por operação específica;
   - a deficiente troca de informação entre os serviços que procedem à contabilização dos documentos, a Divisão de Contabilização e Controlo e a Divisão de Gestão de Tesouraria e Pagamentos e o que elabora as autorizações de pagamentos, sobretudo nos casos de devolução de cheques para pagamento.

3. Apesar de um acentuado decréscimo de 466,7 milhares de contos, a conta "Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública" continua a apresentar um saldo de 462,9 milhares de contos, o que, dadas as características desta conta, só poderá ser justificado por anomalias nos circuitos de arrecadação ou escrituração das cobranças ou por desfasamentos temporais entre os registos de entrada e os respectivos movimentos escriturais que não deveriam ultrapassar o mês seguinte ao da entrada da cobrança, anomalias essas que na opinião do Tribunal de Contas urge eliminar, já que são resultado da insuficiência e inadequação do controlo exercido sobre a respectiva movimentação, conforme se explicita seguidamente (cfr. ponto 8.2.3):

   - o critério de contabilização que consiste na imputação dos valores recebidos a contas identificadas pela Tesouraria recebedora e não pelas tesourarias destinatárias dos recebimentos é desfavorável à detecção das tesourarias destinatárias, tendo como consequência um controlo frágil e intempestivo que permite a extensão do período que medeia entre a cobrança por uma Tesouraria e o correspondente pedido de afectação do valor cobrado por outra Tesouraria;
   - as contas, no Plano de Contas do Tesouro não deveriam ter sido criadas em função da tesouraria que arrecada os fundos mas da tesouraria responsável pela respectiva afectação,

pelo que o Tribunal de Contas **recomenda** que as cobranças destinadas a outras tesourarias, em vez de serem registadas pelo valor global (arrecadado semanalmente) na conta genérica da tesouraria recebedora, passem a ser contabilizadas por tesouraria destinatária e por operação específica (identificada pelo respectivo código);

- o procedimento utilizado não impõe, como deveria, a afectação integral dos valores recebidos até ao encerramento da contabilidade do ano económico em que se verificaram os respectivos recebimentos (não deveriam existir saldos) e torna possível a ocorrência e manutenção de registos irregulares (saídas de valores cujo recebimento não foi registado, contrariando a finalidade e as regras de movimentação destas contas), comprovada pela existência de saldos activos (como é o caso, em 1998, da conta Valores recebidos por conta de outra TFP – 1.ª TFP de Oeiras);

4. Na conta "Recursos Próprios da Comissão das Comunidades Europeias" verificou-se que o pagamento de 2.809.962.723$00, correspondente a ajustamentos da contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, relativos ao período de 1988 a 1997, para o qual tinha sido atribuída dotação suficiente na despesa orçamental de 1998, só veio a ser efectuado em Novembro de 1999, tendo contudo sido registado na contabilidade de 1998, como despesa orçamental financiada por passivos financeiros (cfr. ponto 8.2.4).

5. A conta "Operações de regularização da escrita orçamental" que apresenta no final de 1998 um saldo no montante de 168.745.887$00, é, em regra, movimentada por operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro, sendo regularizada pela compensação dessas operações, registadas no ano económico seguinte (cfr. ponto 8.2.5).

6. Dada a natureza destes movimentos, que se compensam de ano para ano, a conta deveria encontrar-se saldada a cada momento, ou pelo menos os valores constantes do saldo deveriam ser reconhecidos e regularizados anualmente, evitando a retenção em operações de tesouraria de saldos decorrentes da execução orçamental; este facto não se verifica (existem valores provenientes de 1994 que ainda não foram regularizados), **recomendando** mais uma vez o Tribunal a sua regularização (cfr. ponto 8.2.5).

7. O saldo passivo da conta "Operações de amoedação" deverá, de acordo com a finalidade para que foi criada, evidenciar o valor facial da moeda em circulação (cfr. ponto 8.2.6).

8. No final de 1998, o valor daquele saldo era de 27,5 milhões de contos, quando o valor da moeda corrente (divisionária e de troco) e comemorativa emitida pelo Estado e não retirada de circulação, segundo o Relatório do Banco de Portugal, totalizava 61,8 milhões de contos, pelo que (cfr. ponto 8.2.6):

   - A movimentação efectuada nesta conta tem contrariado a respectiva finalidade, pela utilização do valor facial da moeda em circulação para suportar a maior parte dos custos de amoedação facturados pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda ao Ministério das Finanças (Direcção- Geral do Tesouro) durante 1998 e para, conforme prevê o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 293/86, afectar o diferencial entre o valor facial e os custos de produção de moedas comemorativas, a entidades ou fins específicos relacionados com o motivo das respectivas emissões;

   - Durante 1998 foram facturados custos de amoedação no valor de 5.161.864.713$00. Apesar destes custos constituírem, na sua totalidade, despesa orçamental do Estado, verificou-se que 3.811.864.713$00 foram abatidos à despesa, através de guias de

reposição, procedimento que, autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 19 de Março de 1998, foi indevido por ter sido utilizado para suportar encargos do Estado pela conta de operações de amoedação, tendo como consequência, a desorçamentação da referida verba;

- Durante 1998, a afectação do diferencial entre o valor facial e os custos de amoedação das moedas comemorativas postas em circulação consistiu no pagamento de 979,5 milhares de contos às respectivas entidades beneficiárias por saída directa desta conta e no pagamento de 559,7 milhares de contos por despesa orçamental para a qual foi consignada receita orçamental (lucros de amoedação) cujo valor foi transferido desta conta; estas operações, apesar de legalmente previstas contrariaram a finalidade para que a conta em análise foi criada e, no caso dos pagamentos sem expressão orçamental, contrariam igualmente os artigos 3º, 8º, 18º e 26º da LEOE, reflectindo-se assim numa clara desorçamentação dos valores pagos.

Face às situações descritas, o Tribunal **recomenda**:

- a reintegração, por via orçamental, do valor em falta no saldo passivo desta conta para o tornar equivalente ao valor facial da moeda metálica com curso legal que se encontre em circulação;
- a não utilização de procedimentos contrários à finalidade da conta ou que tenham como consequência a desorçamentação de verbas.

9. Pese embora as **recomendações** do Tribunal para que se providencie no sentido da regularização do saldo da conta "Títulos de anulação pagos nos termos do Decreto-Lei nº. 19 968, de 20 de Junho", esta permanece, desde 1995 com um saldo por regularizar no valor de 2.235.148.344$00, do qual 876.187.599$50 respeita a responsabilidades do Estado que não foram regularizadas por despesa orçamental e 1.358.960.745$00, respeitantes a outras entidades que ainda não terão efectuado a respectiva restituição (cfr. ponto 8.2.7).

10. Apesar de segundo o disposto no Decreto-Lei n.º 332/90 a conta de "Antecipação de Receitas" ter como finalidade a antecipação de "receitas que o Estado espera cobrar durante o ano económico e que se encontrem devidamente previstas, assegurando a gestão da tesouraria de modo a permitir a satisfação oportuna dos encargos orçamentais", durante o ano de 1998 continuou a verificar-se que todas as operações analisadas consistiram em saídas de fundos para efectuar pagamentos de despesas orçamentais, acontecendo que nem sempre os preceitos necessários, como a proposta que fundamentasse o adiantamento e o despacho autorizador do mesmo, foram observados (cfr. ponto 8.2.8).

    Verificou-se ainda que:

    - Parte dos registos efectuados não correspondeu a operações mas a conjuntos de operações, dificultando a conciliação entre antecipações e respectivas regularizações, uma vez que as operações registadas também não foram identificadas por um código específico da operação.
    - Para efeito de pagamentos relativos à contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, verificou-se uma desnecessária e não autorizada antecipação superior a 15 milhões de contos em vez de uma autorizada antecipação aproximadamente

de 3 milhões de contos, valor que só foi afecto ao respectivo destinatário quase um ano depois da data devida.

- Foram efectuados adiantamentos no valor de 25,4 milhões de contos, para pagamento de encargos decorrentes de dívidas das Regiões Autónomas tendo-se concluído, pela informação disponível, que esses pagamentos só se encontravam autorizados até à concretização de acordos para assunção, pela República Portuguesa, de dívida pública das Regiões Autónomas, nos termos definidos pela Lei do Orçamento.
- Nem sempre foi efectuada a regularização das antecipações por via orçamental, conforme determina o n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90, tendo-se verificado a devolução de 133 milhares de contos, por parte do Governo da Região Autónoma da Madeira, nove meses depois de terem sido adiantados.

Por forma a evitar ou regularizar situações como as descritas, o Tribunal de Contas **recomenda:**

- o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique.
- que a documentação de suporte destes registos contenha sempre a autorização específica para cada operação a antecipar, a proposta que a fundamente e a disposição legal que a permita.
- a regularização das antecipações por via orçamental no mesmo ano económico em que foram realizadas.

11. A conta "Mais valias" que tem por finalidade o registo das mais valias como receita orçamental, apresentou um valor acumulado até ao final de 1998, no montante de 82.832.781.585$00 (somatório do saldo inicial e dos valores creditados durante o ano), dos quais apenas 10 milhões de contos foram transferidos para Receita Orçamental, contrariando a natureza transitória da própria conta e violando os princípios fundamentais da "clareza, exactidão e simplicidade" consagrados no art.º 26º da LEOE, bem como o da especialização de exercícios desvirtuando, por conseguinte, os resultados da execução orçamental e contrariando as **recomendações** feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres sobre a CGE (cfr. ponto 8.2.9).

12. A conta "Verbas comunitárias cativas para o Orçamento do Estado" destina-se a registar a movimentação dos fundos comunitários cativos para a execução do Orçamento do Estado, devendo no final de 1998 apresentar saldo nulo o que não acontece, já que o saldo (passivo), no final de 1998 ascende a 1.059.078$00, contrariando por conseguinte, as regras de movimentação definidas. Não foi possível determinar a origem daquele saldo, nem se verificou a adopção de qualquer procedimento destinado à respectiva regularização, até ao encerramento da contabilidade (cfr. ponto 8.2.10).

13. O Tribunal considera que a utilidade dos Balanços de Tesouraria elaborados pela DGO e pela DGT, fica aquém do que seria desejável, nomeadamente no que se refere à dificuldade de análise por motivo da diferenciação de critérios de agregação das diferentes rubricas, bem como no cumprimento dos princípios contabilísticos enunciados no Regime da Tesouraria do Estado, **recomendando** que as duas entidades afiram critérios por forma a evidenciarem com clareza os valores neles evidenciados (cfr. ponto 8.3).

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

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo, que respeita ao encerramento da Conta, engloba a 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 despesa, foram analisadas as operações relativas à retroacção (antecipação) de reposições escrituradas na tabela da DGT e a antecipação de reposições de verbas do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", bem como as respectivas guias de reposição, face ao disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, e às finalidades das operações de antecipação enunciadas no Relatório da Conta.

2. 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 da Escrita Orçamental (OREO), tendo a análise desta conta sido desenvolvida de forma mais aprofundada para efeito da auditoria realizada à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro;
   - à transferência de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa ao Fundo de Estabilização Tributário;
   - 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

3. Por fim analisam-se os resultados de execução orçamental e a forma de financiamento do défice.

B) Conclusões e Recomendações

1. Antecipação de reposições

Nas operações de retroacção de reposições, isto é, reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/99, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/98, diminuindo a despesa deste ano, verificaram-se as seguintes situações, que se distinguem quanto à sua tramitação:

- diversas reposições totalizando 1.420.531.551$00, constantes da tabela da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) recebida pelos Serviços do Tribunal, estando esse montante referido no Relatório da Conta e,
- as reposições efectuadas pelo IGCP, no montante de 75.736.714.917$00, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", que não constam da referida tabela, nem há qualquer referência no Relatório da Conta sobre as operações de encerramento.

Relativamente às primeiras foram seguidos os procedimentos instituídos, tendo a referida importância sido escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/98, 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 1999, de abatimento na receita orçamental de "reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

A antecipação das reposições relativas ao Cap.º 07 – Encargos da dívida pública", reposições efectuadas pelo IGCP em Outubro/99, não veio a ser realizada seguindo a tramitação já referida, através da conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental", tendo sido efectuada por estorno, isto é, convertendo directamente as reposições de "não abatidas" em "abatidas nos pagamentos" de 1998. Tratou-se efectivamente de uma antecipação de reposições, num montante elevado (75,7 milhões de contos), que não consta do Relatório da Conta, o qual apenas refere o montante total das antecipações efectuadas através da referida conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental" (totalizando 1,4 milhões de contos).

Atendendo a que o n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80 constitui uma norma de excepção, permitindo as regularizações nos três casos tipificados no Relatório da Conta, o Tribunal **recomenda**, por um lado, que as entidades envolvidas tomem as medidas adequadas para evitar o processamento de despesa orçamental em excesso, visto que o recurso à antecipação de reposições pode significar menor disciplina no processamento da despesa e, por outro lado, no caso de recurso a essa figura, sejam seguidos os procedimentos instituídos e devidamente evidenciadas essas antecipações nesse Relatório (cfr. ponto 9.1.1 a)).

2. Transferência de receitas orçamentais

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 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.

2. Esta movimentação abrangeu os saldos consignados a serviços com e sem autonomia financeira e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário, tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 28,8 milhões de contos de receitas não utilizadas até 1998 e a saída (por abate) de 30,5 milhões de contos de receitas não utilizadas até 1999 (cfr. ponto 9.1.1 b)).

3. Na CGE de 1998, as receitas abatidas no capítulo de "Contas de Ordem" representaram 63,6% dos valores transferidos para OREO, tendo as restantes importâncias sido previamente escrituradas como receitas do Estado consignadas a serviços sem autonomia financeira (cfr. ponto 9.1.1 b)).

4. O Tribunal **recomenda** que a DGO considere as operações efectuadas para salvaguarda da consignação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário, como operações de encerramento da CGE e as evidencie, de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 9.1.1 b)).

5. O crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a revelar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo) e de utilização desses fundos, 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. ponto 9.1.1 b)).

6. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 92,8 milhões de contos o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria em 31.12.98, tornando necessário antecipar para 1998 o produto de empréstimos emitidos no início de 1999. Em consequência deste movimento a conta de operações de tesouraria "Produto de empréstimos – Período complementar de 1998" apresentava, em 31.12.98, um saldo activo no referido montante de 92,8 milhões de contos (cfr. ponto 9.1.1 c)).

7. O mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação das dívidas (receitas por cobrar) porque as respectivas liquidações não são registadas na CGE (cfr. ponto 9.1.2 a)).

8. As dívidas de IR constantes da CGE foram distorcidas por um registo destinado a eliminar o desvio face à cobrança registada na Contabilidade do Tesouro, através do acréscimo de 477 milhares de contos como cobrança de liquidações prévias, incluindo este valor cobranças não validadas e fundos que não correspondiam a IR (cfr. ponto 9.1.2 a)).

9. 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. ponto 9.1.2 a)).

3. *Resultados da Execução Orçamental*

Através da análise das receitas e despesas orçamentais, da aplicação do produto dos empréstimos públicos, das operações de tesouraria e de encerramento da Conta, a que se procedeu no presente Parecer, designadamente nos Capítulos II, V, VI, VIII e IX, verificaram-se práticas de desorçamentação e deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas, pelo que o Tribunal não pode deixar de colocar **reservas** relativamente aos valores globais da receita e despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, consequentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado (cfr. ponto 9.2.1)

X – 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 n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente, os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado.

A análise abrange os fluxos evidenciados na CGE, e outros, que não o estando, o Tribunal dispõe de informação resultante de acções de controlo desenvolvidas pelos seus serviços de apoio.

B) Conclusões e Recomendações

1. *Inclusão na CGE de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros entre o OE e o SPE*

Conforme já foi referido no anterior Parecer, a análise do Tribunal neste domínio é dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com o sector público empresarial (SPE).

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, n.º 2, 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 para breve nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **volta a recomendar** que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado passar a incluir de forma sistematizada essa informação (cfr. ponto 10.1).

2. Fluxos financeiros entre o subsector Estado e o SPE

1. O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) o relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 13º da Lei n.º 6/91 e do que era habitual (cfr. ponto 10.1).

2. Relativamente aos fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 72,2 milhões de contos, cerca de 3,1 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE. Também no que respeita às transferências de capital para entidades do SPE evidenciadas na Conta, no valor de 30,1 milhões de contos, se verificaram situações de errada classificação das respectivas despesas, pelo que o Tribunal **volta a recomendar** aos organismos envolvidos, um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. pontos 10.2.1.1 e 10.2.1.2).

3. O subsídio concedido à Parque Expo 98, no valor de 750 000 contos, foi atribuído através de Protocolo celebrado entre o Ministro dos Assuntos Parlamentares e a Parque Expo 98, na sequência dos acordos celebrados entre esta empresa e os Ministérios da Educação, do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça e a Secretaria de Estado da Juventude, em que foi fixado "um preço bonificado de acesso à exposição internacional por parte de grupos escolares e outros grupos especiais (crianças, jovens, idosos e deficientes)".

   Dado o carácter desse subsídio, de indemnizar a empresa pela perda de receitas resultante da prestação de um serviço público a preço reduzido, e face ao disposto no n.º 1 do art.º 22º do Decreto de execução orçamental de 1998, a referida verba deveria ter sido atribuída por Resolução de Conselho de Ministros a título de indemnização compensatória, o que não se verificou (cfr. ponto 10.2.1.1).

4. Verificou-se que em 1998 diminuiu o esforço financeiro por parte do Estado em relação ao SPE em 163,6 milhões de contos, (- 28,7%), tendo contribuído para essa diminuição a assunção de passivos e a regularização de responsabilidades (- 41,4 milhões de contos), as dotações de capital (- 26,5 milhões de contos) e a concessão de avales (- 151,7 milhões de contos).

   No entanto, os subsídios e indemnizações compensatórias e as transferências de capital registaram acréscimos de, respectivamente, + 10,4% e + 24,6%, sendo de salientar o aumento verificado na concessão de empréstimos, que passou de 0,4 para 20,6 milhões de contos (cfr. ponto10.2.2).

5. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram igualmente um decréscimo (- 340,5 milhões de contos), tendo contribuído para essa diminuição a alienação de partes sociais de empresas (- 313,4 milhões de contos) e os dividendos e participação nos lucros (- 24,5 milhões de contos), reflexo do processo das reprivatizações (cfr.ponto 10.3).

3. Fluxos financeiros entre os FSA e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros entre os FSA e o SPE, verificou-se que dos subsídios e transferências de capital evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de 8,3 milhões de contos, apenas 471,9 milhares de contos (5,7%)

se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial., pelo que o Tribunal **recomenda** aos fundos e serviços autónomos envolvidos maior rigor na classificação dessas transferências, com observância do verdadeiro sector institucional (público ou privado) beneficiário das mesmas (cfr. ponto 10.4).

2. No tocante às receitas com origem no SPE, dado que na Conta Geral do Estado as receitas dos FSA são apresentadas de forma muito agregada, não foi possível proceder a qualquer tipo de análise (cfr. ponto 10.4).

XI – 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, que estabelece que o Tribunal de Contas, no 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.

No que diz respeito aos fluxos financeiros para a União Europeia, para além da execução global, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições ocorridas em 1998.

Relativamente aos fluxos financeiros oriundos da União Europeia procedeu-se a uma apreciação global no horizonte temporal 1994-1999, com particular incidência na execução financeira de 1998, sua relação com a CGE/98 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Este capítulo integra ainda a síntese do relatório da auditoria realizada ao "Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP (1994-1998)".

No que respeita aos fluxos financeiros da União Europeia, a análise incidiu sobre as transferências e a aplicação dos diversos fundos (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação, Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia), de 1994 até 1998, no âmbito da programação e execução.

A análise da execução financeira em 1998 só é possível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra o PDR e o QCA II (1994/99).

B) Conclusões e Recomendações

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

   Conforme já foi referido no anterior Parecer, a análise do Tribunal neste domínio é 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 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, e estando para breve nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal volta a recomendar que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado passar a incluir de forma sistematizada essa informação (cfr. ponto 11.1).

2. *Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia*

1. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 237,4 milhões de contos, ou seja, + 11,1 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento (cfr. ponto 11.2.1).

2. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise, registaram, em relação ao ano de 1997, um acréscimo de cerca de 13,9 milhões de contos, tendo contribuído para tal o aumento verificado na contribuição "recurso complementar PNB", no montante de 20,5 milhões de contos, atenuado pela evolução negativa dos "recursos próprios IVA" (- 6,3 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.1).

3. No que respeita a essas transferências (recursos próprios não tradicionais), verificou-se não haver total coincidência entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE. Embora o Governo previsse que as contribuições financeiras ascenderiam a 197 milhões de contos, apenas foram objecto de inscrição no Orçamento dotações no montante de 194 milhões de contos, tendo as transferências efectivas ascendido a 197,5 milhões de contos, valor muito próximo da previsão do Governo que não teve, no entanto, total expressão no OE. Por outro lado, não foi inscrita no Orçamento de Estado, nenhuma dotação específica para a "Reserva Monetária do FEOGA", embora constitua uma transferência regular.

4. A deficiente inscrição de verbas no Orçamento conduziu a que várias transferências para o orçamento da União Europeia ocorridas em 1998 tivessem sido efectuadas por operações de tesouraria, embora posteriormente regularizadas por despesa orçamental, após as necessárias alterações orçamentais; um desses adiantamentos por operações de tesouraria, no valor de 2,8 milhões de contos, só foi no entanto regularizado no final do ano de 1999, quando a Conta já tinha sido encerrada.

5. É esse valor de 2,8 milhões de contos, relativo a "Recursos próprios IVA" (1 876 702 860$00) e "Recurso complementar PNB" (933 259 863$00), que embora tenha expressão na despesa constante do Volume I da CGE, não está incluído na despesa evidenciada nos primeiros exemplares do Volume II (pág. 183), remetidos ao Tribunal e, eventualmente, a outras entidades, pelo que a DGO **deverá providenciar** a necessária errata, uma vez que os outros exemplares do Volume II entretanto remetidos ao Tribunal e já rectificados, não mencionam esse facto pelo que não se distinguem dos primeiros que foram enviados.

3. Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

1. A CGE não contempla informação sistematizada que, relativamente aos fluxos financeiros da UE, espelhe o seu valor por fundo e instrumento financeiro. Muito embora este tipo de informação não conste da previsão dos arts. 27º - "Estrutura da CGE" e 29º - "Anexos Informativos" da LEOE, **recomenda-se** que essa lacuna seja colmatada, designadamente na futura LEOE (cfr. pontos 11.1 e 11.3.2.3).

2. Durante o período de 1994-1998 foram efectuadas transferências da UE para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no montante de 2 593 370,5 mil contos, o que representa 71% do total programado para o período 1994-1999 (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

3. No período 1994-1998, o montante transferido da UE no que respeita ao FEOGA-Garantia ascendeu a 662 031,5 mil contos, dos quais 128 038,3 mil contos (cerca de 19%) se traduziram em transferências ocorridas em 1998 (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

4. No período 1994-1998, o fluxo financeiro acumulado proveniente do FEDER representa 40% do montante global recepcionado, seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE, o Fundo de Coesão, o FEOGA-Orientação e o IFOP, com 19%, 14%, 12%, 9% e 1%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

5. As rubricas "Outros" e FEDER (QCA I) registam valores que ascendem a 152 896,2 mil contos e representam cerca 5% do total dos fluxos acumulados no período 1994-1998 (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

6. O FEOGA-Orientação (74,2%), o FSE (72,9%), o Fundo de Coesão (71%) e o FEDER (70,3%) são os fundos, cujas transferências da UE mais se aproximam dos valores programados para 1994/1999, enquanto que o IFOP conta com menos de metade (48%) das transferências previstas no respectivo período (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

7. A forma de apuramento dos fluxos relativos aos fundos e instrumentos financeiros, aplicada pela DGT, não proporciona a clareza desejada, na medida em que apura numa rubrica residual "Outros", um conjunto de recebimentos provenientes da UE não incluídos no circuito normal dos respectivos fundos. Acresce ainda o facto de a estrutura adoptada na elaboração do relatório sobre os "Fluxos Financeiros com a UE", da responsabilidade da DGT, não ter sido uniforme ao longo do período 1994/98, verificando-se, nomeadamente nos anos de 1995 e 1996, a não individualização do IFOP (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

   Assim, **recomenda-se** que o relatório sobre os "Fluxos Financeiros com a UE", elaborado pela DGT, passe a apresentar, quanto ao apuramento dos valores, um tratamento uniforme ao longo do tempo (ou, quando necessário, com a devida explicitação dos critérios de mudança de tratamento da informação), individualizando todos os fundos envolvidos e, no caso de ser criada uma rubrica residual "Outros", explicitando a natureza de fluxos que lhe está afecto.

8. Do cruzamento da informação obtida na DGT com a coligida nos interlocutores nacionais dos respectivos fundos, relativamente aos montantes transferidos em 1998, foram registadas divergências de valores (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

9. Das verbas comunitárias previstas no OE PIDDAC apenas 11%, inscritas no Cap. 50º e destinadas a entidades sem autonomia financeira, são efectivamente controladas pela DGO

(14ª Delegação). Os restantes fundos inscritos em PIDDAC – "Outras Fontes", não sofrem qualquer controlo por parte desta entidade (cfr. ponto 11.3.2.3).

10. Os Interlocutores Nacionais dos fundos e instrumentos financeiros têm previsto nos seus orçamentos e reflectem nas suas contas de gerência os fluxos financeiros com a UE, assim como os pagamentos realizados no âmbito dos respectivos fundos.

    A DGDR, responsável pelo FEDER e Fundo de Coesão, adopta um procedimento diferente, tendo previsto no seu orçamento e fazendo reflectir na sua conta de gerência uma reduzida parcela dos valores que movimenta, correspondentes à "Assistência Técnica" dos programas dos gestores que lhe estão afectos (cfr. ponto 11.3.2.3).

    A necessidade de rigor e transparência nas contas públicas e o cumprimento do princípio orçamental da plenitude, leva a que se reitere a **recomendação**, já formulada em anos anteriores, à DGDR para que espelhe na sua contabilidade todos os fluxos financeiros recebidos da UE, procedendo à orçamentação dos respectivos valores e ao consequente registo na conta de gerência.

    Recomenda-se ainda que os orçamentos privativos das entidades que movimentam fluxos financeiros da UE, passem a indicar nas suas "memórias descritivas" quais os fundos que estão orçamentados (receita e despesa).

11. A análise por fundo e instrumento financeiro da despesa pública total, no período 1994-1998, permitiu as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.2.4.1):

    - A taxa de execução da despesa pública total é de 90,5%;
    - Da despesa pública total acumulada (3 142 717 mil contos), cerca de 69% traduziu-se em despesa pública comunitária, logo num esforço nacional de 31%;
    - O FEDER é o fundo que detém maior peso no total da despesa comunitária acumulada (64%), seguido do FSE (23%), do FEOGA-Orientação (12%) e por último do IFOP (1%);
    - Em termos globais, o Eixo II é o que revela maior peso (41,3%) no total da despesa comunitária acumulada, seguido dos Eixos IV (22,1%), I (21,6%) e III (9,1%);
    - As Iniciativas Comunitárias representam 5,1% no total da despesa comunitária.

12. No período 1994-1998, a taxa de execução global dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão foi de 90,1%, sendo o FSE, com 94,3%, e o FEDER, com 91,2%, os que evidenciam as melhores taxas, enquanto que o IFOP, o FEOGA-Orientação e o Fundo de Coesão revelam taxas inferiores de 68%, 81,6% e 88,8%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.2).

13. Se considerarmos o período de vigência do QCA II (1994-1999), verifica-se que a taxa de realização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão é de 70,8%, sendo de destacar o FSE e o FEDER com taxas acima da média, de 73,9% e 71,3%, respectivamente, enquanto que o IFOP, o FEOGA-Orientação e o Fundo de Coesão se encontram com níveis de realização inferiores (cfr. ponto 11.3.2.4.2).

14. Comparando a situação em finais de 1998 com a registada em finais de 1997, pode referir-se que a taxa de realização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão sofreu um acréscimo de 16,1% (de 54,7% para 70,8%) (cfr. ponto 11.3.2.4.2).

15. No período de 1994-1998, verifica-se que as maiores taxas de despesa pública se registaram nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, com 32,2% e 24,1%, respectivamente, e a menor, de 3,4%, na Região do Algarve (cfr. ponto 11.3.2.4.3).

16. Em termos de investimento por habitante, os valores mais elevados registaram-se nas Regiões Autónomas, com 546 contos/hab para os Açores e 469 contos/hab para a Madeira, Regiões estas que evidenciam um peso diminuto na despesa pública total, 5,4% e 4,9%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.3).

17. A análise, por fundo e instrumento financeiro, da despesa pública total em 1998 permitiu as seguintes observações (cfr. ponto 11.3.2.4.4):

    - O QCA II em 1998 apresenta uma execução financeira da despesa pública comunitária de 79,3%. Acima desta taxa média encontram-se o FSE, o FEOGA-Orientação e o FEDER, com 94,8%, 81,4% e 74,7%, respectivamente. O IFOP, registando uma taxa de execução de apenas 48%, encontra-se muito aquém da sua programação (cfr. ponto 11.3.2.4.4.1);
    - Particularizando, ao nível dos Eixos em 1998, os Eixos III, I e IV são aqueles que evidenciam melhores execuções, com 91,2%, 90,2% e 82,2%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.4.1);
    - Em 1998, o Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução de 74%, encontrando-se os sectores dos Transportes e Ambiente muito próximos, com 73% e 76%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.4.4.2);
    - No âmbito do FEOGA-Garantia, destacam-se em 1998, pela sua expressão financeira, as ajudas concedidas aos cereais, com um peso de 27,6%, as medidas de acompanhamento, com 16,5% e a carne de bovino, com 13,5%, que representam, no seu conjunto, mais de metade dos pagamentos efectuados (cfr. ponto 11.3.2.4.4.3);
    - A taxa de execução financeira comunitária, em 1998, regista uma redução significativa face a 1997 (de 90,7% para 78,1%). Com excepção do FSE, todos os fundos e instrumentos financeiros apresentaram em 1998 taxas de execução inferiores às registadas em 1997 (cfr. ponto 11.3.2.4.4.4).

4. Sistema de gestão e avaliação do controlo interno no âmbito do IFOP

1. O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do PROPESCA foi aprovado somente em 1999, decorridos mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão.

   Relativamente à IC Pesca verificaram-se atrasos na implementação da estrutura de gestão, designadamente na nomeação de gestores e na criação da Unidade de Gestão e da EAT.

   A legislação que regulamenta a IC Pesca foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a Portaria n.º 1487/95, que aprovou o "Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca"; do mesmo modo, só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da IC Pesca pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 371/97, diploma que regulamentou a Medida "Acesso ao Financiamento".

A tardia publicação da legislação relativa à IC Pesca foi um dos factores que contribuiu para o atraso na implementação desta IO (cfr. ponto 11.3.3.1).

Deste modo, **recomenda-se** que no âmbito das Intervenções Operacionais que venham a substituir o PROPESCA e IC Pesca no QCA III, sejam promovidas as diligências necessárias a uma rápida regulamentação e constituição das estruturas de gestão, de modo a evitar-se uma implementação tardia dessas Intervenções.

Por outro lado, aquelas estruturas, tendo em atenção as funções que lhes vierem a ser cometidas, deverão ser atempada e devidamente dotadas dos recursos humanos que permitam um desempenho eficaz.

2. A legislação relativa ao PROPESCA, em termos de estabelecimento de prazos, é omissa relativamente a muitas das operações do processo de apreciação/decisão das candidaturas, bem como, no que respeita a pagamentos, situação esta que se verifica igualmente com a IC Pesca.

   Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do "Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA", aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998 e compiladas em 1999, que deram origem ao Manual de Procedimentos do IFOP, portanto tardiamente. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

   A definição tardia de prazos, para além de não conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes, pode conduzir a atrasos na execução da intervenção operacional e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão (cfr. ponto 11.3.3.1).

   Os elementos informativos do SIGEP, relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, revelam a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas, quer no PROPESCA quer na IC Pesca.

   O enorme tempo despendido na análise das candidaturas no PROPESCA e IC Pesca teve como consequências:

   - Um baixo nível de compromissos e, consequentemente, uma baixa execução financeira, o que originou, no caso do PROPESCA, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), ou seja, em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, cerca de 3 583 215 contos;
   - Risco da não utilização integral das verbas IFOP, dada a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o PROPESCA e IC Pesca, para o aproveitamento integral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;
   - Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;
   - Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores, com o decorrente atraso na modernização da indústria e na modernização da frota e com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa;

- Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira (cfr. ponto 11.3.3.3).

Assim, **recomenda-se** que sejam fixados em tempo oportuno prazos para os processos de apreciação/decisão das candidaturas e de realização dos pagamentos e tomadas as medidas necessárias a que o processo de apreciação/decisão das candidaturas se efectue de forma célere, de modo a que o compromisso de verbas e o nível de execução financeira não sejam prejudicados.

Deverá de igual modo ser equacionada a possibilidade de confiar aos serviços regionais da DGPA a análise técnico-administrativa das candidaturas regionais, tirando-se assim partido da maior proximidade dos promotores.

3. Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas ao PROPESCA, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado nessa data.

   A despesa pública executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9% (cfr. ponto 11.3.3.2.1.2).

   Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através da aprovação de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 contos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da IC Pesca.

   A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e uma taxa de realização de 14,3% (cfr. ponto 11.3.3.2.2.2).

   Estes indicadores eram preocupantes, atendendo a que o fecho da apresentação de candidaturas era 31/12/99 e que a data limite para apresentação de despesa à Comissão Europeia é 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte destas IO das verbas IFOP.

   Adianta-se, porém, que, em termos de compromissos, houve uma efectiva recuperação durante o ano de 1999 quer no PROPESCA quer na IC Pesca (cfr. pontos 11.3.3.2.1.2 e 11.3.3.2.2.2).

   Com efeito, em 31/12/99, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas no âmbito do PROPESCA era de 45 472 377 contos, encontrando-se esta IO em "*overbooking*", com uma taxa de compromisso de 109,2% (cfr. ponto 11.3.3.2.1.2).

   Relativamente à IC Pesca, após a ultima aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas, era de 9 533 535 contos, encontrando-se igualmente esta Iniciativa em "*overbooking*", com uma taxa de 123,3% (cfr.11.3.3.2.2.2).

Encontrando-se o aproveitamento integral das verbas IFOP consignadas ao PROPESCA e à IC Pesca, dependente da celeridade da execução dos projectos por parte dos beneficiários, **recomenda-se** o seu acompanhamento cuidado por parte do IFADAP e DGPA.

De igual modo, os pagamentos a efectuar pelo IFADAP deverão decorrer de uma forma célere, a fim de garantir uma boa execução física e financeira.

4. As taxas remuneratórias cobradas pelo IFADAP aos beneficiários carecem de base legal, em termos do quadro constitucional e legal nacional, e são de enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado (cfr. ponto 11.3.3.4.1).

   Recomenda-se que, de futuro, não sejam cobradas taxas remuneratórias aos beneficiários, sem o adequado suporte jurídico-normativo.

   Deverão ser equacionadas, no âmbito da Tutela e do Ministério das Finanças, as fontes de financiamento da actividade corrente (gestão processual) dos serviços do IFADAP, de modo que a mesma não seja suportada por verbas consignadas no PIDDAC.

SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

A elaboração do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 1998 (CSS/98) foi orientada para a análise de alguns aspectos, considerados como fundamentais, que se sintetizam como segue:

1. Caracterização genérica e enquadramento do sistema de Segurança Social, em termos legislativo e orçamental;

2. Execução orçamental, com incidência na situação e evolução das principais receitas e despesas, bem como na óptica do financiamento do sistema e dos regimes que o integram, nomeadamente tendo em atenção a redistribuição e aplicação de recursos que se operam, tendo como origem de fundos: as receitas do regime geral, onde merecem destaque as contribuições, o apoio financeiro do OE, que decorre das obrigações legais subjacentes, transferências do exterior e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;

3. Revisão do Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos consolidados, incidindo nas respectivas operações de consolidação, bem como nas linhas essenciais quanto ao comportamento evidenciado pelas principais grupos patrimoniais: Activo, Passivo e Situação Líquida; assim como das suas rubricas mais significativas, nomeadamente disponibilidades financeiras, créditos a curto, médio e longo prazos, imobilizações financeiras e reservas;

4. Acção social e despesas correntes, com orientação específica para os subsídios a IPSS com acordos de cooperação e eventuais, nomeadamente quanto à distribuição regional por áreas sociais e valências, entidades intervenientes, circuitos implantados e construção de alguns indicadores de eficiência sobre a actividade das IPSS;

5. Problemática do desemprego e das políticas de apoio ao emprego e formação profissional, seu reflexo directo nas CSS e indirecto quanto ao sistema de Segurança Social;

6. Principais ilações que decorrem do arranque e dos primeiros anos de implementação do Rendimento Mínimo Garantido, indicadores de eficácia/ineficácia e avaliação do controlo interno;

7. Ponto da situação, bem como evolução, da dívida relativa a contribuições e respectivos universos subjacentes, isto é, beneficiários e contribuintes. Observações sobre a dívida por sectores de actividade económica e do SPA. Efeito das medidas de combate à dívida, nomeadamente acordos de regularização, com destaque para o Plano Mateus, alienação de créditos e cobrança coerciva. Regularizações nas contas de contribuintes, tendo por base medidas designadas como de "saneamento financeiro", assim como em consequência de situações de falência;

8. Avaliação dos valores significativos de natureza diversa, para além das dívidas de contribuintes, em relação aos quais o sistema se constitui como credor, destacando-se, além do caso recorrente e pontual relativo às despesas com acção médico-social associadas à Caixa de Previdência dos Telefones, o problemático tema das prestações sociais indevidas, nomeadamente subsídios de desemprego e doença, bem como respectivas notas de reposição e ainda outros saldos das rubricas

"Outros devedores" e "Outros credores", que envolvem em grande parte situações delicadas que têm vindo, na sua maioria, a ser apontadas em sucessivos Pareceres, mas aparentemente sem grande evolução ao longo do tempo;

9. Nos patrimónios financeiro e imobiliário da Segurança Social, continua a merecer destaque a particular situação do FEFSS, que, não estando formalmente integrado no sistema de segurança social propriamente dito, concentra a maior parte dos respectivos investimentos financeiros e se constitui como o destinatário exclusivo do produto da alienação de bens imobiliários que tem sido prosseguida.

B) Conclusões e Recomendações

1. O Orçamento e a Conta

1. No que se refere ao processo orçamental e modelo contabilístico do sistema, continuam actuais os diagnósticos e recomendações produzidos por este Tribunal em Pareceres anteriores, para os quais se remete. De qualquer modo, tem de afirmar-se que se mantém o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, bem como, quanto ao modelo contabilístico e suas regras, a desadequação aos princípios contabilísticos geralmente aceites, aspectos que se espera poderem vir a ser ultrapassados a curto prazo com a implementação de uma nova Lei do Enquadramento Orçamental e do POCP adaptado ao sector, o qual, de acordo com o que se conhece, parece vir ao encontro das referidas recomendações (cfr. ponto 12.2.1).

2. O Decreto-Lei n.º 128/98, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/98, foi publicado em 12 de Maio e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1998, tendo, aliás, como 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 12.2.4).

3. Com base no Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela, publicado no DR, n.º 20 II série, de 25/1/99, e da Declaração n.º 5/99 publicada no DR n.º 157/99, I Série – B, de 8 de Julho, foi realizada a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo como inscrição orçamental na receita o “saldo do ano anterior”, mas mencionado no texto do diploma como “referente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da segurança social”, confirmando a asserção do Tribunal de que os saldos das CSS, sendo apenas meramente convencionados, conferem ao processo orçamental uma “flexibilidade” que não se coaduna com a necessária consistência e rigor orçamental que seriam desejáveis (cfr. ponto 12.2.5).

4. Mais uma vez se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas e publicadas (cfr. ponto 12.2.5).

2. Execução Orçamental

1. O valor orçamentado para as receitas cobradas e transferências obtidas (onde se incluem as contribuições e as transferências do OE), no valor de 2.056,6 milhões de contos, foi excedido em 103,8 milhões de contos, ou seja, 5 % acima do orçamento. Para este resultado concorreram as receitas correntes, 106 milhões de contos, e as transferências de capital, 13,7 milhões de contos, enquanto as receitas de capital e as transferências correntes se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 11,4 e (-) 4,4 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.1).

2. O total das receitas do sistema aumentou 194,6 milhões de contos, correspondentes a um crescimento de 9,9 % relativamente a 1997. Este crescimento é resultado da evolução positiva registada nas receitas correntes e nas transferências correntes e de capital, com aumentos de 94,7, 30,1 e 71,9 milhões de contos, respectivamente. As receitas de capital, por seu lado, decresceram 2,1 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.2).

3. O montante de despesas processadas ascendeu a 2.125 milhões de contos, tendo ficado aquém do orçamentado em 31,5 milhões de contos, o que significa um desvio de (-) 1,5 %, revelando um melhor ajustamento do presente orçamento à realidade, quando comparado com o ano anterior. Da análise de cada uma das componentes da despesa, destaca-se:

   - Exceptuando as despesas de capital, todas as outras registaram uma taxa de execução acima dos 95 %;
   - As despesas correntes apresentam o mais elevado coeficiente de execução com 99,7 %, representando, ainda assim, um desvio de (-) 6,1 milhões de contos;
   - As despesas de capital estiveram bastante aquém do orçamentado, facto que repete o acontecido no exercício transacto (cfr. ponto 12.3.2.1).

4. As despesas processadas sofreram, de 1997 para 1998, um acréscimo de 10,6 %, o que correspondeu a um aumento absoluto de 204,3 milhões de contos. O grupo de despesa que registou um maior crescimento, quer relativo, quer absoluto, foi o das transferências de capital, com um aumento de 134,1 % relativamente a 1997, ou seja, 150,4 milhões de contos, o qual resulta da reclassificação das transferências para o FEFFS, antecedentemente consideradas como transferências correntes. Este facto justifica igualmente a quebra significativa nestas últimas. As despesas correntes e as despesas de capital registaram, igualmente, crescimentos, sendo estes, respectivamente, de 144,1 e 5,7 milhões de contos (cfr. ponto 12.2.2).

5. Os 100 mil contos orçamentados para fins de "Reforma da Segurança Social" distribuiram-se pela Direcção Geral dos Regimes da Segurança Social (com uma dotação de 20 mil contos), Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (20 mil contos) e Inspecção Geral da Segurança Social (60 mil contos). Em contraste e a exemplo de 1997, as despesas realizadas em 1998 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 711,1 e 5,9 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 deveriam ser suportadas por dotações orçamentais associadas à reforma em questão (cfr. ponto 12.3.2.4).

6. Em 1998, as receitas cobradas superaram as despesas processadas em cerca de 35,4 milhões de contos, valor inferior ao registado no exercício anterior, onde esse saldo se cifrou em 45,1 milhões de contos. Este facto confirma a convergência entre as receitas e as despesas, dado uma maior aceleração destas últimas, tendência atenuada pelo valor das transferências para o FEFSS, que atingiram 113,2 milhões de contos e que foram incluídas naquelas despesas (cfr. ponto 12.3.3).

7. As contribuições, principal fonte de financiamento do sistema de segurança social, atingiram um valor de 1.484,6 milhões de contos, representando, em 1998, 93,5 % das receitas correntes e 68,8 % das receitas e transferências incluídas na CEO, enquanto as transferências do OE foram de 389,3 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.4.1).

8. Relativamente à despesa, da análise do quinquénio 1994-98, destaca-se:

   - A perda de posição relativa das pensões de reforma, em 1998, apresentam o valor mais baixo do quinquénio, 55,4 % do total das despesas, quando em 1994 esse valor ascendia a 59,0 %;
   - Os subsídios de desemprego e de doença denotam igual tendência, sendo os valores obtidos no exercício de 1998, igualmente, os mais baixos do quinquénio, 6,3 % e 4,3 %, respectivamente;
   - A acção social e o rendimento mínimo garantido revelam tendências de crescimento, enquanto que as despesas de administração e as relativas ao subsídio familiar surgem com pendor estabilizante (cfr. ponto 12.3.4.1).

9. No período 1994/98, as taxas de crescimento médio anual das variáveis mais significativas da CSS suscitam as seguintes observações:

   - A taxa de crescimento médio anual das despesas, 7,0 %, superou a da receitas, 6,9 %;
   - A taxa de crescimento das contribuições quase acompanhou a do total das receitas, enquanto que os apoios provindos do OE cresceram a uma taxa inferior; assim, o nível atingido é, em grande medida, explicado pelo movimento das receitas remanescentes, onde se registou uma taxa de crescimento médio anual de 14,9 %;
   - Relativamente às prestações sociais e transferências, apresentam-se claramente acima da média as taxas das despesas em acção social (11,4 %) e das transferências correntes destinadas a formação profissional (9,4 %), enquanto o subsídio familiar e os movimentos de capital ligados à formação profissional se apresentam um pouco acima da média;
   - As pensões (5,9 %), o subsídio de doença (2,7 %) e as despesas com a administração do sistema (4,4 %), apresentam um crescimento abaixo da média;
   - Merece ainda referência, no conjunto das despesas, o facto de o subsídio de desemprego apresentar uma taxa de crescimento negativa (-) 0,5 %, (cfr. ponto 12.3.4.1).

10. 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 1998. As transferências do OE são as que maior incremento revelam: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1998. No tocante às despesas e transferências, é de sublinhar o decréscimo de 0,2 pontos percentuais ocorrido em 1998, relativamente a 1997, depois de se ter verificado um crescimento entre 1990 (5,5 %) e 1997 (6,1 %) e, à semelhança do ocorrido no exercício

anterior, o decréscimo nos "Subsídios de desemprego" e a subida na "Acção Social". As transferências para o FEFSS mantiveram-se, em 1998, nos 0,6 % do PIB (cfr. ponto 12.3.4.1).

11. No que respeita às despesas com pensões de reforma, a análise dos respectivos dados físicos e financeiros, no triénio 1996-98, permite suscitar os seguintes comentários:

    - Em termos globais, no exercício de 1998, as despesas com pensões registaram um acréscimo de 80,2 milhões de contos, correspondente a um crescimento de 7,3 %, quando, em 1997, esse crescimento se tinha situado nos 6,2 %;
    - A estrutura das despesas no que respeita aos regimes de Segurança Social - Regime Geral (RG), Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) e Regimes não Contributivos e Equiparado (RNCE) - não se alterou de forma significativa, constituindo as pensões do regime geral a fatia mais avultada do total das despesas, 79 %, seguindo-se o RESSAA com 13,6 % e o RNCE com os restantes 7,4 %. Mas, em termos de evolução, enquanto as pensões relativas ao RESSAA tendem a decrescer, as pensões do regime geral e do RNCE cresceram relativamente a 1997, respectivamente, 8 % e 15,7 %, em 1998;
    - O número de pensionistas atingiu, em 1998, cerca de 2,4 milhões, estando 1,8 milhões na órbita do regime geral. Em termos evolutivos, o aumento registado no total de pensionistas deve-se, exclusivamente, aos acréscimos ocorridos nos beneficiários do regime geral (104 milhares de 1996 e 1998), visto que, quer os pensionistas afectos ao RESSAA, quer os afectos ao RNCE, denotaram decréscimos com algum significado no triénio – (-) 4,4 % e (-) 4,8 % em 1996/97 e 1997/98, respectivamente, os primeiros e (-) 5,1 % e 6,5 % em iguais períodos, os últimos;
    - As pensões médias anuais do regime geral e do RESSAA situaram-se em cerca de 521 e 314 contos, respectivamente. Quanto à pensão média do RNCE, de acordo com os dados do relatório analítico sobre a CSS/98 apresenta valores mais elevados, dado que se encontra empolada pelo complemento social de pensões do regime geral, bem como por retroactivos, suplementos e complementos (cfr. ponto 12.3.4.1.6).

    O facto de, em sede de relatório analítico das CSS as pensões relativas aos RNCE, estarem empoladas pelos complementos sociais do regime geral, bem como por outros factores, suscita a **recomendação** de que futuramente os valores em causa sejam, no relatório em questão, devidamente discriminados.

12. A CSS admite 6 regimes de segurança social e situações assimiláveis, a saber: RG, RNCE, acção social (AS), 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 1998, contribuíram para as receitas do sistema, respectivamente, nas proporções de 73,7 %, 18,7 %, 6,8 % e 0,8 %, (cfr. ponto 12.3.4.2).

13. O peso das contribuições para a Segurança Social em termos de PIB é mais reduzido, em 1998, no nosso país do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. É, porém, de registar que na década de 90, em Portugal, esse peso aumentou 0,7 pontos percentuais, diminuindo o seu diferencial em relação à média da União Europeia, em que a

variação foi de 0,5 pontos percentuais. A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal, tendo estabilizado, na década de 90, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a estabilização registada na média da UE, mas aqui com tendência decrescente, o que parece ter que ver com a preocupação de reduzir o custo do factor trabalho e, assim, incrementar o emprego (Cfr. ponto 12.3.4.2.1).

14. 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 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, 82,8 % quanto ao RESSAA e 88,3 % quanto à acção social, indo, em grande parte, ao encontro do estabelecido na LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado. (cfr. ponto 12.3.4.2.2).

15. As transferências do exterior dizem respeito, na sua maior parte, a apoios à formação profissional oriundos do FSE (143,1 milhões de contos), seguindo-se as transferências para o PIDDAC oriundas do FEDER (4 milhões de contos) (cfr. ponto 12.3.4.2.3).

16. Os meios financeiros gerados pelo próprio sistema atingiram 1.604,8 milhões de contos, tendo, ao longo do período 1996/98 financiado, não só as despesas do próprio regime, como o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e outras, incluídas no grupo residual “diversos”, facto que aconteceu, em maior escala, de 1997 para 1998 (cfr. ponto 12.3.4.2.4).

17. Quanto às transferências provenientes da SCML (incluindo FSS), atingiram, em 1998, 17,5 milhões de contos, continuando, apesar de uma redução de cerca de 1 milhão de contos relativamente a 1997, a revestir-se de uma significativa importância para o financiamento da Acção Social (cfr. ponto 12.3.4.2.7).

18. Como tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, os saldos de execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, continua a ser um dos pontos fracos quanto ao modelo contabilístico do sector, aspecto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras. Esta crítica, embora em contexto diverso, pode aplicar-se quanto à análise por regimes que vem sendo incluída nas CSS desde 1996, facto que se mantém em 1998 (cfr. ponto 12.3.4.2.5).

19. A estrutura de financiamento da acção social apresenta características semelhantes em 1997 e 1998, podendo notar-se que:

    - O financiamento do OE (125,5 milhões de contos) representou cerca de 86,1 % das despesas com acção social de 1998;
    - O apoio da SCML foi de 12,7 milhões de contos, o que representou 8,7 % do total do financiamento da Acção Social, proporção esta inferior à de 1997, que atingiu 11,1 %;
    - Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo financiamento do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS (valor considerado como de cobertura de défice por parte do regime geral) e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência crescente, na medida em que, no seu conjunto, quando em 1996 estavam entre os 7 e os 8 milhões de contos, atingiram um

valor superior a 9 milhões de contos em 1997, culminando em 1998 acima dos 12 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.4.2.9).

3. Balanço e Demonstração de Resultados

1. As demonstrações financeiras, incluídas nas CSS, 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, outros sem qualquer base documental, 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 estes últimos movimentos, apesar de minoritários, continua a não se entender porque razão são omissos adequados documentos de suporte (cfr. ponto 12.4.1).

2. A transferência do saldo da rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais", do Passivo para a Situação Líquida, na sua componente "Reservas", para "Reserva Geral de Sistema", mantém-se, com as devidas adaptações e de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, como alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação. Este movimento, em 1998, assumiu o valor de cerca de 428,7 milhões de contos, o qual, por outro lado, continua a figurar nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo. Este procedimento afecta 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 12.4.1).

3. O Activo Líquido mantém a tendência de crescimento já denotada em anos transactos, tendo contudo, em 1998, acentuado significativamente esse comportamento. O seu valor contabilístico, no final de 1998, era de 802 milhões de contos, 11,1 % acima do verificado em 1997. O Passivo, contrariando a tendência de decréscimo denotada nos últimos anos, registou um aumento de 21 milhões de contos, o que significou um crescimento relativo de 17,7 %. A Situação Líquida registou um aumento de 58,9 milhões de contos, ou seja uma variação de 9,8 %, relativamente a 1997, enquanto no período imediatamente anterior essa variação tinha sido de 5,8 % (cfr. ponto 12.4.2).

4. O crescimento do Activo (líquido) em 1998, de cerca de 79,9 milhões de contos (no ano anterior tinha sido de 21,5 milhões de contos), fica em grande medida a dever-se ao crescimento substancial dos "Créditos a Curto Prazo", ou seja, 47,6 milhões de contos, valor que atinge 59,6 % do total do crescimento verificado no exercício e que é representado, na sua maior parte, por dívidas de contribuintes. O acréscimo anterior, agregado ao verificado em "Disponibilidades" (25,4 milhões de contos), justifica em mais de 90 % o total do crescimento ora em causa (cfr. ponto 12.4.2.1).

5. A rubrica mais significativa na composição do Activo Líquido continua a ser "Créditos a Curto Prazo", representando, no final de 1998, 64,3 % do seu total, ou seja, 515,5 milhões de contos num total de 802 milhões de contos. Seguem-se as "Disponibilidades" e o "Imobilizado Corpóreo" com valores de 242,1 e 34,4 milhões de contos, respectivamente, representando 30,2 % e 4,3 % do total. As restantes componentes representavam apenas 1,2 % do total, isto é, cerca de 10 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.2.1).

6. Relativamente ao Passivo, merecem destaque os "Débitos de Curto Prazo", os quais registaram um crescimento de 20,8 milhões de contos (17,6 %), de 1997 para 1998, que explicam a evolução ocorrida. Da desagregação deste conjunto, decorre que a rubrica "Credores por

financiamento organismos estrangeiros" (respeitante a transferências de origem externa que, até final do exercício, não tinham sido utilizadas), ao aumentar cerca de 19 milhões de contos, justifica a evolução operada (cfr. ponto 12.4.2.2).

7. A tendência de crescimento da "Situação Líquida", já verificada em anos anteriores, foi reforçada, em 1998, na ordem dos 58,9 milhões de contos. Esta variação é explicada pelo reforço da "Reserva Geral do Sistema" (69 milhões de contos), conjugada com a diminuição dos "Resultados Líquidos", (-) 10,7 milhões de contos. Apesar de se manter a tendência de crescimento dos "Resultados Correntes do Exercício", verificou-se um crescimento substancialmente mais moderado (11,8 milhões de contos) do que o registado no ano anterior, em que o valor desta rubrica mais que duplicou (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos). Relativamente aos "Resultados do Exercício Anterior", que tinham registado em 1997 uma queda de 197,8 milhões de contos, verificou-se novo decréscimo, desta vez significativamente menor, na ordem dos 20,4 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.2.3).

8. As disponibilidades financeiras do sistema aumentaram cerca de 25,4 milhões de contos, facto que representou um aumento de 11,7 % em relação ao exercício transacto, sendo, naturalmente, o IGFSS o seu maior detentor (91 %). Como aconteceu em 1997, o saldo de "Caixa" não se enquadra neste padrão, pois a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, que, no ano anterior, apresentava um valor superior a 350.000 contos, em 1998 tinha um saldo de Balanço de cerca de 384,4 milhares de contos, o qual não foi justificado na sua totalidade. A maior parte do saldo em questão é imputável ao Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social dos Açores e é constituído por "*saldos de tesouraria – Fundos de Maneio em cada um dos serviços desconcentrados dos Centros de Prestações Pecuniárias*", reconhecendo que "*a análise destes fundos permanentes faz, sem dúvida ressaltar a disparidade de valores e a desnecessidade da sua existência quanto a montante*". Daí o Conselho de Administração do referido Instituto ter deliberado, com data de 17/11/99, "*regularizar a situação apresentada*". Registe-se ainda que, apesar desses fundos permanentes existirem em contas bancárias, são relevados contabilisticamente na rubrica "Caixa", o que se afigura ser uma prática incorrecta (cfr. ponto 12.4.3.1).

9. Os créditos derivados das dívidas de contribuintes representavam, no Balanço de 1998, um valor de cerca de 425,7 milhões de contos, o qual era maioritário no conjunto dos créditos considerados como de curto prazo, que atingiram cerca de 515,5 milhões de contos, ou seja, cerca de 62,6 % do Activo bruto do sistema. As demonstrações financeiras continuam a não reflectir qualquer estimativa sobre o grau de cobrabilidade destes créditos, por via de um adequado provisionamento, o que afecta a transparência e clareza das CSS (cfr. ponto 12.4.4).

4. Acção Social

1. A taxa média de evolução das despesas com acção social, no período 1994/98, atingiu 11,4 %, valor acima da taxa de crescimento registada no total das despesas (7 %) e da evolução das prestações sociais mais significativas. Acresce que esta tendência se acentuou, de 1996 para 1997 e de 1997 para 1998, com taxas de crescimento, respectivamente, de 12,4 % e de 16,9 % (cfr. ponto 12.5.1).

2. Em 1998, os subsídios a IPSS com acordo de cooperação remontaram a cerca de 90,6 milhões de contos, representando 71,6 % do total das despesas com acção social no mesmo ano, tendo, de 1997 para 1998, aumentado cerca de 16,8 %, taxa paralela à evolução total em despesas correntes com acção social. Seguem-se as despesas com estabelecimentos integrados, mas

apenas com cerca de 14,1 milhões de contos, ou seja, 11,2 % do total. As despesas remanescentes, onde se incluem outras formas de apoio a IPSS, como sejam os designados subsídios eventuais, apresentam características de dispersão (cfr. ponto 12.5.1).

3. A repercussão da actividade das IPSS no domínio orçamental não se esgota nos referidos subsídios, pois, ao constituirem-se e serem reconhecidas como tal por via do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, naturalmente com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado nesse domínio. Também no domínio específico das contribuições para a Segurança Social, as IPSS beneficiam de um esquema de taxa contributiva reduzida (cfr. ponto 12.5.1).

4. Em termos de distribuição regional, em 1998, ao Continente correspondeu cerca de 94,1 % do total das despesas correntes com acção social, concentrando-se os subsídios, com acordo e eventuais, nas regiões Centro, Norte e Lisboa e Vale do Tejo, absorvendo, cada uma, à volta de 20 % do total, ou seja, de 119 milhões de contos (cfr. ponto 12.5.2).

5. As valências sociais mais significativas foram a Educação pré-escolar (Infância e Juventude) e Lares (Terceira Idade) que atingiram, respectivamente, cerca de 17,1 e 16,7 milhões de contos. Na primeira, os distritos que absorveram mais despesa foram, pela ordem indicada, Porto, Lisboa, Aveiro e Braga, atingindo, no seu conjunto, quase 10 milhões de contos. Na segunda, para além dos distritos anteriores, destaca-se a situação do distrito de Coimbra, que, adicionado aos àquelas, conduz a uma despesa de cerca 6,6 milhões de contos, o que revela uma menor concentração do que no caso anterior. Nos distritos do interior, como sejam Guarda, Beja e Portalegre, nota-se o peso relativo das despesas com Lares para a Terceira Idade (cfr. ponto 12.5.2).

6. Quanto aos subsídios com acordo, o processo de orçamentação assume características muito particulares, pois resulta da agregação do Orçamento Corrente e do Orçamento Programa, sendo o primeiro recorrente e o segundo, encarado de uma forma simplista, resultante dos novos acordos estabelecidos no exercício em questão. Os valores relativos ao Orçamento Corrente vão sendo processados logo desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativas ao Orçamento Programa, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, bem como das consequências para as próprias IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades (cfr. ponto 12.5.3.1).

7. Aos Serviços Subregionais, subsidiariamente aos Centros Regionais, nomeadamente com apoio dos quadros pertencentes aos serviços locais descentralizados, está reservado um papel fundamental no funcionamento dos processos de atribuição, acompanhamento técnico (devendo verificar no terreno, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes), bem como controlar operacionalmente a correcta aplicação dos subsídios, sejam com acordo ou eventuais. Acrescem as atribuições quanto ao processo de registo das IPSS, entre outras, pois normalmente têm de dar parecer sobre as mais diversas situações (cfr. pontos 12.5.3.1 e 12.5.3.3).

8. Os referidos serviços locais resumem-se, em regra, a uma assistente social, responsável por um número variável de concelhos, normalmente dois ou três. A situação foi atenuada com a

admissão de técnicos de serviço social com vínculo precário, facto que se tornou imperativo devido à superveniência do RMG, e à existência de extensas zonas com fraca cobertura dos serviços. Os serviços de inspecção interna dos SSR/CRSS não estão normalmente direccionados para esta área, pois têm como habitual prioridade a fiscalização dos estabelecimentos lucrativos que operam também nas áreas sociais (cfr. ponto 12.5.3.1).

9. As circunstâncias apontadas parecem confluir para que, de modo geral, os serviços tenham dificuldade em ir ao encontro das atribuições que lhes estão cometidas, não só pela alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, como pela mesma razão quanto a técnicos orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente quanto à obrigação de análise das contas das IPSS (cfr. pontos 12.5.3.1 e 12.5.3.3).

10. Os subsídios eventuais são relativamente irrelevantes no conjunto, atingindo, em 1998, apenas cerca de 2 milhões de contos, apresentando como característica principal o facto de o poder decisório quanto à sua atribuição depender exclusivamente da Tutela, aliás, na linha do que se passa com os subsídios provenientes do FSS, sendo normalmente aplicados em viaturas, obras e equipamentos, estando, por vezes, associados a outros apoios, como seja o PIDDAC, acordos de cooperação e Programas (cfr. ponto 12.5.3.2).

11. Para além do controlo orçamental de nível superior exercido pelo IGFSS, a IGMTS tem habitualmente como prioridade no seu plano de trabalhos a actividade das IPSS, embora os seus responsáveis reconheçam grandes limitações neste domínio, tendo em conta, nomeadamente, a desproporção entre o universo alvo e o seu apreciável crescimento e os meios humanos de que a Inspecção dispõe (cfr. ponto 12.5.3.3).

12. Os circuitos analisados, na área específica da acção social, parecem revelar ser esta um dos aspectos onde ainda não foi assimilado o esquema de organização global que nasceu a partir da criação dos actuais Centros Regionais, pois parece que algumas situações e responsabilidades fundamentais continuam a assentar na organização de base distrital. Ver-se-á como a nova estrutura criada pela recente Lei orgânica do MTS se vai adaptar a estas realidades (cfr. ponto 12.5.3.3).

13. Afigura-se que o actual sistema privilegia, por vezes, as organizações mais bem apetrechadas nos esquemas de obtenção de subsídios, podendo decorrer desse facto uma certa falta de equidade, correndo-se o risco de beneficiar as IPSS que não sejam, relativamente, as mais carenciadas. Este aspecto manifesta-se, por exemplo, em termos de distribuição regional, conduzindo à manutenção de contrastes sociais entre o litoral e o interior, agravados pela maior carência de quadros e pessoal especializado nestas últimas áreas, facto que também contribui para um maior dinamismo na procura de subsídios nas zonas litorais mais desenvolvidas, conduzindo, entre outros factores, a uma cada vez mais acentuada desigualdade entre regiões (cfr. ponto 12.5.3.3).

14. Parece haver consenso sobre a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada que poderia e deveria orientar a política de subsídios em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, o que ainda não se verifica (cfr. ponto 12.5.3.3).

15. No que respeita à actividade das IPSS, a apreciação da sua evolução assentou em três dos seus vectores cruciais – número de equipamentos e utentes e respectivos valores orçamentados quanto ao triénio 1996/98, podendo destacar-se as seguintes observações:

- Em 1998 foram orçamentados 82,3 milhões de contos em acordos de cooperação, tendo as transferências em questão aumentado, em 1998, relativamente a 1997, 15,9 %. O número total de beneficiários ascendeu aos 315,9 milhares, registando-se um crescimento na ordem dos 7,7 %. Por último, os equipamentos sociais (por valência) subsidiados cresceram igualmente (8,9 % relativamente a 1997), cifrando-se, em 1998, em 8.237 unidades (por valência, independentemente do estabelecimento);
- A "Infância e Juventude" foi a área social mais significativa, representando, em 1998, 51,1 % do total dos equipamentos, 61,6 % do total dos utentes e 51,3 % do total do valor orçamentado;
- No CRSS Norte, na área social "Família e Comunidade", apesar de se verificar um decréscimo do número de utentes no triénio (menos 642, ou seja, um decréscimo relativo de 17,7 % de 1996 para 1998), registou-se um aumento do orçamento na ordem dos 260 milhares de contos, um acréscimo relativo de cerca de 60 %, entre 1996 e 1998;
- No CRSS Alentejo, entre 1997 e 1998, o número de equipamentos sociais vocacionados para a área social "Família e Comunidade" duplicou e o respectivo orçamento mais que triplicou, tendo o número de utentes permanecido constante (cfr. ponto 12.5.4).

16. A análise de três indicadores – número de utentes por equipamento, valor orçamentado por equipamento e valor acordado por utente – permitiu retirar as seguintes conclusões:

- A área de intervenção social com um custo médio por utente e por equipamento mais elevado é a da "Invalidez e Reabilitação": cerca de 746 contos/utente e 20.559 contos por equipamento. Relativamente a esta área, sublinhe-se que o CRSS Lisboa e Vale do Tejo regista o mais alto custo/utente (835 contos) e o mais elevado custo/equipamento (22.942 contos);
- Ao invés, a área da "Infância e Juventude", apresenta os custos por utente mais baixos, 224 contos, sendo, relativamente aos custos por equipamento, na área da "Terceira Idade" que se registam os custos por equipamento menos onerosos (9.022 contos);
- Na área "Família e Comunidade" ocorrem discrepâncias significativas nos valores de custo médio dos diferentes Centros Regionais. Assim, verifica-se que o custo médio por utente mais elevado ocorre no CRSS Centro, 390 contos, enquanto que no CRSS Alentejo, apesar deste indicador ter registado um crescimento espectacular de mais de 300 %, entre 1997 e 1998, o mesmo rácio desce para os 90 contos/utente;
- Ainda referente à mesma área, observa-se que o CRSS Lisboa e Vale do Tejo apresenta um custo médio por equipamento e um número médio de utentes por equipamento cerca de 2,5 vezes superior aos valores médios registados nos cinco Centros Regionais (cfr. ponto 12.5.4).

17. Em termos de indicadores globais, agregando o conjunto de áreas socais quanto aos três vectores em análise, podem tirar-se as seguintes ilações:

- O número de utentes por equipamento tem vindo a baixar, tendo-se passado de uma média de 41 utentes/equipamento em 1997 para 39 em 1998. A análise deste indicador revela que o número de equipamentos sociais e respectiva capacidade de oferta tem aumentado mais que o número de utentes que as procuram;

- O custo médio por equipamento aumentou de 10.165 contos em 1997 para 10.410 em 1998, correspondendo a um crescimento relativo na ordem dos 2,4 %;
- À semelhança dos outros indicadores, o custo médio por utente aumentou de 250 contos em 1997 para 270 em 1998, o que significa um crescimento relativo de 8 % (cfr. ponto 12.5.4).

O Tribunal **recomenda** que seja criada no mais curto prazo possível uma carta social a nível nacional que possa fundamentar e orientar a política de subsídios a IPSS, bem como o aperfeiçoamento de todo o sistema de controlo sobre a actividade destas instituições.

5. *Desemprego, apoios ao emprego e formação profissional*

1. As despesas correntes relacionadas com o desemprego, inscritas nas CSS, têm vindo a ser as mais significativas logo a seguir às pensões. De 1994 a 1998, as despesas com subsídios de desemprego assumiram características de estabilização, com o máximo em 1995 (140,2 milhões de contos) e o mínimo em 1998 (133,1 milhões de contos). De qualquer modo, relativamente ao total das despesas e transferências incluídas nas CSS, têm vindo a perder posição, tomando em consideração o mesmo período, passando de 9,1 % em 1994 para 6,3 % em 1998. (cfr. pontos 12.3.4.1 e 12.6.1).

2. No período 1994/96 registou-se um certo decrescimento no subsídio de desemprego, enquanto o subsídio social de desemprego, tendo aumentado no período 1994/96, praticamente estagnou no período subsequente (1996/98) em cerca de 40 milhões de contos. O primeiro atingiu o seu máximo e mínimo, respectivamente, em 1995, com 98,1 milhões de contos, e em 1998, com 90,1 milhões de contos (cfr. ponto 12.6.1).

3. Em termos físicos, no mesmo período, o número de beneficiários com subsídio de desemprego diminuiu (112,9 milhares em 1994, 87,6 milhares em 1998), enquanto no subsídio social de desemprego aconteceu precisamente o contrário (de 67,9 milhares para 79,8 milhares em igual período), denotando, assim, transferências de um sistema para outro, nomeadamente quando terminam as condições de acesso ao primeiro subsídio, sem alteração da condição de desempregado (cfr. ponto 12.6.1).

4. Quanto ao subsídio de desemprego, constatou-se que o valor médio mensal tem vindo a aumentar (70,5 contos em 1994, 83,4 contos em 1998), enquanto o subsídio social teve, em termos médios mensais, um comportamento mais irregular no período em causa, com o mínimo de 42,3 contos em 1994 e o máximo em 1996 com 45,4 contos, sendo, em 1998, de 43,5 contos (cfr. ponto 12. 6.1).

5. Em 1998, as despesas e transferências atribuídas à Política de Emprego e Formação Profissional atingiram cerca de 219,1 milhões de contos, tendo sofrido ao longo do tempo uma apreciável oscilação, fruto da evolução irregular da componente comunitária destinada a acções de formação profissional, sua principal fonte de financiamento, logo seguida pelo OSS (cfr. ponto 12.6.2.1).

6. Quanto às designadas políticas activas de emprego, nomeadamente a isenção total ou parcial de contribuições derivadas de situações de primeiro emprego e desemprego de longa duração, têm vindo a ser suportadas financeiramente, em grande parte, pelo sistema. Mas a perda de receita correspondente, foi, em 1998, de 24,4 milhões de contos, apenas compensada pelo FSE

em cerca de 1,2 milhões de contos. No que respeita à redução de contribuições, que ultrapassa o âmbito dos incentivos ao emprego, o universo de contribuintes e beneficiários envolvidos, era em 1998, respectivamente de 20.102 contribuintes e 256.095 beneficiários, nomeadamente IPSS. Estima-se que a perda de receita correlativa, para o sistema, tenha atingido, no mínimo, valores na ordem dos 26,0 milhões de contos e 21,3 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1998 (cfr. ponto 12.6.2.2).

7. Segundo o IGFSS, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada, atingiu, em 1998, 36.360, implicando custos para o sistema, em parte inscritos como pensões, mas abrangendo também subsídios de desemprego, estimados em cerca de 44,5 milhões de contos, a maior parte dos quais relativos a trabalhadores idosos desempregados e envolvendo reestruturações económicas de empresas e sectores económicos. O custo desta política tem assumido proporções crescentes, pois os dados disponíveis apontam para taxas de evolução de 24,3 % e 34,1 %, respectivamente quanto ao número de beneficiários e montantes, entre 1996 e 1998 (cfr. ponto 12.6.2.2).

   O Tribunal **recomenda** que os sistemas contabilístico e estatístico sejam aperfeiçoados e conciliados no sentido de permitir apurar, autonomamente, a eficácia das diversas políticas associadas ao problema do emprego em sentido amplo, tendo uma especial preocupação quanto às políticas activas de emprego.

6. Rendimento Mínimo Garantido

1. Quanto aos OSS, de 1996 a 1998, há a registar:

   - O significativo acréscimo nas dotações orçamentais, com esta finalidade verificado de 1996 (3,5 milhões de contos) para 1997 (25,3 milhões de contos), acréscimo este justificável pela transição do período experimental de projectos piloto para a fase de generalização;
   - Igualmente, um aumento relativamente significativo (36,4 %), de 1997 para 1998, correspondente, em termos absolutos, a 34,5 milhões de contos, (cfr. pontos 12.3.4.2.2, 12.3.4.2.7 e 12.7.1).

2. No que respeita à execução orçamental, no mesmo período, há a referir que:

   - No final de 1997 havia um saldo acumulado de 18,7 milhões de contos, utilizado parcialmente em 1998, ano em que foram processados, em termos de despesa, 39,5 milhões de contos, tendo como resultante um saldo remanescente, por executar, de cerca de 3,7 milhões de contos;
   - A principal conclusão a retirar é o significativo incremento que se regista relativamente aos montantes processados (cfr. pontos 12.3.4.2.2, 12.3.4.2.7 e 12.7.1).

3. No decorrer de 1999, os serviços do Tribunal efectuaram uma auditoria direccionada para a execução orçamental de 1998, a qual deu origem ao Relatório n.º 2/2000 – 2.ªS, sob a designação "Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido", publicada em Janeiro de 2000, com inserção na integra das respostas obtidas de várias entidades na fase do contraditório. Das conclusões desse relatório há a realçar o deficiente sistema de controlo interno implantado e também que os níveis de inserção social

tinham modestos índices de realização, o que implica a necessidade de um acompanhamento mais efectivo dos beneficiários, bem como o reforço das medidas de inserção social, nomeadamente quanto ao incremento da disponibilização efectiva de programas para o efeito (cfr. ponto 12.7.3).

7. Dívida relativa a contribuições

1. Do total dos créditos a curto prazo evidenciados no balanço, cerca de 82,6 %, no valor de 425,7 milhões de contos, dizem respeito a dívidas de contribuintes, sendo o remanescente respeitante a outras situações. A evolução no período 1994/98 permite observar que estes valores variaram numa faixa entre os 359,9 milhões de contos e o valor anterior (cfr. ponto 12.8.1).

2. Os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,9 milhões de contos em 1994 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano, ligeiramente contrariada em 1998. Estes saldos resultam, principalmente, de problemas de identificação de contribuintes, problema que tem vindo a ser questionado em sucessivos Pareceres do TC (cfr. ponto 12.8.1).

3. Em 1998, assistiu-se a um acréscimo acentuado da dívida inscrita na rubrica "Contribuintes – Outros", em valor superior a 50 milhões de contos, representando cerca de 20,5 %. Por outro lado, o saldo da rubrica "Contribuintes com acordo", apesar do decréscimo apresentado, (-) 11,1 %, não foi suficiente para colmatar a subida global da dívida, isto é, acima dos 35 milhões de contos, ou, em termos relativos, 9,2 %, quebrando-se, assim, um pequeno ciclo que parecia indiciar estabilização e, até, uma certa redução destes créditos (cfr. ponto 12.8.1).

4. No que respeita ao rácio de cobrança (relação entre as contribuições declaradas e cobradas no mesmo ano), pode observar-se o seguinte:

   - De 1995 a 1997 tinha-se registado uma relativa melhoria, dado que esse rácio passou de 92,9 % para 95,3 %;
   - Em 1998, a referida tendência foi contrariada, verificando-se um certo abrandamento, pois ficaram por cobrar 88,7 milhões de contos, cerca de 23 milhões de contos acima de 1997, correspondendo a rácio de cobrança de 94,2 % (cfr. ponto 12.8.2.1).

5. No domínio das cobranças em cada ano (exceptuando contribuintes com acordo), pode afirmar-se ainda que:

   - No quinquénio 1994/98 as cobranças de anos anteriores variaram entre os 20,9 e os 26,9 milhões de contos, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, respectivamente como reflexo da cessão de créditos ao Ministério das Finanças e do Plano Mateus;
   - As contribuições por cobrar no final do ano, variaram entre os 66 e os 88,7 milhões de contos, sendo o valor mais baixo relativo a 1997 e o mais elevado a 1998, reflectindo, no primeiro caso, o efeito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e em 1998 a inversão de tendência anteriormente verificada;
   - Conjugando as variáveis anteriores, que explicam apenas uma parte das oscilações da dívida, pode concluir-se que esta cresceu anualmente, pelo menos, entre 49 milhões e 61,8 milhões de contos no período em causa (cfr. ponto 12.8.2.2).

6. Pesem embora as reservas que suscitam os dados disponíveis, em 1998 a proporção do número de contribuintes devedores em relação ao número de contribuintes (excepto serviço doméstico) seria de cerca de 56,5 %. Verifica-se que 43,6 % dos contribuintes devedores tinham dívidas abaixo dos 100 mil escudos, representando apenas 0,6 % do montante em dívida (cfr. pontos 12.8.3 e 12.8.3.1).

7. Dos 203.419 contribuintes devedores, 193.394, cerca de 95,1 % do universo, tinham dívidas inferiores a 5.000 contos, representando 39,5 % do total da dívida, enquanto os restantes 60,5% pertenciam aos 5 % de contribuintes com dívidas superiores a 5.000 contos. Destes últimos, apenas 13,3 % se encontravam a pagar mensalmente contribuições, encontrando-se os restantes em incumprimento (cfr. ponto 12.8.3.1).

8. Em relação aos contribuintes com dívidas superiores a 5.000 contos, representando um valor de cerca de 250 milhões de contos, apresentam as seguintes características:

   - Das 7.435 empresas com dívida inferior a 20.000 contos, representando cerca de 72,2 milhões de contos, apenas 13,1 % se encontrava a pagar normalmente contribuições;
   - Contavam-se 1.851 empresas com dívida igual ou superior a 20.000 contos e inferior a 50.000 contos, no valor de 56,7 milhões de contos, com 12,2 % a pagar normalmente contribuições;
   - Registavam-se 414 empresas com dívida igual ou superior a 50.000 contos e inferior a 100.000 contos, no montante de 28,4 milhões de contos, com 19,1 % a pagar normalmente contribuições;
   - Superiores a 100.000 contos de dívida, tínhamos 325 empresas e 90,3 milhões de contos, das quais 18,2 % pagavam contribuição mensal (cfr. ponto 12.8.3.1).

9. No tocante a sectores de actividade económica, pode adiantar-se que:

   - As indústrias transformadoras, com realce para as indústrias têxteis, de vestuário e de couro são as mais significativas, atingindo cerca de 38,8 % do número de empresas e 49,6 % do valor da dívida correspondente ao subconjunto de devedores ora em questão;
   - Segue-se o grupo que engloba o comércio, por grosso e a retalho, bem como restaurantes e hotéis, abrangendo 16,4 % do número de empresas e 14,1 % dos valores em dívida (cfr. ponto 12.8.4).

10. Permanecem dívidas por parte do SPA, relevadas na rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo", cujo saldo de Balanço era de cerca de 1,9 milhões de contos, tendo se registado um decréscimo de (-) 24,4 % , quando em comparação com a média de cerca de 2,5 milhões de contos registada nos exercícios antecedentes. Se a existência desta situação já se afigura anómala, a confirmação de que também se verificaram neste sector acordos ao abrigo do DL n.º 124/96, de 10 de Agosto, também não releva da normalidade que deve nortear o cumprimento das obrigações contributivas por parte dos serviços públicos (cfr. ponto 12.8.5).

11. No que respeita a acordos de regularização de dívida, em 1998, pode inferir-se que:

   - O montante arrecadado, correspondente ao Decreto-Lei n.º 124/96, ascendeu a 12,2 milhões de contos, num total de 19,8 milhões de contos;

- Registaram-se crescimentos apreciáveis, em relação a 1997, dos montantes arrecadados ao abrigo dos DL n.os 52/88 (90,7 %), 411/91 (128,1 %) e 124/96 (66,3 %), os quais foram responsáveis por 99 % das verbas arrecadadas no ano;
- O rácio de cobrança em relação ao valor médio no ano das dívidas tituladas por acordo, não sofreu grande oscilação, pois passou de 14,7 % em 1997, para 15,5 % em 1998;
- Os débitos de juros de acordos têm vindo a decrescer, tendo sido de 37,2 milhões de contos em 1998, quando, por exemplo em 1994, eram de 564,8 milhões de contos, o que, podendo prefigurar maior eficácia nas cobranças, indicia, no entanto, uma política de omissão e perdão de juros como alavanca para a recuperação de créditos (cfr. ponto 12.8.6.1).

12. No que concerne à rescisão de acordos no âmbito de DL n.º 124/96, de 10 de Agosto, de acordo com os dados disponibilizados, pode concluir-se o seguinte:

    - Os acordos rescindidos em 1998, incluídos no universo mais amplo das empresas em situação de incumprimento, diziam respeito a 3.640 empresas, envolvendo um capital acordado de 16,1 milhões de contos, o que correspondia a uma dívida média de cerca de 4,4 milhares de contos;
    - Destas 3.640 empresas, 3.245 tinham sido objecto de processo para execução fiscal, devendo registar-se que, em grande parte dos SSR, a totalidade dos processos tinha transitado para execução fiscal, com excepção, no contexto dos valores distritais disponíveis dos SSR de Vila Real e Lisboa;
    - Neste domínio, o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta os números mais significativos, pois neste caso constavam 1.843 empresas (50,6 % do total) e a dívida consolidada era de 8,7 milhões de contos (41,2 % do total da dívida), embora só tenham transitado para execução fiscal 1.147 processos;
    - No que se refere ao CRSS do Norte, apesar de um número muito menor de empresas (934), a dívida que lhes estava subjacente atingia quase o mesmo valor, ou seja, 7,3 milhões de contos (cfr. ponto 12.8.6.2.1).

13. A alienação de créditos, figura prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, no que respeita aos processos deferidos em 1998, correspondia a 5 contribuintes, a um capital de 5.995 milhares de contos, e a um perdão de juros no montante de 21.996 milhares de contos, mas a uma dívida acordada de apenas 645 milhares de contos, implicando uma recuperação efectiva de 618 milhares de contos, o que atesta a baixa taxa de recuperação nesta modalidade (cfr. ponto 12.8.6.3).

14. Quanto às retenções de contribuições, ao abrigo do art.º 11º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, nota-se uma acentuada perda de relevância do instrumento ora em causa, pois, se em 1996 ainda tinham sido arrecadados cerca de 2.595 milhares de contos, no exercício ora em análise apenas foram percebidos 686 milhares de contos (cfr. ponto 12.8.6.4.1).

15. Quanto à dívida participada para efeitos de execução fiscal, que já tinha registado uma quebra acentuada no exercício de 1997, indicia uma nova e acentuada perda de importância deste instrumento, em termos de cobranças efectivas, pois estas passaram de cerca de 20,7 milhões de contos, em 1996, para cerca de 6,8 milhões de contos em 1998 (cfr. ponto 12.8.6.4.2).

16. As Circulares Normativas do IGFSS, tendo por objectivo o “Saneamento Financeiro das Contas de "Contribuintes", visam atingir os saldos de contribuintes, de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, podendo originar um custo desproporcionado para o sistema, conduziram a um saneamento de saldos de, pelo menos, cerca de 384 mil contos, merecendo relevo o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, quando refere que não foi possível implementar a regularização de saldos prevista nas circulares em questão (cfr. ponto 12.8.7.1).

17. Embora os elementos disponíveis mereçam reservas, pode referir-se que o valor total da dívida implicada nos processos de falências decretadas em 1998 é de, pelo menos, 22,2 milhões de contos, na sua maior parte correspondente a juros. Por outro lado, o valor creditado no ano por anulação de dívida foi superior a 3,5 milhões de contos (cfr. 12.8.7.2).

18. A adequada avaliação das situações associadas à dívida de contribuintes continua a ter como estrangulamento essencial a qualidade do sistema de informação, o qual enferma de consideráveis lacunas e contradições, pelo que a **reforma em curso deve debelar**, no mais curto prazo, a situação descrita, dada a importância de que esta matéria se reveste.

8. Outras dívidas à Segurança Social

1. Para além dos contribuintes em dívida, os Balanços das CSS apresentam outros créditos sobre terceiros classificados como de curto prazo, os quais atingiram um valor de cerca de 89,9 milhões de contos, incluindo a rubrica "Outros devedores" (7,6 milhões de contos), tendo crescido de 1997 para 1998 cerca de 15 % (cfr. ponto 12.9).

2. O valor mais significativo, em 1998 e anos anteriores, diz respeito à rubrica "Devedores por financiamento e comparticipações do OE" (47,8 milhões de contos), onde se destaca, no entanto, o valor de 17,8 milhões de contos, relativo a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, que envolve uma questão institucional de quase 20 anos, atendendo à existência de um Despacho Interno Conjunto de Março de 1981, dos então Secretários de Estado da Segurança Social e da Saúde, determinando que estes valores fossem liquidados pelos Serviços Médico-Sociais através do OE, nos termos do protocolo assinado entre as duas partes, que não foi cumprido. Por consequência, mantém-se no Balanço um valor que, além de ser incorrectamente considerado como de curto prazo, tem subjacente um problema pendente de resolução, **recomendando** o Tribunal que se ultrapasse a situação em causa (cfr. ponto 12.9.1).

3. A persistência de elevados saldos na rubrica "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar" tem sido um dos problemas não resolvidos por parte do sistema. Tratam-se de dívidas de beneficiários relativas a prestações inadequadamente processadas e pagas no todo ou em parte, desencadeando um processo administrativo que conduz à emissão das denominadas "notas de reposição". Grande parte dos referidos documentos diz principalmente respeito a subsídios de desemprego, mas também a subsídios de doença, tendo origem em problemas de tratamento administrativo e contabilístico das informações relevantes, que urge ultrapassar (cfr. 12. 9.2).

9. Outros devedores e credores

Como matéria recorrente, as rubricas, de natureza residual, "Outros devedores" e "Outros Credores", inscritas no Balanço de 1998, por 7,6 e 6,5 milhões de contos, respectivamente, têm subjacentes uma extrema variedade de situações, as quais, apesar de classificadas como dívidas de curto prazo, apresentam, em parte, singular antiguidade, pelo que têm merecido constante atenção em sede de Parecer e afectam a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira que as demonstrações financeiras devem reflectir. Analisados os casos considerados como mais significativos, que, em "Outros devedores" e "Outros credores", explicam 92 % dos respectivos saldos de Balanço, constata-se uma certa inércia na resolução de alguns dos casos pendentes há vários anos (cfr. pontos 12.10.1 e 12.10.2).

O Tribunal **recomenda**:

a) Deveriam ser definidas pelo IGFSS normas precisas de contabilização em relação às operações consideradas como de frequência mais generalizada, por forma a permitir uma maior uniformidade de critérios de instituição para instituição, designadamente quanto à sua classificação por prazos;

b) O relatório anexo às Contas deveria evidenciar e justificar as situações mais significativas que se vêm arrastando por factores de natureza institucional no relacionamento com entidades exteriores ao sistema;

c) Quanto aos saldos que apresentam as mesmas características dos anteriores em termos de antiguidade, mas intrínsecos ao sistema, ou que, mesmo não o sendo, justifiquem essa medida, deveriam ser estabelecidos critérios objectivos de saneamento e regularização, evitando um empolamento recorrente dos saldos apresentados, criando simultaneamente normas de prevenção e controlo que evitem o avolumar e generalizar destas situações.

10. Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

1. Quanto ao património financeiro, apesar de formalmente não fazer parte do sistema de Segurança Social, nem consolidar com este, no que respeita às contas, assume-se, de forma simplista e a exemplo de anteriores Pareceres, que o valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde ao capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o qual, no final de 1998, atingiu o montante de 334,3 milhões de contos, em grande parte devido às transferências do IGFSS, que totalizaram cerca de 115,5 milhões de contos, bem como aos resultados do próprio FEFSS (11,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.11.1).

2. As aplicações do FEFSS em valores mobiliários aumentaram, relativamente a 1997, cerca de 116,9 %, ou seja, 146,7 milhões de contos, cifrando-se, no final de 1998, em 272,2 milhões de contos. Por sua vez, no domínio dos investimentos financeiros em imóveis, o património do FEFSS estava registado por cerca de 2,2 milhões de contos, devendo, no entanto, entrar-se em linha de conta com o saldo da rubrica do Passivo "Fornecedores de imobilizado – C/C", que constitui uma responsabilidade associada à aquisição dos imóveis em questão (cfr. ponto 12.11.1).

3. Quanto ao património imobiliário, o valor dos activos inscritos nas rubricas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções" da CSS/98, atingem o valor bruto de 26,4

milhões de contos, destacando-se os acréscimos no ano resultantes de aquisições, cerca 2 milhões de contos, bem como regularizações por transferência da rubrica "Obras em curso" (1,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.11.2).

4. A maior parte da alienação de imóveis, no valor contabilístico de 94,3 milhares de contos, com ganhos de 2.434,3 milhares de contos, totalizando 2.528,6 milhares de contos, valor incluído no apuramento destinado ao FEFSS, concentrou-se no distrito de Lisboa (79 %), seguindo-se Setúbal (6,2 %) e Porto (5,5 %). O distrito de Setúbal foi o único que registou crescimento relativamente ao exercício transacto. Nesta área, em 1998, foram ainda apurados a favor do FEFSS 355,4 milhares de contos, que não estão inscritos na CEO, mas relevados no Balanço, do lado do activo, na rubrica "Outros devedores", os quais dizem respeito à alienação ao Conselho Nacional da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN) das instalações que esta organização tinha arrendadas desde Abril de 1987. O referido valor será pago em 300 prestações mensais, vencendo juros com base na taxa Lisbor a 6 meses (cfr. pontos 12.10.1 e 12.11.3).

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 29 de Junho de 2000

Alfredo José de Sousa, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

António José Avérous Mira Crespo

José de Oliveira Moita

José Luís Silva Teixeira

José Luís Pinto de Almeida

Manuel Marques Ferreira

José Faustino de Sousa

Adelino Ribeiro Gonçalves

Manuel Cruz Pestana de Gouveia

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Alípio Duarte Calheiros

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

FUI PRESENTE,

(Nuno Lobo Ferreira)

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, qualquer regra orçamental definida na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

(Alfredo José de Sousa)

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Manuel Marques Ferreira)

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)

Principais

Abreviaturas

Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

AC	Administração Central
ACIC	Associação Comercial e Industrial de Coimbra
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AP	Administração Pública
APA	Associação Parque Atlântico
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APS	Administração do Porto de Sines
AR	Assembleia da República
AR's	Aplicações Relevantes
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
AS	Acção Social
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BBI	Banco Borges & Irmão
BCA	Banco Comercial dos Açores
BCP	Banco Comercial Português
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefícios Fiscais
BFB	Banco Fonsecas & Burnay
BFE	Banco de Fomento e Exterior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNP	Banco Nacional de Paris
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BP	Banco de Portugal
BPA	Banco Português do Atlântico
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor
BTA	Banco Totta & Açores
C+S	Ciclo e Secundária
CA	Comissão de Apreciação
CAE	Classificação das Actividades Económicas.
CBT	Contas Bancárias do Tesouro
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CCR	Comissões de Coordenação Regional
CCT	Conta Corrente do Tesouro
CDI	Contratos de Desenvolvimento Industrial
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEF	Centro de Estudos Fiscais
CEO	Conta de Execução Orçamental
CERCI	Cooperativa de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas
CFI	Crédito Fiscal ao Investimento
CGA	Caixa Geral de Aposentações

CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGTP/IN	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CIR	Caixa DGT - IR
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CLA	Comissões Locais de Acompanhamento
CLOD	Centro de Leitura Óptica de Documentos
CLP	Comissão Local de Projecto
CM	Câmara Municipal
CM	Conselho de Ministros
CMN	Caixa Moeda Nacional
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CNEMA	Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas
CNP	Centro Nacional de Pensões
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
COV	Caixa DGT - Outros Valores
CPA	Código do Processo Administrativo
CPC	Contas Poupança-Condomínio
CPH	Contas Poupança-Habitação
CPP	Crédito Predial Português
CPPT	Código de Procedimento e Processo Tributário
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
CPT	Código de Processo Tributário
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CRL	Cooperativa de Responsabilidade Limitada
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional da Segurança Social
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DAL	Direcção das Alfândegas de Lisboa
DAPP	Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento
DAS	Declaração de Fiabilidade das Contas
DATD	Desenvolvimento e Apoio à Tomada de Decisão
DEEP	Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento
DEGRE	Departamento de Gestão de Recursos Educativos
DEM	Marcos Alemães
DF	Direcção de Finanças
DGA	Direcção-Geral das Alfândegas
DGAE	Direcção-Geral de Administração Educativa
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAS	Direcção-Geral de Acção Social
DGCE	Direcção-Geral de Construções Escolares
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGDR/DSFC	Direcção de Serviços do Fundo de Coesão
DGDR/DSIC	Direcção de Serviços de Informação e Controlo
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
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGV	Direcção-Geral de Viação
DIC	Declaração de Introdução no Consumo
DIFE	Departamento de Intervenção Financeira do Estado
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de execução orçamental
DP	Declaração Periódica
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRA	Direcção Regional do Ambiente
DRE	Direcções Regionais de Educação
DREALG	Direcção Regional de Educação do Algarve
DREC	Direcção Regional de Educação do Centro
DREL	Direcção Regional de Educação de Lisboa
DREN	Direcção Regional de Educação do Norte
DRICSS	Departamento de Relações Internacionais e Convenções da Segurança Social
DRISS	Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social
DRL	Demonstração de Resultados Líquidos
DRRF	Departamento de Regularizações e Recuperações Financeiras
DSBS	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCGF	Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos
DSCIVA	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre Valor Acrescentado
DSEPCPIT	Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Concepção de Prevenção e Inspecção Tributária
DSIRC	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
DSIRS	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
DSPIT	Direcção de Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária
DSRIVA	Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA
DUC	Documento Único de Cobrança
DVL	Declarações de Veículos Ligeiros
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EB	Escola Básica (1º e 2º ciclos)
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECP	Euro Commercial Paper
ECU	European Currency Unit
EEE	Espaço Económico Europeu
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estado-Membro
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
ES	Escola Secundária
FC	Fundo Comunitário / Financiamento comunitário
FCE	Fundo para a Cooperação Económica
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCR	Fundo de Capital de Risco
FDSCE	Fundo de Desenvolvimento Social do Conselho da Europa
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
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFC	Fundo de Fomento Cultural

FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FIP	Fomento de Investimento Público
FN	Financiamento nacional
FOE	Fundo de Operações Especiais
FRAIP	Fundo de Renovação e de Apetrechamento da Indústria da Pesca
FRCE	Fonds de Reétablissement du Conseil de l'Europe
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRESS	Fundação Ricardo Espírito Santo Silva
FRF	Francos Franceses
FRIE	Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
FRME	Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial
FRMERMI	Fundo para a Modernização e Reestruturação do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria
FRV	Fundo de Renda Vitalícia
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FT	Fundo de Turismo
FUNDAP	Fundo de Actualização de Pensões
GACRE	Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas
GAPA	Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto
GCI	Gabinete Coordenador dos Investimentos
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GEPI	Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração Interna
GIL	Gare Intermodal de Lisboa (Estação do Oriente)
GOP	Grandes Opções do Plano
GRA	Governo Regional dos Açores
GRD	Dracmas Gregos
GTADS	Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social
IA	Imposto Automóvel
IAMPEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IC	Instituição de Crédito
IC	Iniciativa Comunitária
IC	Instituto Camões
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICESA	Indústria de Construção e Empreendimentos Turísticos
ICP	Instituto de Cooperação Portuguesa
ICS/UL	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEC's	Impostos Especiais do Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFAT	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGSS	Inspecção-Geral da Segurança Social
IL	Impresso de Liquidação
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
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
INOFOR	Instituto de Inovação para a Formação
INTERAGRO	Empresa Portuguesa de Cooperação na Agricultura e Pescas
IO	Intervenção Operacional
IOCS	Intervenção Operacional Comércio e Serviços
IOF	Inquérito aos Orçamentos Familiares
IP	Investimentos do Plano
IPACA	Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual
IPB	Instituto Politécnico de Beja
IPJ	Instituto Português da Juventude
IPLB	Instituto Português do Livro e das Bibliotecas
IPN	Instituto Portuário do Norte
IPQ	Instituto Português de Qualidade
IPSAR	Instituto Português de Santo António em Roma
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IPT	Instituto de Promoção Turística
IR	Imposto sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
IST	Imposto sobre o Tabaco
ISS	Instituições de Segurança Social
IT	Inspecção Tributária
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAE	Junta Autónoma de Estradas
JPY	Iene Japonês
KFW	Kreditanstale für Wiederanfbau
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEOE	Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado
LGT	Lei Geral Tributária
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MA	Ministério do Ambiente
MADRP	Ministério de Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAF	Sistema de Apoio à Melhoria do Ambiente Financeiro
MAI	Ministério da Administração Interna
MAS	Ministério dos Assuntos Sociais
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Ciência e da Tecnologia
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Economia
MEPAT	Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território
MES	Ministério do Equipamento Social
MESS	Ministério do Emprego e da Solidariedade Social
MET	Meticais
MF	Ministério das Finanças
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOE	Movimento de Operações Escriturais
MPAT	Ministério do Planeamento e Administração do Território
MPI	Meios de Pagamentos Inválidos
MQE	Ministério da Qualificação e Emprego

MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
MUS	Monetary Unit Sampling
NEE	Núcleo de Equipamentos Educativos
NIB	Número de Identificação Bancária
NIDE	Novo Instrumento de Desenvolvimento da Exportação
NLG	Florim Holandês
NUTE	Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OF	Outras fontes
OFE	Outros fundos e entradas
ONI	Organismo Nacional de Informática
OPV	Oferta Pública de Venda
OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Operações de Tesouraria
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
OT's	Obrigações do Tesouro
PA	Plano de Actividades
PA/IT 98	Plano de Actividades de Inspecção Tributária para 1998
PAC	Política Agrícola Comum
PAC	Pauta Aduaneira Comum
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PALOP	Países de Língua Oficial Portuguesa
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PCEC	Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento (1998-2000)
PCISS	Plano de Contabilidade das Instituições da Segurança Social
PDI	Pauta de Direitos Interna
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PEDIZA	Programa Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva
PG	Programa de Governo
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PILAR	Programa de Idosos em Lar
PMP	Plano de Médio Prazo
PNAIT	Planos Nacionais de Actividades da Inspecção Tributária
PNB	Produto Nacional Bruto
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos para a Região Autónoma da Madeira
PPDR	Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional
PPR	Planos Poupança Reforma
PROCOM	Programa de Modernização do Comércio
PROMAB	Programa de Apoio à Instalação de Mercados Abastecedores
PROPESCA	Programa para o Desenvolvimento Económico do Sector das Pescas
PT	Posto de Transformação
PTE	Escudos Portugueses
QARESD	Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QCA I	Quadro Comunitário de Apoio I

QCA II	Quadro Comunitário de Apoio II
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio III
RA	Relatório de Actividades
RA's	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAEF	Relatório de Análise Económica e Financeira
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Reposições Abatidas nos Pagamentos
RASL	Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RE	Receita Escritural
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RETEX	Iniciativa Comunitária RETEX (regiões têxteis)
RF	Repartição de Finanças
RFI	Relatório Final de Investimento
RG	Regime Geral
RGS	Reserva Geral do Sistema
RIME	Regime de Incentivos às Microempresas
RLVT	Região de Lisboa e Vale do Tejo
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNCE	Regimes não Contributos ou Equiparados
RO	Receita Orçamental
SAAF	Serviço com Autonomia Administrativa e Financeira
SAJE	Sistema de Apoio a Jovens Empresários
SAMEC	Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais
SASUA	Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SCA	Sistema de Contabilidade Aduaneira
SCE	Sistema de Controlo da Receita do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema de Contabilização das Receitas
SCT	Sistema de Compensação do Tesouro
SDA	Sistema de Controlo da Declaração Aduaneira
SEAF	Secretário Estado dos Assuntos Fiscais
SEC	Secretário de Estado do Comércio
SECS	Secretário Estado para a Comunicação Social
SEDA	Secretário de Estado do Desenvolvimento Agrário
SEDR	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional
SEFT	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SET	Secretário de Estado do Tesouro
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFA	Sistema de Fiscalidade Automóvel
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SGEEB	Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários
SGMC	Secretaria-Geral do Ministério da Cultura
SGMTS	Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão das Receitas
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIC	Sistema de Impostos sobre o Consumo

SIDREG	Sistema de Informação do Desenvolvimento Regional
SIFIT	Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo
SIGEP	Sistema de Informação de Gestão das Pescas
SIJE	Sistema de Incentivos a Jovens Empresários
SIMC	Sistema de Incentivos à Modernização do Comércio
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SIRME	Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial
SIVA	Serviço de Administração do Imposto sobre o Valor Acrescentado e Impostos Especiais sobre o Consumo.
SLA	Sistema de Liquidação Aduaneira
SLC	Sistema Local de Cobrança
SLL	Sistema Local de Liquidação
SP	Sujeito Passivo
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SPGT	Sistema de Pagamentos de Grandes Transações
SSAF	Serviços sem Autonomia Financeira
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSR	Serviço Sub-Regional
STADA	Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de Importação
TA	Tratado de Amesterdão
TBA	Taxa Base Anual dos Leilões de Bilhetes do Tesouro
TC	Tribunal de Contas
TCBT	Transferências de Contas Bancárias do Tesouro
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TFP	Tesourarias da Fazenda Pública
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
TSU	Taxa Social Única
UA	Universidade de Aveiro
UBP	União de Bancos Portugueses
UC	Urbanismo Comercial
UCRL	União de Cooperativas de Responsabilidade Limitada
UE	União Europeia
UM	Universidade da Madeira
UNIAGRI	União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português
UNL	Universidade Nova de Lisboa
UP/R	Universidade do Porto/Reitoria
USD	Dólar Americano
UTL	Universidade Técnica de Lisboa
VAL	Valor Acrescentado Líquido
ZAR	Rands sul-africanos

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 1998, Lei n.º 127-B/97, foi aprovada pela Assembleia da República em 14 de Novembro de 1997, tendo sido publicada no 2.º Suplemento ao *Diário da República* de 20 de Dezembro de 1997, cuja distribuição ocorreu a 24 de Dezembro. Nos termos da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1998.

Na fase final da execução orçamental, através da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro, foi alterada a redacção do art.º 6.º (alterações orçamentais) e 70.º (necessidades de financiamento das Regiões Autónomas) e alterado o Orçamento do Estado na parte respeitante aos mapas I a IV e XI.

1.2 – 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-lei 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 1998 – Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril – foi mais uma vez publicado vários meses 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.

Das normas que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado

A transição para o novo regime da administração financeira do Estado, para todos os serviços e organismos da Administração Pública, qualquer que seja o seu grau de autonomia, foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Para o ano de 1998, o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se:

- Os serviços e organismos transitarão para o novo regime à medida que forem 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.
- Relativamente aos demais serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição foram mantidas em vigor as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do art.º 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

O novo regime, que se caracteriza pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilístico [1], abrange um conjunto limitado de serviços e organismos, embora se tenha verificado que o número de serviços integrados durante o ano de 1998 foi superior ao dos até então integrados, conforme se analisa no Cap.º III.

b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

Tal como no ano anterior, o art.º 31.º do decreto de execução orçamental contém normas sobre a remessa periódica de elementos informativos pelos fundos e serviços autónomos, nomeadamente sobre os seguintes aspectos:

- saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras, a comunicar mensalmente à DGT e à DGO;
- operações de financiamento realizadas, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até final do ano, a remeter trimestralmente ao IGCP e à DGO;
- situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública, a remeter às Delegações da DGO, nos termos a definir por esta Direcção-Geral;
- mapas e relatórios de execução orçamental e previsões, a remeter trimestralmente à DGO, ou mensalmente tratando-se de fundos e serviços autónomos com orçamento superior a 10 milhões de contos:
  - contas de execução orçamental, onde constem os compromissos assumidos, os processamentos efectuados e os montantes pagos, e relatório de execução orçamental elaborado pelo competente órgão fiscalizador ou, na sua falta, pelo órgão de gestão. No caso de organismos com contabilidade patrimonial e orçamento superior a 10 milhões de contos, também os balancetes que evidenciem as contas da classe de terceiros;
  - previsão actualizada da execução orçamental até final do ano.
- contas de gerência, a remeter às Delegações da DGO, até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam;
- outros elementos que possam ser solicitados pela DGO.

Os elementos referidos abrangem uma ampla informação, para o controlo financeiro dos fundos e serviços autónomos, sobretudo através da DGO, e para a consolidação periódica dos dados relativos a esse subsector. Em caso de incumprimento quanto aos prazos para a remessa e das normas relativas às requisições de fundos, o n.º 4 do art.º 8.º do decreto de execução orçamental, tal como no ano anterior, estabeleceu que as requisições de fundos poderiam não ser totalmente autorizadas pelas Delegações da DGO[2].

[1] Cfr. art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92.

[2] Nos termos desta disposição, o Despacho n.º 9464/98, de 5 de Maio, do Secretário de Estado do Orçamento (publicado no D.R., II Série, de 4 de Junho), "para pôr fim aos manifestos atrasos" veio determinar a suspensão pela DGO do expediente relativo aos serviços em falta, nomeadamente de requisição de fundos excepto para despesas de pessoal, até que o incumprimento fosse sanado.

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

Também, com o fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os Municípios e as Regiões Autónomas devem remeter à DGO os seus orçamentos, contas trimestrais e contas anuais, nos 30 dias subsequentes, respectivamente, à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como informação sobre a dívida contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública.

Com o mesmo objectivo, deve o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social remeter mensalmente à DGO os elementos referentes à execução financeira da segurança social.

d) Regime duodecimal

À semelhança de anos anteriores, não foram sujeitas ao regime duodecimal as dotações orçamentais referentes a:

- a encargos com instalações, comunicações, locação de bens, seguros, e encargos da dívida pública;
- despesas de capital e despesas com compensação em receita comunitária inscritas no cap.º 50;
- relativas às importâncias resultantes de reforços e inscrições;
- despesas com compensação em receita, incluindo contas de ordem;
- com valor anual não superior a 300 contos;

Igualmente, continuaram a não estar sujeitas ao regime duodecimal as dotações inscritas nalguns capítulos do orçamento do Ministério das Finanças (dotações para pensões e reformas, despesas excepcionais, recursos próprios comunitários) e do Ministério dos Negócios Estrangeiros (dotações relativas a encargos comuns com relações externas). Continuaram também a estar excluídas do regime duodecimal, embora com um regime semelhante, visto que implicam processamentos mensais, as remunerações certas e permanentes, o adicional à remuneração e segurança social.

Este regime abrange assim, essencialmente, apenas as dotações para aquisição de bens e serviços correntes (com as excepções acima referidas). De notar que mesmo em relação às dotações sujeitas ao regime duodecimal, os respectivos duodécimos podem ser antecipados, total ou parcialmente.

A eficácia do regime duodecimal é assim bastante restrita, nomeadamente quanto a evitar a requisição antecipada de verbas em relação à data da realização das correspondentes despesas, com prejuízo para a tesouraria do Estado.

Refira-se a este propósito que o decreto de execução orçamental manteve as normas relativas à obrigação da requisição, pelos serviços com autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira, apenas dos fundos indispensáveis às suas actividades, podendo no caso dos serviços e fundos autónomos ser cativadas as transferências correntes e de capital, com excepção das dotações com compensação em receita e as incluídas no Capítulo 50, quando a sua *"(...) execução orçamental ou as auditorias do Ministério das Finanças não demonstrarem a necessidade da utilização integral daquele financiamento"*.

e) Fundos de maneio e fundos permanentes

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, para os serviços integrados no SIC, puderam ser constituídos em 1998 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 em anteriores Pareceres, verificam-se, assim, duas realidades distintas consoante os serviços permaneçam no antigo ou tenham transitado para o novo regime, situação que deverá ser revista.

f) 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, continuou a ser possível no ano de 1998, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

O decreto de execução orçamental estabeleceu em 5.000$00 o montante mínimo para as reposições, uniformizando as disposições legais aplicáveis aos serviços que se mantêm no antigo regime e aos que transitaram para o novo regime.

1.3 – Alterações orçamentais

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado 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 através do disposto no art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, 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.

Refira-se que, nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, a relação das alterações orçamentais autorizadas em cada trimestre são enviadas ao Tribunal até ao fim do mês seguinte, a que respeitam, *"(...) com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado"*, que tem vindo a ser recebida no final do ano seguinte.

Conforme já se referiu em anteriores Pareceres, para permitir atempadamente a conferência das alterações orçamentais e a confrontação com os valores da Conta, torna-se necessário que as alterações do último trimestre sejam recebidas até ao final do semestre seguinte. Assim, tem sido solicitada aos Serviços da DGO o envio da relação das alterações do 4.º trimestre, antes de recebida a Conta.

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista) *(Mapas Anexos n.os 1A e 1B)*

O total aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de 10.147.350.054 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 228.305.635 contos, o que representa um acréscimo de 2,25%.

Esse aumento foi devido, quase exclusivamente, à abertura de créditos especiais pelo Governo, que representaram 95,7% (218,5 milhões de contos), tendo as alterações resultantes da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (que alterou a Lei do Orçamento para 1998) representado 4,3% (9,8 milhões de contos).
Essas alterações, que aumentaram as dotações para a despesa efectiva (isto é, excluindo a amortização de dívida), tiveram como contrapartida um acréscimo equivalente nos valores previstos no Orçamento do Estado para a receita, distribuído por vários capítulos da classificação económica (excluindo os passivos financeiros).

1.3.2 – 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:

- Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, conforme o n.º 4 do art.º 20.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis.
- Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento.

a) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foi inicialmente orçamentado 161,6 milhões de contos (156,6 milhões de contos para despesas correntes e 5 milhões para despesas de capital).

Pela Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (que alterou a Lei do Orçamento) a dotação para fazer face a despesas correntes foi reforçada em aproximadamente 15,4 milhões de contos, passando as dotações provisionais, no seu conjunto, a totalizar cerca de 177 milhões de contos (mais 10 milhões de contos que no ano anterior).

Também no final do ano, a dotação destinada a despesas correntes foi reduzida em 11,1 milhões de contos para dar contrapartida ao reforço de igual montante da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, 160,9 milhões de contos e 16,1 milhões de contos.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 176.924.066 contos (160.836.279 contos para despesas correntes e 16.087.787 contos para despesas de capital), o que representou a utilização quase total dessa dotação.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de quase todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (32,5%), das Finanças (28,7%), da Saúde (7,1%), e da Defesa Nacional (6,5%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente, de 74,8% do total da dotação distribuída.

Refira-se que o reforço das dotações para despesas com pessoal (cerca de 95 milhões de contos) representou aproximadamente 53,7% da dotação provisional utilizada.

b) 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 ministérios:

(em contos)

Serviços ou organismos	Transferido de:	Para:	Importância
Instituto do Consumidor	Min. do Ambiente	Encargos Gerais da Nação	950 000
Conselho Nacional de Consumo	Min. do Ambiente	Encargos Gerais da Nação	12 000
Comissão de Segurança	Min. do Ambiente	Encargos Gerais da Nação	51 500
Gabinete de Planeamento e Combate à Droga	Min. da Justiça	Encargos Gerais da Nação	120.000
Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo	Encargos Gerais da Nação	Min. do Trabalho e Solidariedade	201 825

Em termos líquidos (reforços – anulações) verificou-se:

Encargos Gerais da Nação	+	931 675	contos
Trabalho e Solidariedade	+	201 825	"
Ambiente	-	1 013 500	"
Justiça	-	120 000	"

1.3.3 – 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 428.152.314 contos.

Notando que as relações recebidas pelo Tribunal, para uma mesma rubrica orçamental, se referem a alterações ocorridas durante cada trimestre, pelo que apenas evidenciam o valor líquido das alterações então ocorridas (reforços menos anulações), a proporção entre o valor das alterações orçamentais constantes dessas relações e o orçamento inicial dá, em certa medida, a dimensão das transferências de verbas efectuadas.

Este quociente foi, em termos globais, de 4,2%, variando entre 39,5% (Ministério da Cultura) e 1,1% (Ministério do Trabalho e da Solidariedade).

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

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 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 valor, os maiores acréscimos verificaram-se nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – "Operações da dívida pública" (+92 milhões de contos), 2.01 – "Educação" (+63,5 milhões de contos"), 2.02 – "Saúde" (+33,8 milhões de contos) e 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+31,9 milhões de contos).

Em termos percentuais, registaram maiores acréscimos a função 2.04 – "Habitação e Serviços Colectivos" (+27,2%), 3.05 – "Outras Funções Económicas" (+19,6%), 3.01 – "Agricultura (+17,5%) e 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+12,9%)

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1998 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado [1].

A Conta de 1998 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1998, 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[2], que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

De notar, 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 mais uma vez não aconteceu.

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 fontes de informação alternativas.

Ouvida a Direcção-Geral do Orçamento sobre o teor deste capítulo, esta, na sua resposta, refere que o mesmo não lhe suscita quaisquer comentários.

[1] Foi recebida pelo Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1999. De notar que, posteriormente, em 5 de Abril de 2000 foi recebida nova versão do Volume II da Conta, que corrige a inicial na parte respeitante às despesas do Cap. 70 – "Recursos próprios comunitários", aumentando o total da despesa do Ministério das Finanças em 2,8 milhões de contos. A operação, realizada no final de 1999, da qual resultou esse acréscimo da despesa, será analisada no Cap. III.

[2] 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.

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

Prosseguindo a metodologia já encetada em anteriores Pareceres sobre a CGE os serviços do Tribunal procederam ao tratamento e análise da informação remetida pelas Direcções-Gerais do Orçamento (DGO), Alfândegas e Impostos Especiais Sobre o Consumo (DGAIEC), Tesouro (DGT) e Impostos (DGCI), que se consubstanciou em balancetes por entidade (Direcções de Finanças, DGAIEC, Serviços do IVA, DGT e Serviços do Imposto sobre o Rendimento), em tabelas modelo 28 destas mesmas entidades e na Contabilidade do Tesouro, por forma a comparar os valores obtidos com os da CGE.

Apesar das recomendações feitas em anteriores Pareceres, os serviços da DGCI continuaram a não remeter a informação em suporte magnético, defrontando-se mais uma vez os serviços do Tribunal com dificuldades no tratamento dos suportes papel que, por sua vez foram enviados depois de expirados os prazos fixados pelo Tribunal.

Para além das análises referidas e de que se dará conta nos pontos seguintes, procedeu-se ainda à realização de auditorias à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, à DGCI, no âmbito dos reembolsos do IVA e do controlo interno do serviço administrador de IR, e ao controlo interno da Alfândega do Jardim do Tabaco, constando deste capítulo os aspectos que o Tribunal entendeu assumirem particular relevância para o presente Parecer.

Conforme se pode observar pelo que de seguida se descreve, pese embora as recomendações do Tribunal, a Administração Financeira do Estado 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.

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

A informação relevada na CGE relativa à DGAIEC, consubstancia os valores da Receita do Estado apurados pelos seus serviços centrais relativamente aos arrecadados e escriturados pelos serviços periféricos dela dependentes, nomeadamente a Direcção das Alfândegas de Lisboa, alfândegas, delegações aduaneiras e postos aduaneiros, que exercem as funções de caixas do Tesouro (31 em 1998), bem como os relativos aos de toda a restante movimentação de fundos por estas efectuados e registados, como sejam os da cobrança de depósitos dos operadores económicos, receitas destinadas a outros organismos e entrega dos valores arrecadados como depósitos nas contas bancárias do Tesouro.

No âmbito deste ponto foram analisados os seguintes elementos:

- versões finais das tabelas modelo 28 de cada um dos caixas e da DGAIEC, bem como o balancete da DGO relativo a esta entidade;
- diários da Contabilidade do Tesouro relativos às Caixas - DGA, movimentos escriturais e a estornos e regularizações;

- extractos das contas de disponibilidades relativas a Bancos - Caixas – DGA;
- extractos de contas de "Terceiros", designadamente Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL), DGA - Outros fundos entrados (OFE), Valores recebidos por conta da DGA, Receitas para a Região Autónoma dos Açores (RAA), Receitas para a Região Autónoma da Madeira (RAM), INGA - Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), CTT - Correios de Portugal, SA, DGA – Reembolsos, extractos das contas de "Receita do Estado" dos caixas da DGA;
- mapas anuais, modelos CT 10.1 e CT 10.2, das entradas e saídas de fundos, respectivamente, registados pelos caixas da DGAIEC e comunicados à DGT;
- mapas anuais, modelo CT 11, relativos aos pedidos de movimentos escriturais efectuados pelos caixas da DGAIEC à DGT.

Prosseguindo uma prática já verificada em anos anteriores, toda a informação extraída dos elementos anteriormente referidos foi tratada informaticamente, com recurso a uma base de dados própria, dado que a informação remetida ao Tribunal tem passado a ser feita regularmente através de meios informáticos, o que o Tribunal regista com apreço.

Quanto ao tratamento da informação relativa às operações de tesouraria registadas pela DGT, nomeadamente dos movimentos relacionados com os caixas da DGAIEC, os serviços do Tribunal, a partir dos valores registados nos diários anteriormente referidos, apuraram não só os valores relativos aos movimentos escriturados nas contas pelos diversos caixas como também procederam à sua comparação com os valores constantes dos documentos remetidos com as respectivas contas de gerência.

2.2.1 – Modelo de contabilização das receitas orçamentais

De acordo com as disposições legais previstas na sua Lei orgânica, compete à DGAIEC proceder à elaboração da tabela modelo 28 (Receita do Estado por cobrar no início e no fim do ano, liquidada, cobrada, anulada, reembolsada e líquida), designada por "tabela aglutinadora" - agregando a totalidade dos valores contabilizados e comunicados, mensalmente, por todos os serviços com funções de caixa do Tesouro de si dependentes – e seu envio à DGO, também mensalmente, cabendo a sua execução à Direcção de Serviços Financeiros. No final do ano, este serviço procede à elaboração da tabela anual, consolidando os valores das referidas tabelas mensais, e remete-a à DGO. 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 anual 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 de Contas, com a respectiva conta de responsabilidade, um exemplar da tabela anual.

Os serviços do Tribunal procederam ao confronto dos valores da receita cobrada registados nas tabelas com os escriturados nas respectivas contas de responsabilidade de cada um dos caixas.

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.

Em resultado do tratamento da informação contida nos documentos anteriormente referidos, elaborou-se 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 1998

Caixas	Saldo em 01/01/98	Est.	Liquidação	Est.	(Receita Bruta)	Est.	Anulações	Est.	Saldo em 31/12/98	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	35.938.916$00	0,07	2.727.573.109$00	0,23	2.727.573.109$00	0,24	0$00	0,00	35.938.916$00	0,06	1.804.576.294$00	36,86	922.996.815$00	0,08
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	1.469.814.543$00	2,99	19.356.078.502$00	1,64	19.136.098.589$00	1,66	53.747.099$00	0,31	1.636.047.357$00	2,81	1.534.404$00	0,03	19.134.564.185$00	1,66
Alfândega de Alcântara-Norte	3.137.473.226$00	6,39	35.591.195.812$00	3,01	34.812.881.584$00	3,01	186.872.406$00	1,07	3.728.915.048$00	6,41	115.269$00	0,00	34.812.766.315$00	3,03
Alfândega de Alverca	7.078.176.152$00	14,42	251.666.709.858$00	21,30	249.967.151.877$00	21,64	313.989.905$00	1,80	8.463.744.228$00	14,55	8.063.740$00	0,16	249.959.088.137$00	21,73
Alfândega de Jardim do Tabaco	8.095.198.439$00	16,49	218.722.410.154$00	18,51	217.045.613.507$00	18,79	1.067.439.060$00	6,12	8.704.556.026$00	14,96	114.291.955$00	2,33	216.931.321.552$00	18,86
Delegação Aduaneira de Cais dos Soldados	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
Alfândega de Xabregas	7.404.302.504$00	15,08	101.971.191.795$00	8,63	99.245.984.331$00	8,59	1.424.719.179$00	8,17	8.704.790.789$00	14,96	1.517.943$00	0,03	99.244.466.388$00	8,63
Total das caixas da área de Lisboa	27.220.903.780$00	55,44	630.035.159.230$00	53,33	622.935.302.997$00	53,94	3.046.767.649$00	17,46	31.273.992.364$00	53,76	1.930.099.605$00	39,43	621.005.203.392$00	54,00
Alfândega do Aeroporto do Porto	808.125.307$00	1,65	11.698.093.680$00	0,99	11.526.761.456$00	1,00	23.855.911$00	0,14	955.601.620$00	1,64	2.260.308$00	0,05	11.524.501.148$00	1,00
Alfândega do Freixieiro	1.780.656.722$00	3,63	26.322.969.193$00	2,23	25.837.614.724$00	2,24	91.904.108$00	0,53	2.174.107.083$00	3,74	6.482.835$00	0,13	25.831.131.889$00	2,25
Alfândega de Leixões	8.087.185.029$00	16,47	310.910.047.270$00	26,32	304.082.837.870$00	26,33	6.902.278.139$00	39,56	8.012.116.290$00	13,77	62.122.635$00	1,27	304.020.715.235$00	26,44
Total das caixas da área do Porto	10.675.967.058$00	21,74	348.931.110.143$00	29,53	341.447.214.050$00	29,56	7.018.038.158$00	40,22	11.141.824.993$00	19,15	70.865.778$00	1,45	341.376.348.272$00	29,68
Alfândega de Aveiro	1.230.328.237$00	2,51	31.135.649.909$00	2,64	30.652.346.002$00	2,65	438.950.406$00	2,52	1.274.681.738$00	2,19	1.918.526$00	0,04	30.650.427.476$00	2,67
Delegação Aduaneira da Covilhã	30.563.131$00	0,06	985.559.778$00	0,08	327.256.111$00	0,03	230.162.719$00	1,32	458.704.079$00	0,79	0$00	0,00	327.256.111$00	0,03
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	152.772.067$00	0,31	1.385.037.229$00	0,12	1.352.082.298$00	0,12	962.309$00	0,01	184.764.689$00	0,32	0$00	0,00	1.352.082.298$00	0,12
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	34.188.956$00	0,07	583.040.220$00	0,05	608.286.466$00	0,05	0$00	0,00	8.942.710$00	0,02	0$00	0,00	608.286.466$00	0,05
Alfândega de Braga	428.478.829$00	0,87	5.791.195.264$00	0,49	5.649.614.885$00	0,49	68.163.232$00	0,39	501.895.976$00	0,86	389.798$00	0,01	5.649.225.087$00	0,49
Delegação Aduaneira de Bragança	11.210.657$00	0,02	82.299.528$00	0,01	82.121.128$00	0,01	0$00	0,00	11.389.057$00	0,02	0$00	0,00	82.121.128$00	0,01
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	46.320.992$00	0,09	358.852.225$00	0,03	259.681.649$00	0,02	13.089.036$00	0,08	132.402.532$00	0,23	109.110$00	0,00	259.572.539$00	0,02
Alfândega de Faro	371.513.118$00	0,76	17.003.627.998$00	1,44	14.892.110.907$00	1,29	1.414.708.569$00	8,11	1.068.321.640$00	1,84	750.379$00	0,02	14.891.360.528$00	1,29
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	766.675$00	0,00	70.958.324$00	0,01	71.465.418$00	0,01	259.581$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	71.465.418$00	0,01
Delegação Aduaneira de V. R. St. António	4.740$00	0,00	185.690.703$00	0,02	2.231.474$00	0,00	0$00	0,00	183.463.969$00	0,32	0$00	0,00	2.231.474$00	0,00
Posto Aduaneiro de Portimão	307.951.350$00	0,63	267.719.101$00	0,02	96.274.445$00	0,01	0$00	0,00	479.396.006$00	0,82	0$00	0,00	96.274.445$00	0,01
Alfândega de Peniche	4.194.895.885$00	8,54	14.942.396.400$00	1,26	10.764.585.471$00	0,93	4.157.499.080$00	23,83	4.215.207.734$00	7,25	6.534.695$00	0,13	10.758.050.776$00	0,94
Delegação Aduaneira de Elvas	126.316.562$00	0,26	1.183.273.608$00	0,10	1.215.389.670$00	0,11	627.283$00	0,00	93.573.217$00	0,16	0$00	0,00	1.215.389.670$00	0,11
Delegação Aduaneira de Portalegre	10.988.006$00	0,02	78.105.017$00	0,01	80.190.503$00	0,01	0$00	0,00	8.902.520$00	0,02	0$00	0,00	80.190.503$00	0,01
Alfândega de Setúbal	3.948.531.885$00	8,04	77.637.673.756$00	6,57	73.915.844.913$00	6,40	1.039.914.658$00	5,96	6.630.446.070$00	11,40	40.125.855$00	0,82	73.875.719.058$00	6,42
Delegação Aduaneira de Sines	12.912.597$00	0,03	47.823.647.049$00	4,05	47.658.453.435$00	4,13	0$00	0,00	178.106.211$00	0,31	0$00	0,00	47.658.453.435$00	4,14
Alfândega de Viana do Castelo	293.156.349$00	0,60	2.808.213.564$00	0,24	2.758.747.659$00	0,24	18.733.379$00	0,11	323.888.875$00	0,56	561.237$00	0,01	2.758.186.422$00	0,24
Total das restantes caixas do Continente	11.200.900.036$00	22,81	202.322.939.673$00	17,12	190.386.682.434$00	16,48	7.383.070.252$00	42,31	15.754.087.023$00	27,08	50.389.600$00	1,03	190.336.292.834$00	16,55
Total das caixas do Continente	49.097.770.874$00	100,00	1.181.289.209.046$00	99,99	1.154.769.199.481$00	99,99	17.447.876.059$00	100,00	58.169.904.380$00	100,00	2.051.354.983$00	41,91	1.152.717.844.498$00	100,23
Alfândega do Funchal	797.364$00	0,00	79.682.041$00	0,01	79.539.773$00	0,01	11.799$00	0,00	927.833$00	0,00	0$00	0,00	79.539.773$00	0,01
Alfândega de Ponta delgada	24.033$00	0,00	76.546.473$00	0,01	76.486.906$00	0,01	0$00	0,00	83.600$00	0,00	11.303$00	0,00	76.475.603$00	0,01
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	0$00	0,00	9.197.409$00	0,00	9.193.449$00	0,00	0$00	0,00	3.960$00	0,00	0$00	0,00	9.193.449$00	0,00
Delegação Aduaneira da Horta	0$00	0,00	4.045.196$00	0,00	4.045.196$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	4.045.196$00	0,00
Total das caixas das Regiões Autónomas	821.397$00	0,00	169.471.119$00	0,01	169.265.324$00	0,01	11.799$00	0,00	1.015.393$00	0,00	11.303$00	0,00	169.254.021$00	0,01
Total das caixas da DGAIEC	49.098.592.271$00	100,00	1.181.458.680.165$00	100,00	1.154.938.464.805$00	100,00	17.447.887.858$00	100,00	58.170.919.773$00	100,00	4.895.106.866$00	100,00	1.150.043.357.939$00	100,00
Direcção-Geral das Alf. 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	2.843.740.580$00	58,09	-2.843.740.580$00	-0,25
Total Geral	**49.098.592.271$00**	**100,00**	**1.181.458.680.165$00**	**100,00**	**1.154.938.464.805$00**	**100,00**	**17.447.887.858$00**	**100,00**	**58.170.919.773$00**	**100,00**	**4.895.106.866$00**	**100,00**	**1.150.043.357.939$00**	**100,00**

Conforme se pode verificar, e à semelhança de anos anteriores, o peso que as alfândegas e delegações aduaneiras de Lisboa e do Porto assume no cômputo global da receita do Estado cobrada, representa 83,5% do total (85,08% em 1997), realçando-se o facto de nesta percentagem se incluir 66,76% (67,9% em 1997) da responsabilidade de apenas três alfândegas – Alverca, Jardim do Tabaco e Leixões.

Saliente-se que a inclusão dos reembolsos na tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não corresponde ao facto de ela exercer a função de caixa, mas sim 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 artigo 7º do Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de Maio. De acordo com referências feitas em anteriores Pareceres, a DGAIEC, dando acolhimento às recomendações do Tribunal de Contas, elabora para o efeito uma tabela em que a única coluna preenchida é a do valor daquelas restituições, permitindo assim, de forma clara, evidenciar-se 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 constantes 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 1997 e 1998, desagregado por organismos, que se apresentam nas páginas seguintes.

Do valor total da receita cobrada pela DGAIEC, cerca de 1.155 milhões de contos, é de salientar que 93,09 % desse valor se deveu somente a quatro impostos a saber: imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) (43,22%), imposto sobre o tabaco (IST) (16,23%), imposto automóvel (IA) (17,98%) e imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (15,66%).

Receita do Estado por Classificação Económica
Caixas da DGAIEC – Ano de 1998

Designação dos Rendimentos	Saldo 01/01/98 Rec. a Cobrar	Est. %	Liquidação	Est. %	Cobrança (Receita Bruta)	Est. %	Anulações	Est. %	Saldo em 31/12/98 rec. a cobrar	Est. %	Reembolsos	Est. %	Receita Líquida	Est. %
RECEITAS CORRENTES:														
Impostos directos	79.500$00	0,00	6.244.273$00	0,00	6.323.773$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	6.323.773$00	0,00
Impostos indirectos	45.921.886.212$00	93,53	1.137.429.587.451$00	96,27	1.112.810.585.688$00	96,35	16.113.233.739$00	92,35	54.427.654.236$00	93,57	4.790.176.440$00	97,86	1.108.020.409.248$00	96,35
Taxas, multas e outras penalidades	235.697.104$00	0,48	229.641.672$00	0,02	230.616.160$00	0,02	275.093$00	0,00	234.447.523$00	0,40	943.336$00	0,02	229.672.824$00	0,02
Rendimentos da propriedade	379.593.869$00	0,77	132.769.477$00	0,01	84.027.855$00	0,01	95.711.137$00	0,55	332.624.354$00	0,57	1.596.830$00	0,03	82.431.025$00	0,01
Transferências	0$00	0,00	1.793.243.729$00	0,15	1.793.243.729$00	0,16	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	1.793.243.729$00	0,16
Venda de bens e serviços correntes	11.353.577$00	0,02	237.373.187$00	0,02	232.132.805$00	0,02	5.823.726$00	0,03	10.770.233$00	0,02	747.625$00	0,02	231.385.180$00	0,02
Somam as "Receitas Correntes"	**46.548.610.262$00**	**94,81**	**1.139.828.859.789$00**	**96,48**	**1.115.156.930.010$00**	**96,56**	**16.215.043.695$00**	**92,93**	**55.005.496.346$00**	**94,56**	**4.793.464.231$00**	**97,92**	**1.110.363.465.779$00**	**96,55**
RECEITAS DE CAPITAL:														
Venda de bens de investimento	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
Transferências	161.519$00	0,00	90.164.125$00	0,01	90.100.444$00	0,01	69.209$00	0,00	155.991$00	0,00	1.818.509$00	0,04	88.281.935$00	0,01
Somam as "Receitas de Capital"	**161.519$00**	**0,00**	**90.164.125$00**	**0,01**	**90.100.444$00**	**0,01**	**69.209$00**	**0,00**	**155.991$00**	**0,00**	**1.818.509$00**	**0,04**	**88.281.935$00**	**0,01**
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	2.549.820.490$00	5,19	41.533.241.362$00	3,52	39.685.019.462$00	3,44	1.232.774.954$00	7,07	3.165.267.436$00	5,44	99.824.126$00	2,04	39.585.195.336$00	3,44
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0$00	0,00	3.119.104$00	0,00	3.119.104$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	3.119.104$00	0,00
Somam as "Receitas correntes, de capital, recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos"	**49.098.592.271$00**	**100,00**	**1.181.455.384.380$00**	**100,00**	**1.154.935.169.020$00**	**100,00**	**17.447.887.858$00**	**100,00**	**58.170.919.773$00**	**100,00**	**4.895.106.866$00**	**100,00**	**1.150.040.062.154$00**	**100,00**
CONTAS DE ORDEM	0$00	0,00	3.000$00	0,00	3.000$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	3.000$00	0,00
TOTAL DA RECEITA	**49.098.592.271$00**	**100,00**	**1.181.455.387.380$00**	**100,00**	**1.154.935.172.020$00**	**100,00**	**17.447.887.858$00**	**100,00**	**58.170.919.773$00**	**100,00**	**4.895.106.866$00**	**100,00**	**1.150.040.065.154$00**	**100,00**
REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0$00	0,00	3.292.785$00	0,00	3.292.785$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00	3.292.785$00	0,00
Total Geral	**49.098.592.271$00**	**100,00**	**1.181.458.680.165$00**	**100,00**	**1.154.938.464.805$00**	**100,00**	**17.447.887.858$00**	**100,00**	**58.170.919.773$00**	**100,00**	**4.895.106.866$00**	**100,00**	**1.150.043.357.939$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 18,48%, correspondendo a mais nove milhões de contos, dos quais 8,6 milhões de contos respeitam a três impostos: imposto sobre o valor acrescentado (IVA), impostos automóvel (IA) e impostos sobre o consumo de bebidas alcoólicas.

Quanto à evolução registada na receita cobrada verificou-se um aumento de 12,15% (+125,1 milhões de contos) em relação à do ano transacto, e ainda superior na receita líquida (+13,66%, correspondendo a +138,2 milhões de contos) devido à redução substancial (-72,76%, - 13,1 milhões de contos) registada nos reembolsos e restituições, nomeadamente as relativas a ISP (-12,8 milhões de contos).

Variação dos Valores da Receita Liquidada, Cobrada, Anulada, por Cobrar, Reembolsada E Líquida dos Caixas da DGAIEC

Entre os Anos 1997 e 1998

Caixas	Saldo Inicial	Δ	Liquidação	Δ	(Receita Bruta)	Δ	Anulações	Δ	Saldo Final	Δ	Reembolsos	Δ	Receita Líquida	Δ
	Δ	%	Δ	%	(4)	%	(5)	%	(6=2+3-4-5)	%	(7)	%	(8=4-7)	%
Direcção das Alfândegas de Lisboa	30.671.111$00	582,24	215.056.289$00	8,56	215.056.289$00	8,56	30.671.111$00	-100,00	0$00	0,00	-220.135.154$00	-10,87	435.191.443$00	89,21
Alfândega do Aeroporto *de Lisboa*	204.875.338$00	16,20	1.559.782.550$00	8,76	1.616.914.184$00	9,23	-18.489.110$00	-25,60	166.232.814$00	11,31	150.016$00	10,84	1.616.764.168$00	9,23
Alfândega de Alcântara-*Norte*	736.516.398$00	30,68	6.297.838.182$00	21,50	6.599.193.856$00	23,39	-156.281.098$00	-45,54	591.441.822$00	18,85	-874.919$00	-88,36	6.600.068.775$00	23,39
Alfândega de Alverca	542.385.389$00	8,30	36.001.448.157$00	16,69	35.523.894.295$00	16,57	-365.628.825$00	-53,80	1.385.568.076$00	19,58	-55.846.675$00	-87,38	35.579.740.970$00	16,60
Alfândega de Jardim do Tabaco	1.497.864.513$00	22,70	9.130.640.026$00	4,36	10.238.324.497$00	4,95	-219.177.545$00	-17,04	609.357.587$00	7,53	87.310.772$00	323,60	10.151.013.725$00	4,91
Delegação aduaneira de Cais dos Soldados	-85.515.725$00	-100,00	-84.626.240$00	-100,00	-170.141.965$00	-100,00	0$00	-	0$00	-	0$00	-	-170.141.965$00	-100,00
Alfândega de Xabregas	-2.896.857.180$00	-28,12	13.495.828.480$00	15,25	9.328.781.907$00	10,37	-30.298.892$00	-2,08	1.300.488.285$00	17,56	-10.072.558$00	-86,90	9.338.854.465$00	10,39
Total das caixas da área de Lisboa	29.939.844$00	0,11	66.615.967.444$00	11,82	63.352.023.063$00	11,32	-759.204.359$00	-19,95	4.053.088.584$00	14,89	-199.468.518$00	-9,37	63.551.491.581$00	11,40
Alfândega do Aeroporto do Porto	206.566.316$00	34,34	2.268.615.108$00	24,06	2.314.323.162$00	25,12	13.381.949$00	127,76	147.476.313$00	18,25	2.260.308$00	-	2.312.062.854$00	25,10
Alfândega do Freixieiro	323.941.139$00	22,24	-3.498.620.963$00	-11,73	-3.544.546.292$00	-12,06	-23.583.893$00	-20,42	393.450.361$00	22,10	-1.649.100$00	-20,28	-3.542.897.192$00	-12,06
Alfândega de Leixões	2.064.670.578$00	34,28	24.480.178.377$00	8,55	26.076.329.745$00	9,38	543.587.949$00	8,55	-75.068.739$00	-0,93	28.983.252$00	87,46	26.047.346.493$00	9,37
Total das caixas da área do Porto	2.595.178.033$00	32,12	23.250.172.522$00	7,14	24.846.106.615$00	7,85	533.386.005$00	8,23	465.857.935$00	4,36	29.594.460$00	71,71	24.816.512.155$00	7,84
Alfândega de Aveiro	-31.080.371$00	-2,46	1.642.154.348$00	5,57	1.567.332.331$00	5,39	-611.855$00	-0,14	44.353.501$00	3,61	-15.762.112$00	-89,15	1.583.094.443$00	5,45
Delegação aduaneira da Covilhã	5.283.103$00	20,90	701.402.294$00	246,84	48.381.730$00	17,35	230.162.719$00	-	428.140.948$00	1400,84	0$00	-	48.381.730$00	17,35
Delegação aduaneira da Figueira da Foz	2.151.161$00	1,43	68.276.800$00	5,19	37.473.030$00	2,85	962.309$00	-	31.992.622$00	20,94	-290.288$00	-100,00	37.763.318$00	2,87
Delegação aduaneira de Vilar Formoso	12.480.183$00	57,49	-253.309.923$00	-30,29	-215.583.494$00	-26,17	0$00	-	-25.246.246$00	-73,84	0$00	-	-215.583.494$00	-26,17
Alfândega de Braga	243.762.583$00	131,97	1.357.260.260$00	30,61	1.520.560.440$00	36,83	7.045.256$00	11,53	73.417.147$00	17,13	-6.424.585$00	-94,28	1.526.985.025$00	37,04
Delegação aduaneira de Bragança	-1.609.023$00	-12,55	-8.292.497$00	-9,15	-10.079.920$00	-10,93	0$00	-	178.400$00	1,59	0$00	-	-10.079.920$00	-10,93
Delegação aduaneira de Peso da Régua	16.741.344$00	56,60	88.602.241$00	32,79	6.277.464$00	2,48	12.984.581$00	12430,79	86.081.540$00	185,84	-1.263.463$00	-92,05	7.540.927$00	2,99
Alfândega de Faro	117.748.009$00	46,40	1.401.075.923$00	8,98	350.324.144$00	2,41	471.691.266$00	50,02	696.808.522$00	187,56	-1.555.635$00	-67,46	351.879.779$00	2,42
Delegação aduaneira do Aeroporto de Faro	122.044$00	18,93	-48.328.633$00	-40,51	-47.699.495$00	-40,03	259.581$00	-	-766.675$00	-100,00	0$00	-	-47.699.495$00	-40,03
Delegação aduaneira de V. R. St. António	-111.110$00	-95,91	181.913.667$00	4816,31	-1.656.672$00	-42,61	0$00	-	183.459.229$00	3870447,87	0$00	-	-1.656.672$00	-42,61
Posto aduaneiro de Portimão	298.472.641$00	3148,87	-108.435.405$00	-28,83	18.592.580$00	23,93	0$00	-	171.444.656$00	55,67	0$00	-	18.592.580$00	23,93
Alfândega de Peniche	622.539.839$00	17,43	2.281.231.972$00	18,02	1.502.969.294$00	16,23	1.380.490.668$00	49,71	20.311.849$00	0,48	-22.686.761$00	-77,64	1.525.656.055$00	16,53
Delegação aduaneira de Elvas	34.419.736$00	37,45	-36.221.853$00	-2,97	30.313.945$00	2,56	627.283$00	-	-32.743.345$00	-25,92	0$00	-	30.313.945$00	2,56
Delegação aduaneira de Portalegre	1.354.177$00	14,06	-12.624.809$00	-13,91	-8.620.666$00	-9,71	-564.480$00	-100,00	-2.085.486$00	-18,98	0$00	-	-8.620.666$00	-9,71
Alfândega de Setúbal	1.649.446.635$00	71,74	32.368.286.877$00	71,50	30.871.604.980$00	71,72	464.214.347$00	80,63	2.681.914.185$00	67,92	-29.616.391$00	-42,47	30.901.221.371$00	71,91
Delegação aduaneira de Sines	-143.883.243$00	-91,76	750.730.779$00	1,59	441.653.922$00	0,94	0$00	-	165.193.614$00	1279,32	0$00	-	441.653.922$00	0,94
Alfândega de Viana do Castelo	110.050.401$00	60,10	689.419.639$00	32,54	765.731.279$00	38,42	3.006.235$00	19,11	30.732.526$00	10,48	551.338$00	5569,63	765.179.941$00	38,39
Total das restantes caixas do continente	2.937.888.109$00	35,55	41.063.141.680$00	25,46	36.877.574.892$00	24,02	2.570.267.910$00	53,40	4.553.186.987$00	40,65	-77.047.897$00	-60,46	36.954.622.789$00	24,09
Total das caixas do continente	5.563.005.986$00	12,78	130.929.281.646$00	12,47	125.075.704.570$00	12,15	2.344.449.556$00	15,52	9.072.133.506$00	18,48	-246.921.955$00	-10,74	125.322.626.525$00	12,20
Alfândega do Funchal	-1.505.021$00	-65,37	11.199.876$00	16,35	9.563.965$00	13,67	421$00	3,70	130.469$00	16,36	0$00	-	9.563.965$00	13,67
Alfândega de Ponta delgada	-20.917$00	-46,53	29.437.719$00	62,49	29.357.235$00	62,29	0$00	-	59.567$00	247,86	-1.135.531$00	-99,01	30.492.766$00	66,31
Delegação aduaneira de Angra do Heroísmo	-3.488$00	-100,00	3.088.681$00	50,56	3.081.233$00	50,41	0$00	-	3.960$00	-	0$00	-	3.081.233$00	50,41
Delegação aduaneira da Horta	0$00	-	-3.006.254$00	-42,63	-3.006.254$00	-42,63	0$00	-	0$00	-	0$00	-	-3.006.254$00	-42,63
Total das caixas das Regiões Autónomas	-1.529.426$00	-65,06	40.720.022$00	31,63	38.996.179$00	29,94	421$00	3,70	193.996$00	23,62	-1.135.531$00	-99,01	40.131.710$00	31,08
Total das caixas da DGAIEC	5.561.476.560$00	12,77	130.970.001.668$00	12,47	125.114.700.749$00	12,15	2.344.449.977$00	15,52	9.072.327.502$00	18,48	2.595.683.094$00	112,88	122.519.017.655$00	11,92
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	0$00	-	0$00	-	0$00	-	0$00	-	0$00	-	-12827654522$00	-81,85	12827654522$00	-81,85
Total Geral	**5.561.476.560$00**	**12,77**	**130.970.001.668$00**	**12,47**	**125.114.700.749$00**	**12,15**	**2.344.449.977$00**	**15,52**	**9.072.327.502$00**	**18,48**	**-13.075.712.008$00**	**-72,76**	**138.190.412.757$00**	**13,66**

Do confronto entre os valores inscritos nas tabelas anuais dos 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 1,8 milhões de contos 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 de 2.843.740.580$00, que se subdivide em 2.642.481.986$00 de ISP e 201.258.594$00 de "Impostos indirectos diversos/Receitas gerais", que se reflecte somente nos Reembolsos e na Receita Líquida, e outras duas para menos, uma de 8.394.276$00 também de ISP e a outra de 4.458.940782$00 de IA, que se repercutem só na Receita Liquidada e na Receita Cobrada (Receita bruta).

De acordo com a DGAIEC, e à semelhança de anos anteriores, a primeira divergência resulta do facto de esta Direcção-Geral, para dar cumprimento ao disposto do n.º 2 do artigo 37º da Lei do OE de 1998, que altera a redacção da alínea a) do n.º 2 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 325/93, de 25 de Setembro, ter registado na sua tabela mensal agregada o valor de 1% da receita líquida do Imposto de consumo sobre o tabaco até perfazer o montante de 1,8 milhões de contos numa única subrubrica "Organismos do Ministério da Saúde", quando os diversos caixas nas suas tabelas haviam inscrito aquela importância na subrubrica “Receitas gerais”.

De notar que esta diferença se compensa entre si pelo que ao nível de artigo (Imposto de consumo sobre o tabaco) deixa de existir qualquer divergência.

Relativamente às divergências de 2.642.481.986$00 (ISP) e de 201.258.594$00 (Impostos indirectos diversos / Receitas gerais), esta última respeitante a verbas transferidas para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), ao abrigo do n.º 9º do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, verificadas nos Reembolsos, resultam do facto dos respectivos processos, tal como já se havia constatado em anos anteriores, estarem centralizados na direcção-geral e os reembolsos serem, através da sua Direcção de Serviços Financeiros, solicitados à DGT. De salientar no entanto que, conforme foi anteriormente referido, na sequência das recomendações do Tribunal de Contas efectuadas em anteriores Pareceres, a DGAIEC, passou a elaborar – desde 1995 – uma tabela onde apenas são inscritos os reembolsos que tenham corrido exclusivamente por sua conta.

De notar que, ao comparar a tabela modelo 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.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas reitera o teor das recomendações já formuladas em Pareceres de anos anteriores, para que sejam implementadas as medidas necessárias, nomeadamente ao nível do sistema informático que apoia a contabilidade aduaneira (SCA), possibilitando a existência de mecanismos automáticos que permitam descentralizar e imputar a contabilização dos reembolsos de ISP, pelos respectivos serviços periféricos.

Quanto às divergências de ISP (8.394.276$00) e IA (4.458.940.782$00) verificadas na Receita Liquidada e na Receita Cobrada, resultam da transferência daquelas verbas para as Regiões Autónomas, no primeiro caso, devido a terem sido declarados para consumo no Continente, óleos lubrificantes, que foram consumidos nas Regiões Autónomas (RA), e no segundo caso, pela tributação sobre viaturas no Continente, mas que entretanto foram adquiridas por residentes das RA.

Sobre a natureza destas divergências, a DGAIEC, tal como já havia feito relativamente às registadas no ISP e no Imposto de consumo sobre o tabaco, argumenta que, dados os montantes do IA a transferir

para as Regiões Autónomas ser calculado pelos serviços centrais, com base num procedimento que não é articulável com o processo de liquidação realizado nas alfândegas/delegações aduaneiras, considerar somente viável a sua contabilização ao nível dos serviços centrais.

A DGAIEC após a comunicação à DGT daqueles montantes a transferir para as Regiões Autónomas, procede à dedução dos respectivos valores na sua tabela agregada, tanto na Receita Liquidada como na Receita Cobrada.

Refira-se que com este procedimento, passa a verificar-se a coincidência dos valores da receita liquidada e cobrada inscritos na tabela da DGAIEC, com os da CGE, mas a haver divergências quando confrontados com os das tabelas dos serviços dela dependentes.

2.2.1.1 – 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 o apuramento dos direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas liquidados em cada um daqueles serviços, que remete ao Tribunal de Contas Europeu e cujos valores representam os montantes a pôr à disposição da UE nos termos regulamentares em vigor.

Os serviços do Tribunal, após a consolidação dos valores dos referidos mapas, procederam ao confronto dos mesmos com os constantes das tabelas mod. 28 anual dos caixas da DGAIEC, tendo-se verificado uma divergência, para mais, entre o valor dos direitos aduaneiros postos à disposição da UE e os constantes das tabelas no montante de 5.507.184$00, resultante de valores de direitos da Pauta Aduaneira Comum (PAC) superiores aos direitos da Pauta de Direitos Interna (PDI), registados nas seguintes estâncias aduaneiras:

- Direcção das Alfândegas de Lisboa (DAL) 5.232.032$00
- Alfândega de Xabregas 275.152$00

Refira-se, no entanto, que a PDI deixou de existir em 1993, sendo os valores aqui referidos correspondentes a liquidações efectuadas até àquele ano, mas entregues à UE apenas em 1998, pelo que a base de cálculo teve de ser a PDI.

2.2.2 – Contabilidade do Tesouro

Tendo em vista a análise e controlo dos valores contabilizados pelas Caixas-DGA e serviços da DGT, procedeu-se ao cruzamento da informação contabilística entre os valores registados pelos referidos serviços.

Por forma a cruzar a informação escriturada nos diversos documentos e proceder à sua análise, procedeu-se ao tratamento informático dos ficheiros remetidos pela DGT relativos à Contabilidade do Tesouro, cujos resultados se traduzem no apuramento dos valores que no quadro seguinte se apresentam.

Valores recebidos pelos caixas da DGAIEC - 1998

Designação das contas	Cont. Tesouro (DGT)	Caixas da DGAIEC	Divergência
Terceiros:			
Receita para a Reg. Aut. dos Açores	9.615.715.347$00	9.615.715.347$00	0$00
Receita para a Reg. Aut. da Madeira	14.549.775.958$00	14.549.775.958$00	0$00
Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL)			
Recebido no ano de 1998 (CT 10.1)	22.690.080.246$00	22.690.110.246$00	-30.000$00
Liquidado no ano de 1998	-21.701.656.236$00	-21.695.742.870$00	-5.913.366$00
	988.424.010$00	994.367.376$00	-5.943.366$00
Valores recebidos p/ c/ da DGA			
Recebido no ano de 1998 (CT 10.1)	294.023.226.240$00	294.023.196.240$00	30.000$00
Liquidado no ano de 1998	-295.234.106.931$00	-295.240.063.672$00	5.956.741$00
	-1.210.880.691$00	-1.216.867.432$00	5.986.741$00
INGA	82.996.480$00	83.274.439$00	-277.959$00
FEA	1.270.245.411$00	1.269.976.237$00	269.174$00
CTT	1.248.888$00	1.240.103$00	8.785$00
Multas parte dos autuantes e denunciantes	1.319.559$00	1.319.559$00	0$00
Depósitos diversos	101.867$00	145.242$00	-43.375$00
Acertos	1$00	1$00	0$00
Transferências:			
Receita do Estado	1.154.938.464.805$00	1.154.938.464.805$00	0$00
Total	**1.180.237.411.635$00**	**1.180.237.411.635$00**	**0$00**

Conforme se pode verificar o valor recebido pelos caixas da DGAIEC (1.180.237.411.635$00) é coincidente com o escriturado pela DGT, salientando-se no entanto que o valor efectivamente depositado nas contas bancárias do Tesouro foi de 1.180.237.411.434$00.

Regista-se no entanto a existência de divergências entre os valores escriturados nas contas de "terceiros" pelas duas entidades – DGT e Caixas da DGAIEC –, embora essas divergências no seu conjunto se anulem, apuradas após o 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, e que seguidamente se passam a descrever:

- diferença de 30.000$00 entre os valores escriturados no CT 10.1 (Entradas de fundos na caixa) anual nas rubricas "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação – (RASL)" e "Valores recebidos por conta da DGA" da caixa da Delegação Aduaneira de Viana do Castelo (100.198.925$00 e 0$00, respectivamente) e os escriturados a crédito nas mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (100.168.925$00 e 30.000$00, respectivamente);

- divergência de 5.956.741$00 entre os valores escriturados nos CT 11 (Pedido de movimentos escriturais) anuais nas rubricas "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação – (RASL)" e "Valores recebidos por conta da DGA" das caixas das alfândegas do Jardim do Tabaco e de Setúbal (1.517.531.350$00 e 273.558.580$00, respectivamente) e os escriturados a débito nas

mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (1.520.112.497$00 e 276.934.174$00, respectivamente);

- diferença de 277.959$00 entre os valores escriturados no CT 11 anual nas rubricas "Instituto Nacional Garantia Agrícola (INGA)" e "Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)" da caixa da Delegação Aduaneira de Portalegre (277.959$00 e 0$00, respectivamente) e os escriturados a crédito nas mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (0$00 e 277.959$00, respectivamente);
- divergência de 8.785$00 entre os valores escriturados no CT 11 anual nas rubricas "Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)" e "Correios e Telecomunicações de Portugal" da caixa do Posto Aduaneiro de Portimão (2.061.735$00 e 0$00, respectivamente) e os escriturados a crédito nas mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (2.052.950$00 e 8.785$00, respectivamente);
- divergência de 43.375$00 entre os valores escriturados nos CT 11 na rubrica "Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação – (RASL)" da caixa da Alfândega do Aeroporto de Lisboa (1.251.067.397$00) e o escriturado a débito na mesma rubrica na Contabilidade do Tesouro (1.251.024.022$00).

Esta última divergência, tal como já se havia verificado no ano anterior, ficou a dever-se ao facto do serviço ter incluído nos CT 11 semanais importâncias que dizem respeito a cobranças efectuadas ao abrigo do procedimento de assistência mútua administrativa em matéria de cobrança de créditos, e cujos montantes foram destinados a uma alfândega de outro Estado membro, tratando-se assim de uma operação com o estrangeiro, pelo que as importâncias em causa deveriam ter sido inscritas na conta de "Depósitos diversos" e não de "RASL", como inicialmente foram registadas.

Tendo como objectivo avaliar da correcção, fiabilidade e consistência dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro, bem como, da adequação dos documentos que os suportam, realizou-se uma auditoria à DGT – Departamento de Tesouraria Central do Estado, tendo-se procedido à selecção das contas evidenciadas no quadro infra e analisado o sistema de controlo documental em relação às contas da área em apreço.

(em escudos)

Conta	Descrição	Saldo Inicial Devedor/Credor[1]	Movimento Período		Saldo Final Devedor/Credor[1]
			Débito	Crédito	
DISPONIBILIDADES Caixa					
01101305	Alf. Jardim Tabaco	0	512 005 773 331	512 005 773 331	0
Depósitos no País Outros Bancos					
0122119	CGD – 01101305	13 207 440 362	512 005 023 331	510 528 121 419	14 684 342 274
TERCEIROS Credores por Receitas Fiscais					
0204101	INGA	(155 942 591)	38 296 384	82 975 266	(200 621 473)
0204104	CTT	(9 487 008)	1 148 723	3 338 320	(11 676 605)
021301	RASL	(1 947 655 781)	22 363 284 409	22 678 865 053	(2 263 236 425)
021302	FEA	(174 722 835)	1 624 678 396	1 675 037 371	(225 081 810)
021310	Val. Rec. p/cta DGA	(847 148 805)	295 234 106 931	294 653 780 039	(266 821 913)
0258006	DGA – OFE	0	863 524 105 149	863 524 105 149	0
0258007	DGAIEC – Reemb.	0	4 895 106 866	4 895 106 866	0
TRANSFERÊNCIAS do ORÇAMENTO de ESTADO Receita do Estado					
0411130501	Alf. Jard. Tab. n/DUC	0	0	217 045 613 507	(217 045 613 507)
04112	Reembolsos - DGA	0	4 895 106 866	0	4 895 106 866
04113	IA – Reg. Autónomas	0	0	(4 458 940 782)	4 458 940 782
04114	ISP – Reg. Autónomas	0	0	(8 394 276)	8 394 276

[1] Os valores que figuram entre parênteses constituem saldos credores.

Os testes substantivos efectuados permitiram detectar algumas situações dignas de relevo, que indiciam falta de consistência e fiabilidade dos registos e do controlo exercido pela DGT nesta área.

- Conta n.º 01101305 – Alfândega do Jardim do Tabaco
- Conta n.º 0122119 – CGD - 01101305

Ao analisar-se a conta de caixa da Alfândega do Jardim do Tabaco, observaram-se também, os movimentos ocorridos na conta bancária que lhe está afecta.

Estas contas foram objecto de uma análise que consistiu em testar a 100% dois meses do ano de 1998, Janeiro e Dezembro, ao mesmo tempo que foram verificados movimentos tidos como pouco frequentes e que à priori poderiam parecer pouco regulares.

Os movimentos ocorridos ao longo do ano nas referidas contas em valores globais foram os seguintes:

(em escudos)

Conta	Descrição	Saldo Inicial DB/ (CR)	Movimento Período		Saldo Final
			DB	CR	
01101305	Alf. Jardim Tabaco	0	512 005 773 331	512 005 773 331	0
0122119	CGD – 01101305	13 207 440 362	512 005 023 331	510 528 121 419	14 684 342 274

Os testes substantivos realizados sugerem os seguintes comentários:

Os valores a crédito e a débito acumulados (movimento do período) da conta caixa, não são iguais ao valor a débito da conta bancária, existindo uma diferença de 750.000$00, demonstrada da seguinte forma:

(em escudos)

Descrição	Valor
Movimento a crédito na conta caixa (saídas)	512 005 773 331
Movimento a débito na conta bancária (entradas)	512 005 023 331
Diferença	**750 000**

Esta diferença resulta da existência de um cheque devolvido (em 25 de Junho de 1998), contabilizado na entrada de caixa referente à semana de 22 a 26 de Junho de 1998, conforme modelo CT 10.1 da tesouraria da Alfândega do Jardim do Tabaco.

O movimento de regularização destas situações, não é reflectido na conta caixa, registando-se a saída de caixa para a conta bancária, pela totalidade do valor entrado.

O registo anterior é regularizado com base no detalhe de cheques devolvidos, corrigindo-se a conta bancária (débito negativo) e a conta de passagem dos fundos entrados "0258006 – DGA – Outros Fundos Entrados" (crédito negativo), conforme lançamento contabilístico entretanto efectuado.

Verificou-se que à posteriori, o valor do cheque foi "recuperado" pela tesouraria. Na realidade, o referido valor foi novamente creditado na conta bancária em epígrafe em 7 de Julho de 1998 e transferido para o Banco de Portugal nos dois dias úteis seguintes, ou seja, em 9 de Julho de 1998.

- Conta n.º 021301 – Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação (RASL)
- Conta n.º 021310 – Valores Recebidos por conta da DGA

O valor dos saldos iniciais e finais destas contas (anos de 1997 a 1998) está sintetizado nos quadros seguintes:

Conta n.º 021301 – Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação

(em escudos)

Ano	Saldo Inicial Credor	Saldo Final Credor
1997	1 483 473 240	1 947 655 781
1998	1 947 655 781	2 263 2336 425

Conta n.º 021310 – Valores Recebidos por Conta da DGA

(em escudos)

Ano	Saldo Inicial Credor	Saldo Final Credor
1997	203 136 954	847 148 805
1998	847 148 805	266 821 913

Verifica-se pela mera observação dos valores em epígrafe, que os valores médios dos saldos, não só se mantiveram, como têm vindo a aumentar. É portanto, extremamente difícil identificar a sua origem e composição, uma vez que a contabilização é efectuada por valores totais.

Desta forma, apesar de alguns tesoureiros dividirem os valores por destinatários, essa informação é completamente ignorada pelo Tesouro, não obstante as recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores pareceres, no sentido de a DGT proceder, no Plano de Contas do Tesouro, à introdução de uma rubrica por cada um dos diferentes caixas das alfândegas, por forma a determinar os montantes em saldo, bem como, a natureza da receita sujeita a liquidação.

A conta "Valores Recebidos por conta da DGA" apresenta em 31 de Dezembro de 1998 um saldo credor no valor de 266.821.913$00, traduzindo uma diminuição em relação a igual período de 1997.

O processo adoptado para os registos nesta conta, que consiste basicamente numa condensação de todas as verbas comunicadas pelos diferentes caixas do Tesouro, dificulta a determinação dos valores que a todo o momento compõem o saldo e que portanto estão por regularizar. Desta forma não é possível à DGT identificar os montantes que estão por regularizar relativamente a cada um dos diferentes caixas das alfândegas.

O sistema de contabilização e controlo adoptado pela DGT em relação às contas da DGAIEC e a todas as contas de "Terceiros" reflecte uma dificuldade crónica de controlo temporal, dado que quer os registos contabilísticos da informação recebida das diversas entidades (caixas, bancos, Banco de Portugal), quer os controlos que a DGT exerce sobre a correcção dessa informação são por norma desfasados no tempo, diminuindo assim a sua utilidade efectiva e objectiva.

O Tribunal de Contas considera que, mais que uma executora, a DGT terá que exercer o controlo dos movimentos contabilísticos, por forma a assegurar a correcção, fiabilidade e controlo dos documentos tratados e não proceder apenas à sua introdução no sistema contabilístico.

Os saldos de muitas das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os

constituem, comportamento que não permite informação contabilística elaborada em conformidade a princípios de transparência e rigor, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

Através da análise à respectiva documentação de suporte, a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo (em termos contabilísticos), no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.

Devido à insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo (a maior parte dos Diários é registada mensalmente), por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.

Deve assinalar-se como positivo, no sentido de suprir as deficiências enunciadas, o esforço desenvolvido pela Direcção-Geral do Tesouro com vista a instituir a figura do gestor de conta, esperando o Tribunal que tal medida possa vir a ser implementada a curto prazo.

2.2.3 – Controlo interno na Alfândega do Jardim do Tabaco

Prosseguindo o seu objectivo de acção de controlo dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas decidiu a realização de uma auditoria ao sistema de controlo interno da Alfândega do Jardim do Tabaco, serviço a que foram atribuídas funções de caixa do Tesouro, pelo Despacho n.º 849/93 – XII, de 31 de Dezembro, no seguimento do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto.

A Alfândega do Jardim do Tabaco é um serviço periférico da DGAIEC (artigos 38.º e 39.º do Decreto-Lei n.º 324/93, de 25 de Setembro) que prossegue, dentro da área de jurisdição definida pelo Anexo II do Decreto-Lei n.º 324/93, de 25 de Setembro - artigo 40º -, as respectivas atribuições.

No cômputo dos valores cobrados pelos caixas do Tesouro dependentes da DGAIEC, esta caixa apresenta o maior valor de fundos arrecadados (cerca de 512 milhões de contos) e a maior diversidade de impostos cobrados, motivo que levou o Tribunal de Contas a seleccioná-la.

A auditoria realizada teve como objectivo o levantamento e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos relativos ao apuramento, cobrança e entrega nos cofres do Tesouro dos valores relativos à receita do Estado e de outros valores recebidos em conta de operações de tesouraria, bem como a avaliação do controlo interno no que concerne à correcção, fiabilidade e consistência dos registos.

Com vista à avaliação desse controlo, procedeu-se à:

- selecção, de uma amostra de processos, por tipos de documento gerados por cada um dos sistemas informáticos (SFA, SIC);
- análise de documentos e outros registos, fornecidos pela DGITA, relativos aos sistemas informáticos utilizados na Alfândega, nomeadamente, SIC – Sistema de Controlo dos Impostos

Especiais de Consumo – Introdução ao Consumo, SFA – Sistema de Fiscalidade Automóvel, STADA – Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de importação e SCA – Gestão da Contabilidade Aduaneira;

- análise e estudo das rubricas constantes dos documentos de suporte à conta de responsabilidade do caixa, relativos a
  - última semana de Novembro de 1998
  - primeira e última semana de Dezembro de 1998;
- verificação e análise dos movimentos relativos a liquidações, cobranças, reembolsos e depósitos dos respectivos valores nas contas bancárias do tesouro de receitas de Estado durante os períodos anteriormente referidos;
- conciliação de valores no âmbito do registo e contabilização por parte da alfândega, enquanto caixa do Tesouro, com os valores inscritos na Contabilidade do Tesouro;
- realização de testes de conformidade aos diversos procedimentos seguidos na alfândega, tendo por objectivo aferir o grau de confiança do sistema de controlo interno implementado.

2.2.3.1 – Sistemas operativos e procedimentos de controlo

Por se tratar de uma alfândega informatizada, a sua actividade desenvolve-se com recurso constante aos sistemas operativos e programas de informação de gestão aduaneira implementados pela DGITA, entidade a quem incumbe para além da sistematização das necessidades de desenvolvimento dos sistemas de informação, a responsabilidade da gestão, concepção, desenvolvimento, exploração e assegurar a gestão operacional dos sistemas de informação implementados.

Ao nível da informática aduaneira, foram desenvolvidos pela DGITA para a DGAIEC e serviços dependentes, aplicações para cada um dos sistemas principais (aduaneiro, impostos especiais sobre o consumo e o de prevenção e repressão da fraude), em que a alfândega auditada acede como utilizador.

Nesta alfândega, os principais sistemas operativos/informação para gestão utilizados são:

- o STADA, modelo operativo que cobre o sistema aduaneiro, composto por dois subsistemas: o SDA (sistema de controlo da Declaração Aduaneira) e o SLA (Sistema de Liquidação Automática), componentes que, propiciam o interface entre a alfândega e os agentes económicos permitindo-lhes a partir dos seus escritórios com a utilização da rede pública de dados, proceder à sua apresentação através do envio da declaração aduaneira electrónica.

  Apesar da aplicação informática estar disponível e operacional, o sistema aduaneiro não tem grande expressão na actividade da Alfândega do Jardim do Tabaco;

- o SIC, modelo operativo que tem por objectivo o controlo da introdução ao consumo de produtos sujeitos a Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC's). Este sistema informático valida a aceitação das Declarações de Introdução ao Consumo (DIC), que no caso da Alfândega Jardim do Tabaco constitui uma ferramenta imprescindível no registo e cobrança destes impostos;

- o SFA, modelo operativo, que tem por objectivo a fiscalidade automóvel, constitui suporte do tratamento das Declarações de Veículos Ligeiros (DVL). Este sistema informático recorre (para atribuição de matrícula) à informação residente na base de dados da Direcção Geral de Viação (DGV), cuja manutenção é da sua inteira responsabilidade, por forma a que a alfândega possa desencadear o cálculo automático do Imposto automóvel;
- o SCA (Sistema de Contabilidade Aduaneira), modelo operativo centralizador da informação aduaneira relativa à área contabilística e de tesouraria dos serviços que dele se servem, eliminando a produção manual de documentos de suporte às operações efectuadas. Este sistema operativo centraliza todos os registos de liquidação inscritos pelos outros sistemas (STADA, SIC, SFA).

Os sistemas informáticos referidos, permitem fornecer aos serviços centrais (DGAIEC) informação estatística, assim como de outros indicadores de apoio para a gestão.

Em matéria de informática, a manutenção da informação de base é gerida no respectivo equipamento, onde para além de deverem estar definidos os intervenientes (tipos de utilizadores), deverão estar inventariados e claramente estabelecidos os níveis de acesso e de prioridade, quer para a actualização, quer para a recolha de dados, ou ainda para a simples consulta aos vários subsistemas e sistemas informáticos existentes.

Na alfândega não existe autonomia para alterar a configuração de qualquer componente do sistema informático, pelo que, qualquer modificação que seja necessária requer em primeiro lugar, que esta seja solicitada aos serviços centrais (DGAIEC) sendo estes que comunicam à DGITA que proceda em conformidade, isto é, à introdução das "alterações" julgadas convenientes, sem negligenciar a uniformização dos sistemas informáticos para todas as alfândegas.

Em relação ao Imposto automóvel e respectiva aplicação informática, revelou-se como ponto forte, o estabelecimento da cooperação administrativa entre a entidade que cobra o imposto (DGAIEC) e a entidade que emite as matriculas – a Direcção Geral de Viação –, pois são transmitidas diariamente por via electrónica a relação dos veículos cujo o imposto se encontra pago na alfândega. A DGV, por sua vez, transmite no dia seguinte, também por via electrónica, as matrículas atribuídas.

Este circuito para além de ser mais célere (reduzindo o tempo de espera) e ser mais cómodo para o operador económico, requer uma grande fiabilidade do sistema. O IA apesar de ser um imposto de fácil administração (a sua tributação incide sobre a cilindrada dos automóveis) encontra-se disperso por oito diplomas regulando cada um deles um determinado regime especial e, pelo que se apurou na auditoria, existem situações de regime especial que não se encontram previstas na aplicação informática, implicando recurso a meios alternativos, para cálculo e cobrança do imposto, excepções que nem sempre são controláveis.

Neste âmbito é reconhecida a necessidade do controlo ser exercido com mais acuidade, nomeadamente no preenchimento de todos os requisitos necessários e estabelecidos nos diplomas legais, para que se verifiquem as condições que conduzem à atribuição de matrícula, para além do pagamento do referido imposto.

Em relação aos *outputs* produzidos pelos sistemas informáticos, verificou-se que os mesmos comportam insuficiências com repercussões ao nível da informação final – de que é exemplo o caso das DVL´s informatizadas – cuja edição final não indica a situação em que se encontra o IA, ou seja se este se encontra pago, data e/ou movimento de caixa que lhe está associado. Da edição final deste

documento (DVL informatizada) apenas se pode presumir que o imposto esteja pago, pois constitui um dos requisitos do sistema para que a DVL e atribuição de respectiva matricula seja imprimida.
Apesar das actualizações efectuadas aos vários sistemas informáticos, entre as quais a criação de um módulo para registo do Documento Único de Cobrança (DUC), continuam-se a verificar situações não contempladas pelos mesmos sistemas, nomeadamente a construção das tabelas modelo 28 e o processo de atribuição de reembolso após cobrança.

2.2.3.2 – Análise dos processos seleccionados

Relativamente ao período seleccionado anteriormente referido, verificou-se que nesta alfândega se procedeu à cobrança dos valores no quadro seguinte apresentados.

Dias	Numero de Processos Cobrados	Valor Total	Numero de processos Seleccionados	Valor Selecção	Percentagem %
23-11-998	67	31.599.520$00	10	5.234.247$00	17
24-11-998	59	34.228.771$00	5	2.808.363$00	8
25-11-998	70	37.730.766$00	6	4.299.600$00	11
26-11-998	65	46.664.545$00	3	2.867.494$00	6
27-11-998	83	66.343.651$00	7	15.063.009$00	23
30-11-998	85	15.620.998.542$00	4	14.174.315.624$00	91
02-12-998	85	40.188.371$00	3	141.749$00	0
03-12-998	60	36.065.402$00	4	4.529.290$00	13
04-12-998	72	27.195.373$00	3	4.172.948$00	15
28-12-998	72	42.577.697$00	7	3.471.409$00	8
29-12-998	88	76.977.816$00	5	18.116.512$00	24
30-12-998	91	881.143.224$00	6	626.012.995$00	71
31-12-998	27	12.113.354.023$00	4	11.834.149.838$00	98
Total	**924**	**29.055.067.701$00**	**67**	**26.695.183.078$00**	**92**

O valor dos processos seleccionados representa 92% dos valores cobrados pela alfândega no período em análise e 12,3% do valor do total da receita cobrada (Receita bruta) – 217.045.613.507$00 – no ano de 1998.

Em termos de classificação económica de Receita do Estado, os processos analisados referiam-se a:

Código Rubrica	Designação	Valor
371	SUBS. TRANSP, AJ. CUSTO (OBS 6 E 7 E 3 E 4 DA TABI E TABI	1.150$00
372	15% DOS EMOLUMENTOS DA TAB. IIDA R.A.	413$00
522	IVA – TAXA NORMAL	1.741.625$00
538	IA-3º ESCALÃO/96 TAB I	873.432$00
547	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CIGARROS	26.530.779.800$00
548	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CHARUTOS E CIGARRILHAS	73.000.835$00
549	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE TABACOS DE CORTE FINO	49.062.300$00
550	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CIGARROS	7.592.700$00
553	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE PRODUTOS INTERMÉDIOS	81.211$00
554	IMPOSTO SOBRE BEBIDAS ESPIRITUOSAS	107.520$00
556	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CERVEJA	426.156$00
561	SELO DE VERA	1.428$00
606	JUROS DE MORA	65.230$00
646	IA – 1º ESCALÃO/97 TABI	74.180$00
647	IA – 2ºESCALÃO/97 TABI	20.548.641$00
648	IA – 3º ESCALÃO/97 TABI	9.730.547$00
650	IA – 2ºESCALÃO/97 TABIII	587.128$00
651	JUROS COMPENSATÓRIOS	41.969$00
652	IA – 3º ESCALÃO/97 TABIII	462.171$00
701	VENDA DE IMPRESSOS ADUANEIROS	904$00
721	85% DOS EMOLUMENTOS DA TABELA II DA R.A (ART 2-A6)	2.338$00
722	TAXAS DA TABI E ART. 8 E 9 DA TABELA II DA R.A	1.400$00
Total		**26.695.183.078$00**

O resultado da selecção dos processos encontra-se em resumo no quadro seguinte:

processo numero	DATA DA LISTAGEM	MOV.CX	LIQUIDAÇÃO/ COBRANÇA Nº.	DATA	DOC	ACEITAÇÃO	DATA	RUBRICA	VALOR
1	23-11-1998	98/0131898	98/0495415	98/08/25	SFA	98/0364353/1	98/08/25	647	887.356$00
2	23-11-1998	98/0131928	98/0638747	98/11/06	SFA	98/0519616/1	98/11/06	647	1.440.856$00
3	SELECCÇÃO 23/11/98	98/0131987	98/0477530	98/08/13	SFA	98/0357357/1	98/08/13	652	462.171$00
4	ALEATÓRIA 23/11/98	98/0132126	98/0611091	98/10/27	SFA	98/0490545/1	98/10/27	647	591.931$00
5	23-11-1998	98/0132169	98/0623049	98/10/30	IL	98/2013663/1	98/10/22	561	317$00
6	23-11-1998	98/0132380	98/0628598	98/11/02	SFA	98/0503574/1	98/11/02	647	774.063$00
7	23-11-1998	98/0132452	98/0673488	98/11/23	IL	98/2014252/1	98/10/30	561	317$00
8	23-11-1998	98/0132460	98/0673844	98/11/23	SFA	98/0560632/1	98/11/23	647	525.324$00
9	23-11-1998	98/0132533	97/0803087	97/12/23	SFA	97/0613954/1	97/12/23	647	490.850$00
10	24-11-1998	98/0132690	98/0636361	98/11/05	SFA	98/0517990/1	98/11/05	648	1.320.327$00
11	24-11-1998	98/0132746	98/0673224	98/11/23	IL	97/000279/1	97/03/11	561	317$00
12	24-11-1998	98/0132797	98/0639522	98/11/09	SFA	98/0521769/1	98/11/09	647	682.997$00
13	24-11-1998	98/0132800	98/0657342	98/11/16	SFA	98/0539897/1	98/11/16	647	500.864$00
14	24-11-1998	98/0133122	98//0681111	98/11/24	SFA	98/0567033/1	98/11/24	650	303.858$00
15	25-11-1998	98/0133360	98/0496721	98/08/26	SFA	98/0364701/1	98/08/26	647	287.386$00
16	25-11-1998	98/0133599	98/0675847	98/11/23	SFA	98/0561353/1	98/11/23	647	1.844.603$00
17	25-11-1998	98/0133882	98/0686083	98/11/25	IL	98/0502543/2	98/10/30	522	1.176.302$00
18	26-11-1998	98/0134080	98/0644771	98/11/10	SFA	98/0524385/1	98/11/10	647	500.864$00
19	26-11-1998	98/0134161	98/0593298	98/10/19	SFA	98/0459702/1	98/10/19	648	2.366.180$00
20	27-11-98	98/0134544	98/0657911	98/11/16	SFA	98/0540216/1	98/11/16	647	928.034$00
21	27-11-98	98/0135060	96/0711856	96/11/06	SFA	96/0524398/1	96/11/06	538	873.432$00
22	27-11-1998	98/0135125	98/0652138	98/11/12	DVL	98/0524970/3	98/11/10	647	177.579$00
23	28-12-1998	98/0147778	98/0588720	16-10-1998	SFA	98/0457009/1	16-10-1998	647	928.034$00
24	28-12-1998	98/0147859	98/0642469	11-09-1998	SFA	98/0522218/1	11-09-1998	647	2.273.756$00
25	28-12-1998	98/0147611	98/0747970	18-12-1998	DIC	98/0199832/1	18-12-1998	556	43.200$00
26	29-12-1998	98/0148383	98/0771552	28-12-1998	DIC	98/0204054/1	23-12-1998	554	107.520$00
27	29-12-1998	98/0148546	98/0595916	20-10-1998	SFA	98/0459885/1	20-10-1998	647	976.235$00
28	29-12-1998	98/0148677	98/0721075	12-09-1998	LICG	98/000794/1/	11-04-1998	548	14.846.075$00
						98/000794/1/	11-04-1998	550	594.000$00
29	29-12-1998	98/0149142	98/0745772	17-12-1998	DVL	98/615658/3	16-12-1998	647	151.826$00
30	29-12-1998	98/0149193	98/0760615	23-12-1998	SFA	98/0638569/1	28-12-1998	647	1.440.856$00
31	30-12-1998	98/0149223	98/0536464	21-09-1998	SFA	98/0401410/1	21-09-1998	647	771.241$00
32	30-12-1998	98/0149444	98/0721105	12-09-1998	LICG	98/00080000/1	11-09-1998	547	604.928.000$00
33						98/00080000/1	11-09-1998	548	9.706.088$00
34	30-12-1998	98/0149533	98/0761980	23-12-1998	SFA	98/0639948/1	23-12-1998	650	283.270$00
35	30-12-1998	98/0149800	98/0709342	12-02-1998	SFA	98/595185/1	12-02-1998	647	614.140$00
36	31-12-1998	98/0150396	98/0617642	2910/98	DVL	98/491940/1	29-10-1998	647	350.273$00
37	2/12/98	98/0136253	98/0672961	20-10-1998	SFA	98/0499593/3	29-10-1998	646	74.180$00
								701	50$00
38	2/12/98	98/0136253	98/0672961	20-10-1998	SFA	98/0499593/3	29-10-1998	701	50$00
39	2/12/98	98/0136822	98/0708052	12-02-1998	IL	96/0540121/3	14-11-1998	651	41.969$00
40	2/12/98	98/136407	98/0680050	24-11-1998	IL	97/001050/2	22-05-1997	522	25.500$00
41	3/12/98	98/0137179	98/0690102	26-11-1998	SFA	98/0575400/1	26-11-1998	648	3.491.056$00
42	3/12/98	98/0137470	98/0801541	22-10-1998	SFA	98/470986/1	22-10-1998	647	1.037.215$00
43	4/12/98	98/0138132	98/0629462	11-02-1998	SFA	98/0504368/1	11-02-1998	648	2.552.984$00
44	4/12/98	98/0138230	98/0611946	27-10-1998	SFA	98/0490782/1	27-10-1998	647	1.119.100$00
45	4/12/98	98/0138345	98/0625300	30-10-1998	SFA	98/0503388/1	30-10-1998	647	500.864$00
46	23-11-1998	98/0132541	98/675855	98/11/23	IL	97/0613954/2	97/12/23	606	61.062$00
	OUTROS PROCESSOS								
47	CRITÉRIO 25/11/98	98/0133165	98/0684277	98/11/25	DVL	98/0567505/3	98/11/24	647	527.142$00
48	SELECTIVO 25/11/98	98/0133254	98/0681030	98/11/24	DIC	98/0186838/1	98/11/24	556	382.956$00
49	25-11-1998	98/0133726	98/0660513	98/11/17	LICG	98/00080500/1	98/11/10	553	81.211$00
50	26-11-1998	98/0134536	98/0690390	98/11/26	DVS			701	450$00
51	27-11-1998	98/01134935	98/0629942	98/11/03	LIGS	98/00074531/1	98/10/16	548	8.541.841$00
						98/00074531/1	98/10/16	550	170.400$00
52	27-11-1998	98/0135062	98/0629861	98/11/03	LIGS	98/00074371/1	98/10/15	548	165.123$00
						98/00074371/1	98/10/15	550	1.441.800$00
						98/00074371/1	98/10/15	549	2.764.800$00
53	30-11-1998	98/0135516	96/0714464	96/11/07	IL	96/0524398	96/11/06	522	539.823$00
54	30-11-1998	98/0135540	98/0629977	98/11/03	LIGS	98/00071271/1	98/10/07	547	601.860.000$00
						98/00071271/1	98/10/07	548	15.547.249$00
55	30-11-1998	98/0135915	98/0636124	98/11/05	LIGS	98/00071783/1	98/10/08	547	13.520.883.800$00
						98/00071783/1	98/10/08	548	8.083.952$00
						98/00071783/1	98/10/08	549	24.408.000$00
						98/00071783/1	98/10/08	550	2.992.500$00
56	30-11-1998	98/135210	98/0766696	98/11/30	GVI			701	300$00
57	N	24-11-1998	98/0679521	N	N	98/0557569/2	30-11-1998		N
58	N	27-11-1998	98/0691052	N	N	98/0570832/2	25-11-1998		N
59	N	27-11-1998	98/0691109	N	N	98/571251/2	25-11-1998		N
60	N	27-11-1998	98/0691133	N	N	98/057082412	25-11-1998		N
61	28-12-1998	98/0148286	98/0766578	28-12-1998	DVL	98/0640210/3	23-12-1998	647	225.252$00
62	28-12-1998	98/0147565	98/0760062	22-12-1998	GEP	N	N	371	460$00
63	28-12-1998	98/0147565	98/0760062	22-12-1998	GEP	N	N	561	156$00
64	28-12-1998	98/0147565	98/0760062	22-12-1998	GEP	N	N	722	200$00
						N	N	372	53$00
						N	N	721	298$00
65	30-12-1998	98/0149444	98/0721105	12-09-1998	LICG	98/00080000/1	11-09-1998	548	9.706.088$00
66	31-12-1998	98/0150159	98/0768616	28-12-1998	GEP	N	N	371	690$00
67	31-12-1998	98/0150159	98/0768616	28-12-1998	GEP	N	N	561	156$00
68	31-12-1998	98/0150159	98/0768616	28-12-1998	GEP	N	N	722	400$00
	31-12-1998				GEP	N	N	372	360$00
	31-12-1998				GEP	N	N	721	2.040$00
69	31-12-1998				LICG	98/00078361/1		547	11.803.108.000$00
	31-12-1998				LICG	98/00078361/1		549	21.889.500$00
	31-12-1998				LICG	98/00078361/1		548	6.404.419$00
	31-12-1998				LICG	98/00078361/1		550	2.394.000$00
	30-12-1998	98/0150400	98/724263	31-12-1998	IL	-			4.168$00
70	03/12/98	98/0137527	98/0713803	12-03-1998	GVI	N	N	701	50$00
71	03/12/98	98/0137713	98/0713927	12-03-1998	GEG	N	N	561	165$00
								701	4$00
								722	800$00

Para facilitar a sua identificação, os processos foram numerados sequencialmente, tendo no conjunto sido seleccionados 71 processos (sendo 67 de cobrança e quatro de anulações).

As unidades orgânicas onde estes processos decorreram, a sua natureza e valores, constam do quadro que seguidamente se apresenta.

Unidade Orgânica	Número de Processo	Receitas/Operação De:	Valor
CONTABILIDADE	62, 66	Subs. Transp, Aj. Custo	1.150$00
	64,68	Emolumentos	2.751$00
	64,68, 71	Taxas (Tab I E Ii Da Ra)	1.400$00
	17,40,53	Iva	1.741.625$00
	5, 7, 11,	Selo De Verba	951$00
	63, 67, 71	Anulação De Selo De Verba	477$00
	46,69	Juros De Mora	65.230$00
	39	Juros Compensatórios	41.969$00
TOTAL			**1.855.553$00**
TESOURARIA	37, 38, 50, 56, 70, 71	Venda de Impressos Aduaneiros	904$00
TOTAL			904$00
NÚCLEO DE IA	1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 41, 42,43, 44, 45, 47, 61	Imposto Automóvel	32.276.099$00
TOTAL			32.276.099$00
NÚCLEO DE IEC's			
SECTOR DOS TABACOS	28,32, 33, 49, 51, 52, 54, 55, 65, 69	Imposto De Consumo Sobre Tabaco	26.650.516.846$00
SECTOR DO ÁLCOOL E BEBIDAS ALCOÓLICAS	25, ,26, 48	Imposto De Consumo Sobre O Álcool E Bebidas Alcoólicas	533.676$00
TOTAL			**26.661.050.522$00**
TOTAL GERAL			**26.695.183.078$00**

Em termos financeiros, constatou-se que na maioria dos casos, entre a informação existente no sistema informático (listagem suporte para a sua selecção) e os elementos constantes nos processos, não se verificaram divergências, pois apuraram-se valores iguais aos calculados e cobrados pela alfândega.

Foi na área dos requisitos formais, onde se verificou a existência de maior número de falhas, salientando-se o facto de estas terem ocorrido no âmbito de processos de imposto automóvel, conforme seguidamente se passa a dar conta:

- Processo n.º 9 (incompleto) – Imposto automóvel

Por se encontrar extraviado, este processo não foi analisado, apenas foi confrontado o valor do imposto automóvel cobrado inscrito na listagem de selecção, com a DVL que foi extraída do subsistema SFA, não se registando diferença entre os dois valores apresentados de IA.

Refira-se que, por observação da DVL informática (extraída do SFA), não se encontra previsto nenhum campo para a cobrança, ou seja, não existe informação de quando o IA foi pago, valor, data e/ou movimento de caixa que lhe esteve associado. Esta informação encontra-se registada (pelo tesoureiro) na DVL manual (preenchida e entregue pelo operador económico).

Esta situação implica que, se por um lado, o SFA emite somente a DVL informatizada (por atribuição de matricula) quando se encontram preenchidos os campos da homologação técnica e o imposto pago, em que a impressão da DVL confirma a sua cobrança, por outro, a certificação desse pagamento (uma vez que o SFA o oculta) deverá encontrar-se fundamentada no processo, o que requer que sejam cumpridos com rigor todos os requisitos formais – área onde nesta alfândega, foram detectadas o maior número de falhas, evidenciando a falta de acuidade nos procedimentos executados e no controlo dos mesmos.

- Processo n.º 10 – Imposto automóvel

Neste processo não se encontraram divergências entre o cálculo do imposto e o valor da cobrança registado, mas pela análise verificou-se que não foram cumpridas as condições do artigo 17º, do Decreto-Lei n.º 40/93, de 18 de Fevereiro, relativo à caducidade do prazo de apresentação da DVL na alfândega (quatro dias úteis contados a partir da data de entrada no território nacional).

Segundo os funcionários do núcleo do IA, esta situação em 1998, foi extensiva a outros processos uma vez que, o controlo exercido sobre o cumprimento deste prazo não era rigoroso (podendo ir até aos 10 dias úteis sem haver emissão de impresso de liquidação (IL) relativa ao pagamento de juros de mora que, neste caso, seriam devidos).

- Processo n.º 21 – Imposto automóvel

A selecção recaiu simultaneamente sobre a DVL e o IL constantes deste processo. No entanto, da análise efectuada, constatou-se que apesar do processo se encontrar nesta alfândega, toda a sua tramitação decorreu nos serviços do Ministério Publico do Tribunal Judicial de Loures, por se tratar de processo crime, relativo à falsificação de documentos.

A alfândega apenas procedeu à cobrança de imposto automóvel no valor de 873.432$00, de IVA no valor de 539.823$00, emitindo os respectivos documentos de quitação (DVL e IL) e tendo por suporte

de registo a certidão de dívida passada pela DAL. Os valores referidos conferem com o registo da referida listagem de selecção.

- Processo n.º 23 – Imposto automóvel

Não se encontraram divergências no valor do imposto cobrado (IA no valor de 928.034$00), tendo-se verificado apenas algumas falhas nos requisitos formais, tais como a data de entrada do veículo, que não se encontra apurada e a falta de confirmação da homologação técnica.

Verificou-se ainda que o operador foi notificado por pagamento em atraso, com acréscimo dos respectivos juros de mora no valor de 11.044$00, uma vez que foram ultrapassados 45 dias (prazo de pagamento do IA), tendo sido o cálculo dos juros de mora confirmado.

- Processo n.º 29 – Imposto automóvel

Trata-se de um processo de isenção de IA por um período de cinco anos. Dado que o operador vendeu a viatura antes de expirado aquele prazo, teve de proceder ao pagamento de IA relativo ao período que faltava para o termino da isenção.

Apesar de se verificarem muitos casos de IL's com a inscrição de "*erro informático*", situação devida ao facto do SFA não comportar a introdução de dados relativos a processos sujeitos a condições especiais, como neste caso, os valores daquele documento foram no entanto devidamente registados no sistema, por inserção directa do valor.

- Processo n.º 32 – Imposto automóvel

Neste processo, a DVL foi alterada a pedido da DGV. A correcção incidiu sobre a atribuição de homologação técnica.

Verificou-se, no entanto, que o imposto foi pago fora de prazo, pois do processo consta que foram enviadas ao operador duas notificações, a primeira para que fosse efectuado o pagamento em atraso e a segunda, recorrendo a outros mecanismos de coerção para pagamento do IA (auto de apreensão do veículo), tendo sido emitido o IL relativo a juros de mora (tendo sido o cálculo confirmado) no valor de 18.356$00.

- Processo n.º 39 – Juros compensatórios

Processo de regime especial (mudança de residência) – embora o operador económico tenha alegado mudança de residência, a mesma não foi devidamente comprovada, dando assim lugar a pagamento de IA.

Verificou-se que na DVL emitida o campo destinado aos dados contabílisticos continha toda a informação relativa ao movimento e atribuição de número das liquidações (inicial e final) e o valor do IA (0$00 e 107.894$00) relativo à situação de total isenção e de cobrança.

Refira-se que se constatou ser este um dos processos melhor instruídos: incluiu uma informação elaborada pelo técnico que procedeu à sua conferência, onde foram descritos todos os passos, intervalos de tempo considerados e demais condições que conduziram à cobrança de valores.

- Processo n.º 40 – Imposto sobre o valor acrescentado

Processo relativo a regime especial (emigrante) – embora estando isento de IA e de IVA, o automóvel ficou parcialmente destruído num acidente e por conseguinte o operador teve de repor o IVA relativo ao salvado (25.500$00).

- Processo n.º 47 – Imposto automóvel

Trata-se um processo de regime especial (Taxis). Dado o SFA não comportar a situação de regime especial, em que o veículo é usado (existência de uma parcela a abater por anos de uso, prevista no n.º 7 do artigo n.º 1 do Decreto-Lei n.º 40/93, de 18 de Fevereiro), o valor do imposto a cobrar é registado numa guia rectificativa (de IL), onde é feita a menção de "*erro informático*", pelo que o seu cálculo e recolha é feita manualmente.

Na análise deste processo verificou-se uma divergência no IA cobrado, pois o valor correcto seria de 525.324$00 e não de 527.142$00.

- Processo n.º 57 – Imposto automóvel

Pela análise deste processo verificou-se uma anulação de liquidação, registada na DVL preenchida e apresentada pelo operador económico. Refira-se que é neste impresso onde também é inscrito o movimento de caixa, pelo seu recebimento, uma vez que a DVL extraída do sistema (DVL informatizada) que atribuiu a matrícula, apenas faz menção do montante de IA.

A anulação de liquidação permitiu uma correcção no imposto devido e cobrado, conferido através do movimento de Caixa 98/135940, de 30 de Novembro de 1998 no valor de 904.034$00.

- Processo n.º 61 – Imposto automóvel

Não se encontraram divergências no cálculo do imposto, no entanto, e dado tratar-se de um regime especial (taxis), com redução de IA por anos de uso do veículo, constatou-se que neste processo e noutros semelhantes, não existia por parte da alfândega, um controlo rigoroso, no que diz respeito à existência de inspecção (apenas para veículos usados), que é condição essencial para obtenção da respectiva matrícula. Segundo os funcionários deste núcleo, este controlo passou a ser mais rigoroso a partir do ano de 1999.

Para além da falha referida, constatou-se que nestes casos (regime especial – Taxis – com redução no IA por anos de uso do veículo) o SFA não se encontrava preparado para fazer esta redução, pelo que no processo apenas constava uma guia rectificativa, preenchida pelo funcionário indicando tratar-se de "*erro informático*", registando o valor do IA (neste caso de 682.581$00) sem a redução por anos de uso, que é calculado pelo SFA. No entanto verifica-se que a DVL informatizada apresenta o valor de 225.252$00, (valor de IA efectivo e correcto) que considera o valor abatido (%) de IA, por anos de usos do veículo. Em relação ao IA da DVL informatizada, refira-se que não se encontra no processo

documental qualquer referência quanto ao seu cálculo ou justificação da forma como este valor foi registado.

Relativamente ao período seleccionado, foi ainda feito o confronto entre os dados constantes das listagens das liquidações definitivas (suporte papel) emitidas pelo sistema informático, com os dados fornecidos pela DGITA (suporte magnético), extraídos directamente das bases de dados que suportam estes sistemas de informação.

Do confronto realizado não se detectaram divergências. Refira-se que a recolha dos elementos assenta no registo em determinadas tabelas de bases de dados que, para o período seleccionado, foram as seguintes:

- documento de cobrança;
- documento de cobrança por código de rubrica;
- depósitos, com movimentos de entrada e saída de garantias por depósito e reforços por depósito;
- garantias (fiança ou depósito);
- garantias (reforço ou redução);
- movimentos de caixa de tesouraria;
- movimentos de caixa de tesouraria / meios de pagamento;
- registos de liquidação / rubricas a cobrar;
- registos de liquidação;
- registos de liquidação / recursos próprios comunitários.

Após a análise dos dados constantes das tabelas verificou-se que:

- da análise efectuada à tabela de cobrança, nomeadamente aos movimentos efectuados através do SFA (893 registos), foi atribuído o código de operador não identificado em 303 registos (34% do total dos lançamentos efectuados), situação que não se compreende, uma vez que este código deve ser utilizado apenas em situações de excepção;
- dos dados fornecidos pela DGITA, existe uma tabela relativa ao histórico dos movimentos efectuados no SFA após cobrança; desses lançamentos constam 326 registos, relativos a alterações efectuadas que originaram valores passíveis de reembolso, totalizando a quantia de 49.308.038$00.

  Esta ocorrência deve-se (segundo os funcionários da alfândega) a alterações executadas ao número de homologação técnica inicialmente atribuída, implicando actualização do IA cobrado. No entanto, da análise efectuada ao referido histórico, constatou-se que 60 dos movimentos efectuados após cobrança, não indicavam qualquer alteração ou atribuição de homologação técnica (condição imprescindível para atribuição da matrícula).

2.2.3.3 – Avaliação do sistema de controlo

Toda a actividade desta alfândega centra-se na funcionalidade do sistema informático, tornando-se assim a operacionalidade deste uma condicionante de todo o trabalho desenvolvido neste serviço, pois não havendo sistema, tudo o que dele seja dependente não pode ser realizado, parando assim a actividade deste serviço.

Por norma, toda a documentação recebida é registada informaticamente. A validação de qualquer processo é sempre dada pelo que está registado no sistema, e não pela consulta à documentação suporte.

Refira-se que, no decurso da auditoria se constatou que, regra geral, os registos contidos nas aplicações informáticas revelaram credibilidade de forma a poderem extrair-se ilações relativamente à dimensão, grandeza e tipologia, extensão temporal dos movimentos registados e à natureza e tipo de controlo efectuado. Dado que o sistema permite a alteração da informação registada em qualquer momento, por forma a assegurar a fiabilidade desses registos, sugere-se que seja mantida e dada prioridade à organização desses processos em formato papel pois, só desta forma será possível efectuar qualquer verificação.

O grau de risco resultante da utilização e recolha de movimentos rectificativos (após cobrança), procedimentos que deveriam ser de excepção, para além de estarem devidamente fundamentados no processo, devem evidenciar todo o processo lógico do tratamento da informação em sistema informático, por forma a que se possa conciliar a informação em sistema com as paralelas intervenções manuais. Na alfândega auditada, verificou-se que o recurso a procedimentos de excepção encontra-se indissociavelmente ligado a motivos relacionados com limitações a nível do sistema informático.

As repercussões dos procedimentos adoptados perante situações cujo tratamento resulta em consequência de "insuficiências informáticas", tais como os casos de "registo de erro informático" ou de registo de "processo de reembolso após cobrança", são situações que não se encontram devidamente inventariadas, nem se encontrarem estabelecidos os procedimentos de tratamento relativos as mesmas e/ou de controlo à posteriori, que permitam assegurar o seu acompanhamento de forma a garantir a regularidade no tratamento da informação.

Constatou-se nestas situações que os procedimentos adoptados, resultam na maioria dos casos, de análises casuísticas que dependem de critérios dos funcionários e não do cumprimento de regras e da apreciação de casos concretos de acordo com uma natureza formalmente definida.

A alfândega actua segundo uma filosofia de gestão de cliente, assente no atendimento personalizado; assim, é o mesmo funcionário que atende, recebe e acompanha toda a execução do processo desde início até ao seu término. Esta situação, que apesar de tornar mais célere a resolução de problemas, reveste-se de algum risco, no que concerne ao controlo das operações e sequência das mesmas (no ciclo da autorização/aprovação/execução/registo), dada a inexistência de segregação de funções.

Refira-se que os serviços face a ausência de normas internas actuam de forma desorientada limitando-se à simples execução de tarefas, relativamente às quais não se encontram instituídos adequados procedimentos de controlo interno, rotatividade, responsabilização e segregação de funções.

A conformidade com os procedimentos, leis, regulamentos e instruções – confrontadas com a inexistência de definição clara de regras de actuação quer para os procedimentos gerais quer para aqueles que são de excepção solicitam nalguns casos (para contornar as dificuldades encontradas) a

realização de tarefas que se afastam ou interrompem o normal funcionamento da alfândega e da própria utilização sistema operativo.

Constatou-se ainda que a elaboração das tabelas modelo 28, é de certa forma "arcaica", uma vez que são elaboradas "manualmente" através de folha de Excel, por cópia de listagens emitidas pelo SCA, sendo que os únicos elementos nela expressos e que não constam do sistema central são os referentes a reembolsos, que ainda são alvo de tratamento manual. Pelo que se alerta no sentido de ser possível a obtenção da tabela modelo 28 a partir do sistema informático, incluindo já os reembolsos.

Instadas a pronunciar-se sobre a matéria destes dois pontos (2.1 e 2.2), a DGO referiu não ter quaisquer comentários a fazer sobre a mesma. Por sua vez as DGT e DGAIEC responderam fora de prazo pelo que as respostas não foram consideradas.

2.3 – Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)

A intervenção da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), no processo de execução do Orçamento das receitas do Estado para 1998, verificou-se através da acção de:

- ***Serviços com a função de Caixa do Tesouro***, nomeadamente, as tesourarias da fazenda pública (TFP) e a Direcção dos Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA)
  - cobrando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e depositando o produto dessa arrecadação em contas bancárias do Tesouro;
  - registando as correspondentes movimentação e afectação de fundos e remetendo essa informação à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), para efeito da Contabilidade do Tesouro;
  - registando, em tabelas específicas, a cobrança e o reembolso (ou a restituição) da receita administrada (DSCIVA) ou das receitas orçamentais e reposições abatidas nos pagamentos afectas à respectiva área fiscal e a situação dos documentos de receita virtual na posse dos tesoureiros (TFP);
  - enviando os documentos cobrados ou a respectiva informação de cobrança aos respectivos serviços administradores.
- ***Serviços Administradores de Receitas Orçamentais***, nomeadamente, dos Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR), do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA) e das receitas administradas a nível local (repartições de finanças), incluindo nestas últimas as receitas em fase de cobrança coerciva (execuções fiscais)
  - liquidando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e determinando a anulação das liquidações indevidamente efectuadas;
  - procedendo, em função dos documentos cobrados ou da respectiva informação de cobrança provenientes dos serviços com a função de caixa, ao apuramento dos valores cobrados, à aplicação de alterações aos valores registados no momento da arrecadação e ao registo dos valores definitivamente apurados nos processos ou nas contas correntes dos contribuintes;
  - emitindo os reembolsos e as restituições de importâncias indevida ou excessivamente cobradas;
  - discriminando, em tabelas específicas e por classificação económica, a movimentação relativa às receitas administradas (DGCI-IR).

Para além da acção dos serviços referidos, tem de considerar-se a intervenção dos serviços distritais da DGCI (direcções de finanças) que consiste na apresentação das tabelas de receitas orçamentais e reposições abatidas resultante das agregação das tabelas locais das TFP sujeitas à sua jurisdição.

A execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGCI inclui a cobrança de IR e de IVA resultante da função de caixa desempenhada por serviços da DGT e constituída pelos valores cobrados por entidades colaboradoras (instituições de crédito, Multibanco e Correios), pelos valores retidos na afectação de despesas orçamentais e pelo pagamento dos reembolsos e das restituições.

2.3.1 – Modelo de contabilização das receitas orçamentais

Na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) pretendeu ver definido e sistematizado um conjunto de normas para assegurar a contabilização das receitas orçamentais, através de "***Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita a partir de Janeiro de 1998***"; estas instruções resultaram de reajustamentos efectuados às que tinham sido aprovadas pelo Ministro das Finanças e implementadas no ano anterior.

Como aspectos relevantes das Instruções para o ano de 1998 deve referir-se que:

- a contabilização continuaria a ser efectuada através de informação remetida à DGO em suporte documental (tabelas), devendo os serviços intervenientes neste processo e os serviços administradores das receitas a contabilizar manter igualmente a introdução dos dados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), para efeito de controlo paralelo;
- à excepção do IR e do IVA, as receitas não suportadas por Documento Único de Cobrança (DUC) continuariam a ser contabilizadas pelos serviços cobradores que deveriam ainda proceder à remessa mensal das respectivas tabelas e dos ficheiros do SGR para a DGO;
- apesar de ter sido definido como regra geral, que a contabilização das receitas suportadas por DUC (IR e IVA) seria efectuada pelos respectivos serviços administradores, as cobranças destas receitas efectuadas nas TFP continuariam a ser registadas nas tabelas das respectivas direcções de finanças.

Veio a verificar-se que a informação relativa à execução das receitas do Orçamento do Estado para 1998 foi prestada, por parte dos serviços da DGCI, através do seguinte conjunto de elementos :

- tabelas das Direcções de Finanças (DF) por agregação das tabelas das tesourarias da fazenda pública (TFP) da respectiva área de jurisdição;
- tabela da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA);
- tabela da DGCI-IR, designação utilizada para identificar o serviço administrador do IR.

Tabelas das Direcções de Finanças

A contabilização nas tabelas das DF continuou a resultar da contabilidade relativa ao exercício da função de caixa, pelas TFP da respectiva área de jurisdição, que consiste no registo da cobrança das receitas orçamentais, por classificação económica, acrescida do registo relativo à restante movimentação da receita virtual na posse dos tesoureiros e à anulação de cobrança por invalidez do meio de pagamento ou por pagamento de reembolsos e restituições (sendo esta última informação fornecida pela DGT); a informação é prestada às DF em relações mensais que servem de base à elaboração das tabelas locais de cuja agregação resulta a tabela de cada DF.

A aplicação informática utilizada para a elaboração das tabelas foi substituída por uma nova versão em UNIX posta em funcionamento na Rede Informática da Administração Fiscal, com a qual espera a DGCI vir a obter maior rapidez no acesso à informação de cobrança, através do diálogo do Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) com:

- outros sistemas da DGCI, nomeadamente, os Sistemas Próprios que gerem as receitas com liquidação centralizada, o Sistema Local de Liquidação (SLL) das repartições de finanças (RF) que gerem as receitas com liquidação descentralizada e o Sistema Local de Cobrança (SLC) das TFP;
- sistemas de outras entidades, nomeadamente, o Sistema de Controlo da Receita do Estado (SCE) da DGT, que deve proceder à conciliação da informação de cobrança com o correspondente fluxo financeiro antes dessa informação ser introduzida nos sistemas da DGCI, e o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da DGO, para o qual deve ser fornecida informação diária.

Com a substituição da aplicação informática foi alterada a estrutura da tabela das DF através da eliminação dos campos relativos à receita total (soma do saldo transitado do ano anterior com a liquidação efectuada no próprio ano) e à receita eventual (cobrança do próprio ano para a qual não existe nenhum registo prévio nas TFP) e da criação dos campos relativos aos reembolsos emitidos e à receita líquida económica (receita cobrada deduzida dos reembolsos emitidos).

Como consequência destas alterações deixou de ser possível distinguir entre receita virtual e receita eventual e passou a ser possível apurar a receita líquida económica a partir de 1999 (porque para 1998 não foram registados os reembolsos emitidos).

Sobre a realização destas alterações, o Tribunal considera que :

- a eliminação do campo da receita eventual reforçou a contradição em utilizar a configuração de um modelo de contabilização destinado a registar a acção de serviços administradores, apenas para registo da acção dos serviços cobradores (TFP) das mesmas áreas fiscais;
- o único ciclo de processamento de receitas integralmente registado (embora já não explicitado) continuou a ser o ciclo correspondente à receita virtual na posse dos tesoureiros, apesar desta se ter reduzido para menos de 2% da cobrança efectuada nas TFP e registada nas tabelas das DF, como consequência da extinção da receita virtual ter sido determinada pelo regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto;
- para a restante receita (designada por receita eventual) manteve-se o procedimento de registar como liquidado apenas o valor efectivamente cobrado, continuando sem ser registada a acção dos serviços administradores locais ou centrais (a maior parte da receita eventual é administrada de forma centralizada por serviços próprios), à excepção da DGCI-IR que regista a respectiva intervenção em tabelas específicas;
- no essencial, o modelo de contabilização não foi modificado, ou seja, continua a basear a informação prestada na acção dos serviços com função de caixa, não registando as liquidações (nem as respectivas anulações) efectivamente realizadas pelos serviços administradores locais (a não ser as relativas às receitas virtuais que ainda subsistem) e produzindo informação relativa a cobrança de receitas que deveria constar das tabelas dos serviços administradores de receitas centralizadas ou dos serviços administradores de outras áreas fiscais;
- a nova aplicação informática deveria assegurar informação que permitisse em cada tabela, o registo integral e efectivo do ciclo de processamento das receitas administradas na própria área fiscal e, para além desse ciclo, a cobrança da receita não administrada na própria área fiscal distinguindo nesta a cobrança resultante de liquidação prévia administrada noutras áreas fiscais ou por serviços específicos e a resultante de liquidação não prévia;

- até ser assegurada a informação referida na observação anterior (o que implica passar a elaborar as tabelas de acordo com a função administradora de receitas complementada pela função cobradora) deve continuar a ser possível o apuramento da liquidação e da cobrança de receita virtual (ou da receita eventual), por classificação económica e área fiscal a nível local;
- sem prejuízo da posição que o Tribunal de Contas tem vindo a defender, de que o registo das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), o valor a abater à receita deve corresponder às anulações emitidas em anos anteriores que transitem por regularizar (pagar ou cancelar) acrescida da diferença entre anulações emitidas e canceladas no próprio ano; o valor assim definido é aquele que o Tribunal espera ver considerado para determinação da receita líquida económica nas tabelas das DF e na CGE a partir de 1999.

A DGCI não conseguiu satisfazer a pretensão manifestada pelo Tribunal em aceder, por via electrónica e em tempo útil para efeito da elaboração do Parecer sobre a CGE de 1998, aos dados registados na aplicação informática responsável pela produção das tabelas das DF, tendo essa contrariedade sido justificada pelo atraso verificado na substituição dessa aplicação e imputado à Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA); a informação só veio a ser prestada em suporte papel e com as seguintes deficiências:

- as tabelas das DF de Faro e Lisboa apenas foram apresentadas na versão correspondente ao modelo anterior;
- os mapas relativos aos valores totais das tabelas locais da DF de Santarém não corresponderam ao modelo solicitado e só continham parte da informação pretendida;
- os mapas relativos aos totais das tabelas locais das DF de Castelo Branco, Évora, Santarém, Viseu e Funchal não correspondiam ao modelo solicitado (não explicitavam a receita virtual);
- os mapas relativos aos valores totais das tabelas locais das DF da Guarda e de Viana do Castelo foram preenchidos manualmente, contrariando a recomendação efectuada devido à falta de legibilidade e fiabilidade dos valores;
- os saldos iniciais da tabela da DF do Funchal apresentaram divergências face aos saldos finais da tabela do ano anterior que foram justificadas por deficiência da aplicação informática;
- verificaram-se divergências nos totais das tabelas das DF de Coimbra e de Lisboa face aos constantes nos mapas das respectivas tabelas locais;
- as versões finais das tabelas das DF da Guarda e de Braga para 1998 só foram emitidas no ano 2000, verificando-se na primeira um acréscimo no valor da receita virtual liquidada (imposto sucessório) e transitada para 1999, sem que a alteração tivesse sido considerada na CGE.

Como consequência desta situação, o tratamento e análise da informação constante das tabelas das DF teve de ser limitado ao conjunto de valores que foi obtido dos respectivos suportes documentais e se encontra reflectido nos quadros seguintes, o primeiro dos quais distribui a movimentação registada por DF, enquanto o segundo o faz por capítulos da classificação económica. Devido às deficiências apontadas, não foi possível apresentar, nos referidos quadros, a informação de acordo com a estrutura que o Tribunal continua a entender ser a que, considerando os actuais condicionalismos, melhor reflecte a realidade, através da autonomização do ciclo da receita virtual e da assimilação da receita eventual a mera componente da receita cobrada.

Direcções de Finanças	Saldo Anterior	Liquidação	Anulações de Liquidação	Cobrança	Saldo Seguinte	Anulações de Cobrança [(a)]	Receita Liquida
Aveiro	20.509.094.094$00	67.378.749.306$00	622.878.581$50	68.193.614.213$00	19.071.350.605$50	100.991.863$00	68.092.622.350$00
Beja	1.864.457.120$20	6.746.847.289$00	104.452.597$00	6.785.652.113$00	1.721.199.699$20	11.981.192$00	6.773.670.921$00
Braga	28.079.862.996$90	49.997.432.182$00	510.825.597$00	50.721.262.743$00	26.845.206.838$90	28.416.933$00	50.692.845.810$00
Bragança	502.082.555$00	5.021.302.897$00	45.487.938$00	5.058.310.920$00	419.586.594$00	4.023.827$00	5.054.287.093$00
Castelo Branco	2.599.201.512$50	10.340.140.452$00	164.714.234$00	10.444.486.988$00	2.330.140.742$50	7.409.067$00	10.437.077.921$00
Coimbra	8.112.359.264$60	35.958.825.226$20	361.503.128$30	35.408.021.815$50	8.301.659.547$00	51.829.500$00	35.356.192.315$50
Évora	1.503.367.124$50	14.377.557.275$00	230.717.276$00	14.459.606.733$00	1.190.600.390$50	15.745.442$00	14.443.861.291$00
Faro	15.655.380.798$90	29.550.633.283$00	836.462.063$50	29.790.374.597$00	14.579.177.421$40	21.022.180$00	29.769.352.417$00
Guarda	2.340.781.291$80	5.942.367.576$00	32.669.232$00	5.956.805.695$00	2.293.673.940$80	6.931.025$00	5.949.874.670$00
Leiria	10.691.023.423$80	33.622.767.093$00	442.423.803$00	33.720.085.517$00	10.151.281.196$80	40.867.401$00	33.679.218.116$00
Lisboa	189.666.205.484$90	906.799.453.211$00	11.101.679.033$00	907.678.635.846$00	177.685.343.816$90	1.326.786.543$00	906.351.849.303$00
Portalegre	1.600.177.804$80	6.086.218.853$00	73.651.357$00	6.165.172.167$00	1.447.573.133$80	26.270.939$00	6.138.901.228$00
Porto	88.890.101.864$00	189.878.164.651$00	3.439.088.005$00	190.859.029.776$50	84.470.148.733$50	356.787.782$00	190.502.241.994$50
Santarém	15.462.710.753$70	29.555.492.015$50	861.533.897$80	30.108.596.719$00	14.048.072.152$40	9.297.288$00	30.099.299.431$00
Setúbal	35.237.080.823$50	75.054.037.259$00	792.093.256$00	76.104.422.507$00	33.394.602.319$50	28.734.807$00	76.075.687.700$00
Viana do Castelo	2.869.815.815$00	8.331.412.702$00	70.979.329$00	8.377.404.302$00	2.752.844.886$00	2.776.237$00	8.374.628.065$00
Vila Real	2.092.312.476$50	7.632.994.056$00	129.699.745$00	7.703.446.461$00	1.892.160.326$50	6.028.066$00	7.697.418.395$00
Viseu	4.246.516.198$00	15.837.300.356$00	161.791.491$00	15.964.815.927$00	3.957.209.136$00	15.958.232$00	15.948.857.695$00
Angra do Heroísmo		532.561.044$00		532.561.044$00		62.165$00	532.498.879$00
Funchal	400.045$00	1.937.278.710$00		1.937.278.710$00	400.045$00	171.785$00	1.937.106.925$00
Horta		59.491.462$00		59.491.462$00			59.491.462$00
Ponta Delgada	117.720$00	686.216.920$00		686.216.920$00	117.720$00	39.845$00	686.177.075$00
TOTAL	**431.923.049.167$60**	**1.501.327.243.818$70**	**19.982.650.564$10**	**1.506.715.293.176$00**	**406.552.349.246$20**	**2.062.132.119$00**	**1.504.653.161.057$00**

[(a)] Pelo pagamento de reembolsos e restituições.

Designação	Saldo Anterior	Liquidação	Anulações de Liquidação	Cobrança	Saldo Seguinte	Anulações de Cobrança [a]	Receita Liquida
Impostos Directos	49.518.838.963$60	947.864.068.603$70	7.416.262.189$30	946.194.942.092$00	43.771.703.286$00	416.797.519$00	945.778.144.573$00
Impostos Indirectos	296.577.512.251$00	246.436.728.038$00	9.373.187.197$90	254.580.645.132$50	279.060.407.958$60	1.049.760.797$00	253.530.884.335$50
Taxas, Multas e Outras Penalidades	84.520.778.025$30	52.427.950.305$50	3.032.003.095$90	51.364.112.646$00	82.552.612.588$90	220.780.958$00	51.143.331.688$00
Rendimentos da Propriedade	91.125$00	9.124.495.994$50	52$00	9.124.495.994$50	91.073$00		9.124.495.994$50
Transferências	13.062.260$20	20.954.844.675$50	13.750$00	20.954.852.175$50	13.041.010$20	8.380.010$00	20.946.472.165$50
Venda de Bens e Serviços Correntes	47.145.353$10	43.969.357.970$00	55.195$00	43.970.231.963$00	46.216.165$10	32.362.963$00	43.937.869.000$00
Outras Receitas Correntes		5.059.770.590$00		5.059.770.590$00			5.059.770.590$00
Total das Receitas Correntes	**430.677.427.978$20**	**1.325.837.216.177$20**	**19.821.521.480$10**	**1.331.249.050.593$50**	**405.444.072.081$80**	**1.728.082.247$00**	**1.329.520.968.346$50**
Venda de Bens de Investimento	487.500$00	1.344.002.796$00		1.344.002.796$00	487.500$00	14.500$00	1.343.988.296$00
Transferências	39.807.643$90	7.861.847.543$00	4.218.632$00	7.861.847.543$00	35.589.011$90	838.260$00	7.861.009.283$00
Activos Financeiros	2.171.005$00	5.235.713.718$00		5.235.713.718$00	2.171.005$00	29.586$00	5.235.684.132$00
Passivos Financeiros							
Outras Receitas de Capital		4.569.253.008$50		4.569.253.008$50			4.569.253.008$50
Total das Receitas de Capital	**42.466.148$90**	**19.010.817.065$50**	**4.218.632$00**	**19.010.817.065$50**	**38.247.516$90**	**882.346$00**	**19.009.934.719$50**
Recursos Próprios Comunitários		748.166.667$00		748.166.667$00			748.166.667$00
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	137.350.388$50	41.916.145.991$00	26.225.101$00	41.917.912.064$00	109.359.214$50	281.794.620$00	41.636.117.444$00
Contas de Ordem	1.065.804.652$00	103.858.153.173$00	130.685.351$00	103.832.602.041$00	960.670.433$00	51.372.906$00	103.781.229.135$00
Total da Receita (sem RAP)	**431.923.049.167$60**	**1.491.370.499.073$70**	**19.982.650.564$10**	**1.496.758.548.431$00**	**406.552.349.246$20**	**2.062.132.119$00**	**1.494.696.416.312$00**
Reposições Abatidas nos Pagamentos		9.956.744.745$00		9.956.744.745$00			9.956.744.745$00
TOTAL	**431.923.049.167$60**	**1.501.327.243.818$70**	**19.982.650.564$10**	**1.506.715.293.176$00**	**406.552.349.246$20**	**2.062.132.119$00**	**1.504.653.161.057$00**

[a] Pelo pagamento de reembolsos e restituições.

Os valores registados nas tabelas e constantes dos quadros merecem os seguintes comentários:

- em 1998, verificou-se uma diminuição de 25,4 milhões de contos (apenas 6%) no valor dos documentos na posse dos tesoureiros e relativos a receitas orçamentais por regularizar, os quais no final do ano ainda valiam 406,5 milhões de contos (85% dos quais afectos a liquidações de IVA e de juros);
- a DF de Lisboa continua a concentrar a receita virtual (desde 44% dos saldos até 56% das anulações), a cobrança orçamental (60%) e a respectiva anulação por pagamento de reembolsos e restituições (64%);
- a cobrança efectuada pelas TFP para execução do Orçamento do Estado ascendeu a 1.506,7 milhões de contos (mais 8% do que em 1997), dos quais 10 milhões foram relativos a reposições abatidas; o montante cobrado veio a ser reduzido em dois milhões devido a anulações de cobrança por pagamento de reembolsos e restituições emitidos pelos serviços locais;
- o IR cobrado nas TFP atingiu 927,5 milhões de contos (mais de 60% da cobrança total) tendo essa cobrança já sido quase totalmente obtida (95%) através de documento único (DUC).

Tabela do Serviço Administrador do Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)

A tabela da DGCI-IR só foi elaborada a partir de 1997, para efeito do disposto nas Instruções para o lançamento das tabelas de receita que foram aprovadas pelo Ministro das Finanças.

A estrutura desta tabela foi concebida para registar as receitas do IR (IRS e IRC) e as respectivas receitas acessórias (juros e taxa de regularização de cheques sem provisão), tendo ainda sido previsto o registo da receita autárquica cobrada cumulativamente com o IRC (derrama).

O ciclo de processamento das receitas constantes desta tabela apura o saldo a transitar para o ano seguinte como resultado do saldo transitado do ano anterior (valor das liquidações de anos anteriores por cobrar ou anular) acrescido das liquidações no próprio ano e deduzido das respectivas anulações (de liquidações de anos anteriores ou do próprio ano) e das cobranças efectuadas por tipo de serviço cobrador, TFP ou DGT através de entidades colaboradoras (Correios, Multibanco e instituições de crédito) ou por retenção sobre valores a pagar (movimentos escriturais).

Nesta tabela é ainda efectuado o apuramento da receita líquida definida como resultante da dedução à cobrança efectiva do valor correspondente ao pagamento de reembolsos e restituições.

Relativamente à respectiva cobrança, as liquidações resultantes da administração das receitas do IR classificam-se como:

- prévias, quando o respectivo valor é previamente determinado pelo serviço administrador, podendo assumir a forma de liquidações com pagamento, se delas resultar um valor a pagar pelo sujeito passivo, com reembolso, se delas resultar um valor a devolver ao sujeito passivo, ou nulas, se delas não resultar pagamento ao Estado nem devolução ao contribuinte;
- não prévias, quando o respectivo valor foi entregue por conta de imposto sobre o rendimento (pagamento por conta), por autoliquidação ou por retenção de imposto a rendimentos pagos (retenção na fonte), sendo liquidado para permitir registar essas entregas como cobrança de imposto.

Nas tabelas da DGCI-IR, as liquidações resultam da soma das liquidações prévias com pagamento e das liquidações não prévias, enquanto as liquidações prévias com reembolso só são registadas, como anulação de cobrança, após o pagamento desse reembolso ter sido comunicado pela DGT.

Foram elaboradas quatro tabelas da DGCI-IR, três delas para a movimentação imputada ao Continente e às Regiões Autónomas dos Açores (RAA) ou da Madeira (RAM), de cuja agregação resultou a restante tabela designada como Nacional; só a informação constante da tabela afecta ao Continente foi considerada na execução orçamental da Receita do Estado.

A informação registada mensalmente nas tabelas da DGCI-IR foi previamente apurada pela DGITA, na qualidade de entidade responsável pelo sistema informático que gere a base de dados relativa à administração das receitas do IR, através de pesquisas efectuadas à referida base de dados, das quais resultaram tabelas com as seguintes características:

- foi registado o valor de liquidações prévias, da cobrança de liquidações prévias, de liquidações não prévias ou por movimentos escriturais, da anulação de liquidações prévias e da anulação de cobrança por reembolsos ou por má cobrança (invalidez do meio de pagamento) de liquidações prévias ou não prévias;
- os valores apurados para cada situação foram discriminados como afectos a IRS, IRC, juros de mora, compensatórios ou de retenção-poupança (neste caso exclusivamente associados ao pagamento de reembolsos);
- os valores relativos a cobrança ou má cobrança foram também discriminados por tipo de entidade cobradora (TFP, CTT, IC e SIBS) e por tipo de documento no caso das TFP (nota de cobrança ou guia de pagamento, em prestações ou por execução fiscal) ou no caso de liquidações prévias cobradas pelos CTT (DUC ou não);
- os valores relativos a reembolsos foram também discriminados por meio de pagamento (cheque ou transferência bancária);
- foram também incluídos valores a regularizar, na cobrança de liquidações prévias ou não prévias, como afectos a IRS, IRC ou Juros.

Para além destas tabelas foi ainda extraída da base de dados e lançada numa outra tabela, a informação relativa à cobrança de liquidações não prévias que não se encontrava conciliada, como consequência de deficiências verificadas no processo de recolha da informação constante dos documentos cobrados nas TFP, CTT e IC, nomeadamente nas partes relativas ao detalhe e ao talão de leitura (talões sem o respectivo detalhe, detalhes sem o respectivo talão e divergência entre o talão e o respectivo detalhe).

Para ser possível entender esta situação, deve ser referido que os documentos de cobrança são constituídos por três partes: o detalhe, o talão de controlo e o talão de leitura.

A demonstração, pelo serviço administrador, do valor a cobrar (liquidação prévia) ou a discriminação, pela entidade pagadora, do valor a entregar (liquidação não prévia) são efectuadas no detalhe que serve também de recibo depois de certificado pela entidade cobradora.

Ao contrário do documento para cobrança de liquidação prévia, em que a informação constante do detalhe é gerada pelo próprio sistema administrador da receita, no caso de liquidação não prévia é necessário recolher essa informação, devendo para o efeito ser utilizado o duplicado do recibo.

Os talões de controlo e de leitura são destacáveis do respectivo detalhe, destinando-se o primeiro a permanecer na posse do serviço cobrador como comprovativo do recebimento e o segundo a prestar informação sobre a cobrança efectuada à entidade responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado (DGT), a qual por sua vez remeterá essa informação para o respectivo serviço administrador.

A informação de cobrança remetida ao serviço administrador para ser introduzida na respectiva base de dados nem sempre foi consistente entre si (devido a existirem divergências entre talões e detalhes, omissões, atrasos e desfasamentos de uns e/ou de outros), nem com o registo previamente efectuado pelos serviços cobradores, verificando-se, com uma frequência superior ao que seria admissível, a inexistência, a não conciliação ou a não regularização de registos na base de dados porque a informação necessária para o efeito não deu entrada no sistema ou foi rejeitada por incumprimento de uma ou mais das validações existentes.

Afectadas por estas limitações, as tabelas da DGCI-IR foram elaboradas a partir da informação constante das tabelas provenientes da DGITA e da tabela que teve de ser criada pelo serviço administrador para registar os reembolsos e as restituições manuais cujo pagamento foi comunicado pela DGT mas não pode ser introduzido na base de dados, por corresponder a situações excepcionais (0,5% do total reembolsado ou restituído) para as quais não foi possível aplicar o sistema de tratamento automático.

Para além desta situação, os critérios de contabilização na tabela da DGCI-IR destinada a fornecer informação para a CGE (a tabela afecta ao Continente) compreenderam ainda:

- a assunção dos saldos transitados da tabela do ano anterior;
- a assunção das liquidações prévias, respectivas anulações e reembolsos automáticos da tabela elaborada pela DGITA afecta ao Continente;
- a inclusão nas cobranças, para além do valor cobrado e conciliado de liquidações prévias e não prévias deduzido das respectivas más cobranças, do valor das cobranças de liquidações prévias que se encontrassem por regularizar (basicamente resultantes do pagamento nas TFP de dívidas em execução fiscal) e do valor dos talões relativos a cobranças de liquidações não prévias que se encontrassem por conciliar, devido à falta dos respectivos detalhes ou por divergência face à informação por eles prestada;
- a inclusão, na cobrança de liquidações não prévias, do valor das receitas resultantes de movimentos escriturais efectuados pela DGT;
- a exclusão do valor das cobranças de liquidações prévias que se encontrassem por regularizar (cobrados nos CTT) e do valor dos detalhes relativos a cobranças de liquidações não prévias que se encontrassem por conciliar devido à falta dos respectivos talões ou por divergência face à informação por eles prestada.

Em função dos valores registados na tabela da DGCI-IR afecta ao Continente (relativa à execução do Orçamento do Estado) como resultado da informação constante das tabelas elaboradas pela DGITA, da tabela dos reembolsos e restituições manuais e da aplicação dos critérios de contabilização que se traduziram pela inclusão de cobranças por regularizar ou conciliar, apresentam-se os quadros seguintes para reflectir o ciclo da administração de receitas pela DGCI-IR (no primeiro quadro) e o ciclo da cobrança dessas receitas determinado pela recolha, tratamento e validação da respectiva informação (por natureza da receita no segundo quadro e por entidade cobradora no terceiro quadro).

Nestes quadros, tal como na tabela, as liquidações não prévias foram incluídas nas liquidações, apesar de não serem determinadas pelo serviço administrador mas resultarem da entrega de valores por conta ou por retenção de IR; esta inclusão deve-se ao facto de, ao contrário da receita eventual registada nas tabelas das direcções de finanças, as liquidações não prévias serem relativas a receitas administradas pelo serviço que as regista, o que torna suficiente esse registo (desde que suportado pelo processo de validação que o deve anteceder) para o valor entregue ser considerado liquidado.

Por se ter verificado que, na tabela da DGCI-IR, a cobrança da receita autárquica cumulativamente cobrada com o IRC (derrama) permaneceu incluída na receita do Orçamento do Estado, essa situação foi igualmente reflectida nos quadros; no entanto, deve referir-se que, na CGE e na Contabilidade do Tesouro, vieram a ser transferidos 47,6 milhões de contos da cobrança de IRC para a cobrança de impostos directos das autarquias relativos a derramas.

A omissão desta transferência na tabela da DGCI-IR resulta da dificuldade em registar a informação sobre as derramas apurada nas liquidações prévias, através do modelo de contabilização definido para a tabela da DGCI-IR, no qual e para além das liquidações não prévias, só as liquidações prévias com pagamento são incluídas nas liquidações.

As liquidações prévias com reembolso (incluídas na anulação de cobrança por reembolso) ou nulas (devido a pagamento por autoliquidação) não são incluídas, apesar de poderem conter uma liquidação efectiva de derrama já suportada nos pagamentos por conta de IRC, casos em que o registo da respectiva liquidação prévia teria de incluir a derrama a cobrar por contrapartida de IRC a reembolsar.

Designação	IRS	IRC [(a)]	Juros	Outras Receitas [(b)]	TOTAL
Saldo Inicial (A)	**103.377.398.645$00**	**228.134.026.846$00**	**57.962.812.830$00**	**54.544.364$00**	**389.528.782.685$00**
Liquidações (B)	**1.319.067.228.900$00**	**903.742.315.760$00**	**17.606.575.281$00**		**2.240.416.119.941$00**
- Prévias	121.182.728.255$00	119.357.319.834$00	17.559.452.757$00		258.099.500.846$00
- Não Prévias	1.197.884.500.645$00	784.384.995.926$00	47.122.524$00		1.982.316.619.095$00
Anulações (C)	**5.981.008.822$00**	**29.056.843.547$00**	**511.505.530$00**		**35.549.357.899$00**
Cobrança (D)	**1.282.857.223.669$00**	**804.902.291.430$00**	**4.179.824.062$00**		**2.091.939.339.161$00**
- de Liquidações Prévias	84.972.723.024$00	20.517.295.504$00	4.132.701.538$00		109.622.720.066$00
- de Liquidações Não Prévias	1.197.884.500.645$00	784.384.995.926$00	47.122.524$00		1.982.316.619.095$00
Saldo Final (A)+(B)-(C)-(D)	**133.606.395.054$00**	**297.917.207.629$00**	**70.878.058.519$00**	**54.544.364$00**	**502.456.205.566$00**

[(a)] Apesar de prevista, a movimentação relativa a derrama (receita autárquica cumulativamente cobrada com a receita orçamental de IRC), não foi registada na tabela para 1998, tendo permanecido incluída na liquidação e cobrança movimentação de IRC; já para efeito da CGE, foram transferidos 47.583.654.594$00 de IRC para Impostos directos das autarquias relativos a derramas.

[(b)] O valor inscrito nos saldos corresponde a "Taxa de Regularização dos Cheques sem Provisão", para a qual não se registou movimentação em 1998.

Designação	IRS	IRC	Juros	Total
RECEITA ILIQUIDA	1.282.857.223.669$00	804.902.291.430$00	4.179.824.062$00	2.091.939.339.161$00
Cobrança de Liquidações Prévias	84.972.723.024$00	20.517.295.504$00	4.132.701.538$00	109.622.720.066$00
- Conciliada	84.592.272.498$00	20.324.710.615$00	4.107.754.606$00	109.024.737.719$00
- Má cobrança	-15.120.799$00	-979.478$00	-138.806$00	-16.239.083$00
- A regularizar	395.571.325$00	193.564.367$00	25.085.738$00	614.221.430$00
Cobrança de Liquidações Não Prévias	1.197.884.500.645$00	784.384.995.926$00	47.122.524$00	1.982.316.619.095$00
- Conciliada	847.391.413.334$00	767.158.929.530$00	47.125.769$00	1.614.597.468.633$00
- Má cobrança	-71.071.705$00	-49.672.218$00	-3.245$00	-120.747.168$00
- Movimentos escriturais	334.302.375.985$00	183.123.136$00		334.485.499.121$00
- Não conciliada	16.261.783.031$00	17.092.615.478$00		33.354.398.509$00
- Talão sem detalhe	1.009.257.469$00	2.164.290.179$00		3.173.547.648$00
- Talão diferente do detalhe	15.252.525.562$00	14.928.325.299$00		30.180.850.861$00
REEMBOLSOS E RESTITUIÇÕES	-174.030.217.235$00	-39.803.569.955$00	-2.651.882.002$00	-216.485.669.192$00
- Automáticos	-173.753.078.140$00	-39.031.818.855$00	-2.628.024.812$00	-215.412.921.807$00
- Manuais	-277.139.095$00	-771.751.100$00	-23.857.190$00	-1.072.747.385$00
Receita Liquida	**1.108.827.006.434$00**	**765.098.721.475$00**	**1.527.942.060$00**	**1.875.453.669.969$00**

Designação	TFP	DGT				Total
		CTT	IC	SIBS	MOE	
Cobrança de Liquidações Prévias	75.111.708.256$00	21.887.999.519$00	2.383.424.051$00	10.239.588.240$00		109.622.720.066$00
Conciliada	74.509.243.544$00	21.892.510.451$00	2.383.424.051$00	10.239.559.673$00		109.024.737.719$00
Má cobrança	-11.592.243$00	-4.646.840$00				-16.239.083$00
A regularizar	614.056.955$00	135.908$00		28.567$00		614.221.430$00
Cobrança de Liquidações Não Prévias	834.119.363.257$00	328.231.909.350$00	485.447.315.133$00	32.532.234$00	334.485.499.121$00	1.982.316.619.095$00
Conciliada	805.625.906.234$00	327.777.693.686$00	481.161.336.479$00	32.532.234$00		1.614.597.468.633$00
Má cobrança	-80.721.979$00	-40.025.189$00				-120.747.168$00
Movimentos escriturais					334.485.499.121$00	334.485.499.121$00
Não conciliada	28.574.179.002$00	494.240.853$00	4.285.978.654$00			33.354.398.509$00
- Talão sem detalhe	422.021.629$00	304.701.551$00	2.446.824.468$00			3.173.547.648$00
- Talão diferente do detalhe	28.152.157.373$00	189.539.302$00	1.839.154.186$00			30.180.850.861$00
Receita Cobrada	**909.231.071.513$00**	**350.119.908.869$00**	**487.830.739.184$00**	**10.272.120.474$00**	**334.485.499.121$00**	**2.091.939.339.161$00**

Da análise efectuada aos valores dos quadros, devem ainda referir-se as seguintes observações:

- não considerando receitas acessórias, 69% dos saldos são de liquidações prévias de IRC;
- as liquidações prévias representam apenas 11,5% das liquidações da tabela da DGCI-IR;
- foram anuladas quase 14% das liquidações prévias, mas enquanto estas liquidações se repartiam quase equitativamente por IRS e IRC, 83% das anulações respeitam a IRC (não considerando os juros);
- apenas foi cobrada 17% da receita potencial relativa a liquidações prévias (saldo inicial e liquidações do próprio ano), quota que no caso do IRC (sem os respectivos juros) se limita a 6% (20,5 milhões de contos cobrados para 347,5 milhões liquidados, dos quais 29 milhões foram anulados);
- segundo a tabela da DGCI-IR, a cobrança líquida de IRS atingiu 1.108,8 milhões de contos (sem os respectivos juros) e foi obtida pela entrega de pagamentos por conta e por retenção do imposto (1.197,9 milhões de contos incluindo 16,3 milhões ainda por conciliar), uma vez que a cobrança das liquidações prévias (85 milhões de contos, para uma receita potencial de 224,6 milhões dos quais seis milhões foram anulados) foi inferior aos 174 milhões de contos pagos por reembolso ou restituição;
- segundo a mesma tabela, a cobrança líquida de IRC totalizou 765,1 milhões de contos (sem os respectivos juros) e foi obtida pela entrega de pagamentos por conta e por retenção do imposto (784,4 milhões de contos incluindo, 17,1 milhões ainda por conciliar), uma vez que a cobrança das liquidações prévias (20,5 milhões de contos, para uma receita potencial de 347,5 milhões, dos quais 29 milhões foram anulados) foi inferior aos 39,8 milhões de contos pagos por reembolso ou restituição;
- só foram cobrados 4,2 milhões de contos de uma receita potencial de juros (compensatórios e de mora) relativos a IR, no valor de 75,5 milhões de contos (dos quais foram anulados 0,5 milhões); por sua vez, foram pagos 2,7 milhões de contos como juros de reembolsos, 92% dos quais relativos a juros por retenção-poupança;
- 43,5% do total da cobrança administrada pela DGCI-IR e registada na respectiva tabela foi arrecadada nas TFP (909,2 milhões de contos), incluindo a cobrança (de liquidações não prévias) por conciliar no valor 28,6 milhões de contos e a cobrança (de liquidações prévias) por regularizar no valor de 0,6 milhões de contos;
- a restante cobrança foi assegurada pela DGT, através de entidades colaboradoras, os CTT (350,1 milhões de contos e 16,7% do total), as IC (487,8 milhões e 23,3%) e a SIBS (10,3 milhões e 0,5%), ou por retenção de IRS e IRC, nos valores a pagar, efectuada como movimento de operações escriturais (334,5 milhões e 16%);
- a cobrança de liquidações prévias (109,6 milhões de contos) foi basicamente efectuada pelas TFP (75,1 milhões e 68,5% do total), devendo referir-se que a cobrança coerciva (por execução fiscal) correspondeu apenas a 19,2 milhões de contos; para a cobrança de liquidações prévias é ainda de considerar a acção dos CTT (21,9 milhões de contas) e da SIBS (10,2 milhões de contos, ou seja, praticamente a totalidade da cobrança efectuada pelo Multibanco);
- por sua vez, a cobrança de liquidações não prévias obtida nas TFP atingiu 834,1 milhões de contos (42,1% do total), superando a conseguida através dos bancos (485,4 milhões e 24,5%), que excedeu a proveniente dos Correios (328,3 milhões e 16,6%) ou a retida pela DGT (334,5

milhões e 16,9%, o que corresponde à totalidade da cobrança obtida desta forma); deve ainda referir-se que, para além da cobrança por conciliar afecta às TFP foram ainda incluídos na tabela da DGCI-IR 4,3 milhões de contos cobrados nos bancos e meio milhão de contos cobrados nos Correios, cuja informação de cobrança ainda se encontrava por conciliar.

Resta ainda analisar a deficiência estrutural do modelo de contabilização das receitas orçamentais, evidenciada pela divergência entre a informação prestada pela tabela da DGCI-IR face à constante das tabelas das direcções de finanças, no que se refere à cobrança de IRS e IRC pelas TFP.

A tabela da DGCI-IR reflecte a acção de um serviço administrador, nomeadamente, ao registar a liquidação e a cobrança por si determinadas ou validadas; as tabelas das DF reflectem apenas a acção de serviços cobradores (TFP) na arrecadação de receitas administradas pela DGCI-IR, cujo tratamento como receita eventual implica o registo como liquidação (por parte de serviços não administradores das receitas assim liquidadas), de valores cobrados que devem ainda ser validados pelo respectivo serviço administrador, o qual, ou já tinha procedido à liquidação prévia desses valores ou irá proceder à respectiva liquidação não prévia, através da referida validação.

Esta deficiência do modelo de contabilização tem sido agravada pelas deficiências verificadas no processo de validação da informação de cobrança que têm impedido o apuramento integral da cobrança registada pelos serviços cobradores, como válida ou a rectificar, até ao encerramento da CGE do ano em que essa cobrança se efectuou.

Para comprovar a falta de fiabilidade decorrente desta situação é apresentada, no quadro seguinte, a comparação entre os valores registados como cobrança de IRS e IRC na tabela da DGCI-IR e os inscritos nas tabelas das DF.

Designação	Tabela da DGCI-IR	Tabelas das DF	Divergência
IRS	483.842.346.637$00	497.380.993.404$00	-13.538.646.767$00
IRC	421.869.789.172$00	430.133.213.675$00	-8.263.424.503$00
Total	**905.712.135.809$00**	**927.514.207.079$00**	**-21.802.071.270$00**

Para a CGE foram considerados os valores das tabelas das DF, contendo 21,8 milhões de contos que o serviço administrador não considerou por omissão ou rejeição da respectiva informação de cobrança (devendo notar-se que na cobrança registada na tabela da DGCI-IR já tinham sido incluídos mais de 29 milhões de contos cuja informação se encontrava por conciliar ou regularizar, devido, basicamente, à falta do detalhe dos documentos cobrados ou a divergência entre este e o respectivo talão).

Estas divergências colocam seriamente em causa o controlo exercido pelo modelo de contabilização, tanto mais que se verificam numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério das Finanças, nomeadamente: as TFP como serviços cobradores; o Centro de Leitura Óptica de Documentos (CLOD) e a DGITA para o tratamento da informação; a DGT como entidade responsável pelo desenvolvimento, registo e controlo da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado; e a DGCI-IR como serviço administrador das receitas em causa.

Tabela da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA)

A DSCIVA elabora uma tabela para registar o exercício da respectiva função de caixa e a parte da cobrança de receitas administradas pela DGCI-IVA que é assegurada pela DGT através de entidades

colaboradoras (CTT e SIBS) ou por retenção de IVA nos valores a pagar, efectuada como movimento de operações escriturais.

Deve todavia referir-se que uma análise mais detalhada àquela tabela não é exequível se esta não for analisada em simultâneo com os documentos relativos à conta de responsabilidade da DSCIVA remetida ao Tribunal, particularmente com o documento que apresenta como anexos os detalhes explicativos dos valores recebidos pelas entidades intervenientes na cobrança.

A estrutura da referida tabela não é portanto destinada ao registo da acção do serviço administrador do IVA e demais receitas acessórias mas ao registo da acção de serviços cobradores dessas receitas (à excepção das TFP e da DGAIEC), acrescida de alguns elementos resultantes da função administradora, como sejam as designadas receitas de operações de tesouraria a abater, os reembolsos e restituições emitidas e canceladas e o valor enviado para cobrança coerciva.

Apesar das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em sede de Pareceres anteriores, a tabela da DSCIVA, ao não registar o ciclo de processamento do imposto, continua a apresentar uma estrutura e configuração distintas das tabelas dos demais serviços da DGCI (DF e DGCI-IR) responsáveis pela prestação da informação necessária à contabilização das receitas do Orçamento de Estado.

Com efeito, a referida tabela de cobrança é composta por dois documentos, um referente à autoliquidação do imposto sobre administração da DSCIVA, e outro aos valores cobrados pelas entidades colaboradoras, decompostos por imposto e juros compensatórios, de liquidações prévias em documentos únicos de cobrança (DUC).

O quadro seguinte refere-se ao tratamento destes dois documentos, pretendendo sintetizar a informação neles constantes e contribuir para a sua análise.

Descrição		Valor
Valor total do IVA depositado nas contas da DGT	(1)	(1) 1.752.657.137.965$00
Meios de Pagamento Inválidos (MPI)	(2)	1.605.894.683$00
Outros Abatimentos/ Acréscimos à Receita	(3)	446.688.599$50
Valor Líquido dos Depósitos	(4) = (1 – 2 – 3)	**1.750.604.554.682$50**
Operações de Tesouraria (Valores a abater):		
Região Autónoma dos Açores	(5)	32.626.160.452$00
Região Autónoma da Madeira	(6)	34.382.385.620$00
Órgãos de Turismo	(7)	9.198.093.750$00
Segurança Social	(8)	70.901.000.000$00
Receita Ilíquida do Continente	(9) = (4 – 5 – 6 – 7 – 8)	**1.603.496.914.860$50**
Reembolsos e Restituições pagas		
Reembolsos e Restituições	(10)	419.300.176.461$00
Juros Indemnizatórios	(11)	111.643.471$00
Receita Líquida Continente (Óptica Financeira)	(12) = (9 – 10 – 11)	**1.184.085.094.928$50**
Reembolsos e Restituições emitidas		
Reembolsos e Restituições	(13)	417.379.844.838$00
Juros Indemnizatórios	(14)	14.579.479$00
Receita Líquida Continente (Óptica Económica)	(15) = (9 – 13 – 14)	**1.186.102.490.543$50**
Envio p/ Cobrança Coerciva (n.º 5 - art.º 26 CIVA)		62.937.089.288$00

(1) Inclui liquidações prévias de IVA, recebidas por entidades colaboradoras na cobrança (CTT e SIBS), no montante de 1.361.271.541$00.

Verifica-se, pois, que na tabela da DSCIVA só se registaram cobranças e reembolsos, não se tendo considerado as liquidações que não tivessem sido cobradas nem as que foram anuladas, procedimento que impede qualquer análise da eficiência fiscal, a não ser a que resulta da comparação entre 38,1 milhões de contos de IVA cobrado através de processos de execução fiscal (informação prestada no ponto 1.4.4.2.2 do Relatório da CGE de 1998) face aos 62,9 milhões de dívidas enviadas para cobrança coerciva conforme consta da tabela da DSCIVA.

Também se constata que naquele documento não são registadas as receitas por classificação económica, não sendo pois evidenciado qual a receita cobrada de imposto e quais os valores de outras receitas lançadas na CGE, nomeadamente, as respeitantes a taxas, juros, e outras penalidades legais.

Por outro lado, o registo dos reembolsos e restituições deveria ser complementado com o dos valores a reembolsar e restituir transitados do ano anterior e a transitar para o ano seguinte - por forma a assegurar a consistência dos emitidos, cancelados e pagos que já constam da tabela, estes últimos por informação prestada pela DGT. Face ao modelo de contabilização adoptado pela DSCIVA e pela DGT os valores dos reembolsos emitidos e pagos são, obviamente, diferentes, conforme pode observar-se no quadro anteriormente apresentado.

Refira-se ainda que os montantes de reembolsos emitidos e pagos incluem despesa orçamental relativa a juros indemnizatórios, despesa essa que, apesar de identificada como tal na tabela da DSCIVA, é também contabilizada por abate à receita.

Através da discriminação dos valores arrecadados por entidade cobradora é possível verificar que a principal forma de cobrança de IVA utilizada durante 1998 continuou a consistir na remessa do meio de pagamento para a DSCIVA, que procedeu ao registo da respectiva cobrança (em regra, para autoliquidação do imposto apurado pelo sujeito passivo através de declaração periódica) e ao depósito do valor cobrado numa das contas bancárias do Tesouro recebedoras de IVA; dos 1.750,6 milhões de contos registados na tabela como cobrados, só não resultaram do exercício da função de caixa pela DSCIVA 13,6 milhões de contos (dos quais 12,7 milhões foram recebidos nos CTT e 0,8 milhões através do Multibanco, sendo o restante respeitante a retenção de imposto traduzido em movimentos escriturais efectuados pela DGT).

A tabela fornece também informação sobre a totalidade dos meios de pagamento inválidos (cheques devolvidos), bem como de outros abatimentos e acréscimos à receita que se referem a rectificações derivadas de notas de débito e crédito remetidas pelas instituições de crédito (IC) resultantes de regularizações motivadas por erros de leitura óptica, cheques mal encaminhados e outros erros não imputados a má cobrança. Se em relação aos cheques devolvidos é possível uma divisão por entidade recebedora (IC e CTT), já para os abatimentos e acréscimos à receita não é fornecida qualquer informação sobre a totalidade das notas de crédito (aumento da receita) e notas de débito (diminuição da receita).

Em relação às operações de tesouraria, que se referem a IVA cobrado com destino a outras entidades, procede-se na tabela a uma desagregação por destinatários, que são as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, os Órgãos de Turismo e a Segurança Social.

É também efectuada uma divisão por montante transferido para cada entidade relativa ao ano em curso e ao ano anterior. No que concerne aos abates à receita que respeitam a imputações às entidades referidas, para processamento do posterior pagamento, não existe informação relativa ao respectivo circuito económico. Seria, por isso, conveniente que relativamente a estas operações, com as

necessárias adaptações, fosse identificado o ciclo de processamento, por forma a ser possível verificar que todos os abates à receita foram imputados ao ano a que efectivamente se referem.

Para complemento da análise à tabela da DSCIVA, registam-se no quadro seguinte os valores das grandes rubricas que a compõem, relativamente aos anos de 1997 e 1998, para analisar a evolução comparativa da cobrança líquida do imposto.

Descrição		1998	1997	Variação
Receita Cobrada IVA (Valor líquido dos depósitos)	(1)	1.750.604.554.682$50	1.586.150.290.757$00	10.4%
Receitas a Abater (RAA, RAM, O. Turismo, SS)	(2)	147.107.639.822$00	135.286.773.580$00	8.7%
Receita Ilíquida do Continente	(3) = (1 – 2)	**1.603.496.914.860$50**	**1.450.863.517.177$00**	10.5%
Reembolsos e Restituições Pagas	(4)	419.411.819.932$00	374.343.867.137$00	12%
Receita Líquida Continente (Óptica Financeira)	(5) = (3 – 4)	**1.184.085.094.928$50**	**1.076.519.650.040$00**	10%
Reembolsos e Restituições Emitidas	(6)	417.394.424.317$00	380.027.670.258$00	9.8%
Receita Líquida Continente (Óptica Económica)	(7) = (3 – 6)	**1.186.102.490.543$50**	**1.070.835.846.919$00**	10.8%

Em relação aos valores apresentados, verifica-se um acréscimo das variantes de receita que oscilam entre os 10% e os 11%. O volume de reembolsos e restituições emitidas (líquido dos cancelados) revelou um aumento que ficou aquém dos 10%. No que concerne ao volume dos reembolsos e restituições pagas a variação foi de 12%. Compreendem-se estas variações pelo facto da evolução dos valores de reembolsos emitidos ser contrária à dos pagos. Com efeito em 1997 o volume das emissões foi superior ao dos pagamentos, situação inversa à ocorrida no ano de 1998.

Face aos resultados da análise à tabela da DSCIVA, o Tribunal de Contas não pode deixar de reafirmar a necessidade desta tabela apresentar uma estrutura uniforme face às tabelas dos restantes serviços administradores da receita, por forma a sistematizar as metodologias e procedimentos de execução e análise relativamente aos serviços da mesma direcção-geral.

2.3.2 – Contabilidade do Tesouro

Em 1998, 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 do orçamento das receitas e das despesas do Estado, 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.

Os serviços cobradores de receitas administradas pela DGCI continuaram a ser as Tesourarias da Fazenda Pública (TFP), a Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), neste caso, pela retenção de receitas através de movimentação escritural relativa à afectação de despesa orçamental e pela arrecadação de fundos em contas bancárias do Tesouro resultante da acção das entidades colaboradoras da cobrança, ou seja, através dos Correios (CTT), do Multibanco (SIBS) e das instituições de crédito (IC).

O circuito de arrecadação de receitas administradas pela DGCI compreendeu ainda a movimentação de fundos verificada nas contas bancárias do Tesouro recebedoras dos valores arrecadados pelas TFP e pela DSCIVA, para efeito da centralização desses fundos na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

2.3.2.1 – Direcções de Finanças (Tesourarias da Fazenda Pública)

A estrutura destinada à arrecadação das cobranças registadas nas tabelas das DF 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 e, no caso específico desta área, também por 22 áreas distritais (DF) 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 e CT);
- distinguindo, 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, pois as tabelas também distinguiram as receitas cobradas por DUC das outras receitas orçamentais.

Com base na informação disponível, foi possível comparar os valores das tabelas das DF com os 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.

DF	Tabelas			Contabilidade do Tesouro			Diferencial		
	Não DUC	DUC	Total	Não DUC	DUC	Total	Não DUC	DUC	Total
Aveiro	21.396.413.273$00	46.797.200.940$00	68.193.614.213$00	21.329.352.019$00	46.864.262.194$00	68.193.614.213$00	67.061.254$00	-67.061.254$00	0$00
Beja	2.433.459.309$00	4.352.192.804$00	6.785.652.113$00	2.719.272.088$00	4.066.380.025$00	6.785.652.113$00	-285.812.779$00	285.812.779$00	0$00
Braga	15.620.626.415$00	35.100.636.328$00	50.721.262.743$00	15.812.982.694$00	34.908.280.049$00	50.721.262.743$00	-192.356.279$00	192.356.279$00	0$00
Bragança	2.517.802.505$00	2.540.508.415$00	5.058.310.920$00	2.483.967.620$00	2.574.343.300$00	5.058.310.920$00	33.834.885$00	-33.834.885$00	0$00
Castelo Branco	4.383.694.028$00	6.060.792.960$00	10.444.486.988$00	4.352.273.850$00	6.092.213.138$00	10.444.486.988$00	31.420.178$00	-31.420.178$00	0$00
Coimbra	16.770.933.910$50	18.637.087.905$00	35.408.021.815$50	16.941.282.458$50	18.466.739.357$00	35.408.021.815$50	-170.348.548$00	170.348.548$00	0$00
Évora	7.099.982.243$00	7.359.624.490$00	14.459.606.733$00	7.080.314.400$00	7.379.292.333$00	14.459.606.733$00	19.667.843$00	-19.667.843$00	0$00
Faro	14.542.549.605$00	15.247.824.992$00	29.790.374.597$00	14.436.750.895$00	15.353.623.702$00	29.790.374.597$00	105.798.710$00	-105.798.710$00	0$00
Guarda	2.564.477.311$00	3.392.328.384$00	5.956.805.695$00	2.567.904.262$00	3.388.901.433$00	5.956.805.695$00	-3.426.951$00	3.426.951$00	0$00
Leiria	10.474.579.147$00	23.245.506.370$00	33.720.085.517$00	10.400.052.864$00	23.320.032.653$00	33.720.085.517$00	74.526.283$00	-74.526.283$00	0$00
Lisboa	393.200.895.893$00	514.477.739.953$00	907.678.635.846$00	389.983.079.929$00	517.695.555.917$00	907.678.635.846$00	3.217.815.964$00	-3.217.815.964$00	0$00
Portalegre	2.165.869.530$00	3.999.302.637$00	6.165.172.167$00	2.101.629.396$00	4.063.542.771$00	6.165.172.167$00	64.240.134$00	-64.240.134$00	0$00
Porto	73.027.633.706$50	117.831.396.070$00	190.859.029.776$50	73.610.245.803$50	117.248.783.973$00	190.859.029.776$50	-582.612.097$00	582.612.097$00	0$00
Santarém	10.268.438.323$00	19.840.158.396$00	30.108.596.719$00	10.347.660.847$00	19.760.935.872$00	30.108.596.719$00	-79.222.524$00	79.222.524$00	0$00
Setúbal	22.635.707.123$00	53.468.715.384$00	76.104.422.507$00	22.150.026.441$00	53.954.396.066$00	76.104.422.507$00	485.680.682$00	-485.680.682$00	0$00
Viana do Castelo	3.941.381.565$00	4.436.022.737$00	8.377.404.302$00	3.942.636.181$00	4.434.768.121$00	8.377.404.302$00	-1.254.616$00	1.254.616$00	0$00
Vila Real	3.492.448.144$00	4.210.998.317$00	7.703.446.461$00	3.450.031.050$00	4.253.415.411$00	7.703.446.461$00	42.417.094$00	-42.417.094$00	0$00
Viseu	5.478.973.280$00	10.485.842.647$00	15.964.815.927$00	5.422.701.910$00	10.542.114.017$00	15.964.815.927$00	56.271.370$00	-56.271.370$00	0$00
Angra do Heroísmo	531.912.439$00	648.605$00	532.561.044$00	531.944.539$00	616.505$00	532.561.044$00	-32.100$00	32.100$00	0$00
Funchal	1.929.577.446$00	7.701.264$00	1.937.278.710$00	1.930.783.920$00	6.494.790$00	1.937.278.710$00	-1.206.474$00	1.206.474$00	0$00
Horta	59.391.462$00	100.000$00	59.491.462$00	59.391.462$00	100.000$00	59.491.462$00	0$00	0$00	0$00
Ponta Delgada	686.216.920$00	0$00	686.216.920$00	686.216.920$00	0$00	686.216.920$00	0$00	0$00	0$00
Total	**615.222.963.578$00**	**891.492.329.598$00**	**1.506.715.293.176$00**	**612.340.501.549$00**	**894.374.791.627$00**	**1.506.715.293.176$00**	**2.882.462.029$00**	**-2.882.462.029$00**	**0$00**

Conforme se pode observar no quadro anterior:

- 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.

Os valores das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) e da cobrança líquida só puderam ser conferidos pelos totais relativos à área das DF, 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.

Análise ao modelo de registo da movimentação nas TFP

Para avaliar da fiabilidade e consistência da Contabilidade do Tesouro 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 DF, mas deve abranger toda a movimentação produzida pela respectiva estrutura, de forma a que essa movimentação possa ser:

- autonomizada da restante Contabilidade do Tesouro;
- 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 (DF), principal (todas as DF) e global (CGE).

Para 1998 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 Contabilidade do Tesouro 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 Contabilidade do Tesouro 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).

Continuaram-se a verificar-se deficiências relativas:

- à falta de informação 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; note-se que tendo sido determinado, pelas Instruções do Tribunal para elaboração das contas dos responsáveis pela gerência das TFP, a entrega do documento relativo à conta de documentos e à conta de dinheiro (sem que fosse necessário remeter os respectivos documentos anexos), para as gerências de 1994 a 1998, as dificuldades manifestadas pelos serviços não permitiram o cumprimento dessa determinação no prazo concedido para o efeito, facto revelador das deficiências a que o Tribunal se vem referindo;
- 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 1998 apresentam saldos de quase meio 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 DF (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 não tivessem sido pagos (por terem sido cancelados).

Para conseguir autonomizar integralmente a movimentação afecta a uma determinada área e resolver a maior parte das deficiências assinaladas, o Tribunal entende não ser estritamente necessário o desdobramento integral das contas de terceiros por entidade cobradora, 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 e/ou indicando nos registos do(s) diário(s) genérico(s), a operação e o diário específico que se pretende alterar).

Através do recurso a elementos da Contabilidade do Tesouro 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 DF foi registada da forma que seguidamente se descreve e se pode observar no quadro apresentado:

- saldo inicial - os valores registados foram os transitados de 31 de Dezembro de 1997;
- entradas de fundos;
- saídas de fundos;
- saldo final - os valores registados correspondem aos saldos nas TFP em 31 de Dezembro de 1998.

O quadro apresenta ainda a discriminação das entradas de fundos pelas seguintes parcelas:

- Receita orçamental (RO) cobrada (valores definitivos), discriminada por:
  - receita líquida;
  - receita a restituir ou reembolsar;
- 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 líquida e às deduções relativas aos reembolsos pagos, de RO e de RAP, cuja soma corresponde, por DF, 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 seria a nível local), porque a desagregação das receitas inscritas na CT relativa a 1998 permitiu autonomizar as receitas orçamentais de cada DF, 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, sendo 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, valores recebidos noutras TFP por conta daquela a que devem ser afectos e deduções de reembolsos e restituições pagos; estas últimas deduções foram autonomizadas no quadro, de forma a ser possível apresentar os valores definitivos das receitas orçamentais cobradas correspondentes a receitas líquidas e a receitas a reembolsar ou restituir.

DF	Saldo em 1/1/1998	Entradas de Fundos					Saídas de Fundos	Saldo em 31/12/98
		Receita Orçamental Cobrada		Reposições Abatidas nos Pagamentos	Outras Entradas de Fundos	Total		
		Liquida	A Reembolsar ou Restituir					
Aveiro	1.546.142.425$00	68.026.292.398$00	100.991.863$00	66.329.952$00	10.296.252.244$00	78.489.866.457$00	78.967.096.326$00	1.068.912.556$00
Beja	377.931.028$00	6.770.190.330$00	11.981.192$00	3.480.591$00	1.774.017.827$50	8.559.669.940$50	8.905.751.450$50	31.849.518$00
Braga	581.329.872$00	50.657.215.076$00	28.416.933$00	35.630.734$00	8.379.183.707$00	59.100.446.450$00	58.540.913.181$00	1.140.863.141$00
Bragança	45.671.275$00	5.040.430.087$00	4.023.827$00	13.857.006$00	1.269.992.927$00	6.328.303.847$00	6.328.128.777$00	45.846.345$00
Castelo Branco	181.577.919$00	10.425.232.429$00	7.409.067$00	11.845.492$00	2.211.172.377$00	12.655.659.365$00	12.706.092.670$00	131.144.614$00
Coimbra	464.816.781$00	35.318.156.472$50	51.829.500$00	38.035.843$00	6.013.783.113$00	41.421.804.928$50	41.659.577.360$50	227.044.349$00
Évora	132.344.027$00	14.358.791.215$00	15.745.442$00	85.070.076$00	2.220.735.447$00	16.680.342.180$00	16.383.113.134$00	429.573.073$00
Faro	421.483.377$50	29.742.197.094$00	21.022.180$00	27.155.323$00	15.103.458.846$00	44.893.833.443$00	45.001.689.876$50	313.626.944$00
Guarda	94.708.687$00	5.944.402.248$00	6.931.025$00	5.472.422$00	1.277.148.547$00	7.233.954.242$00	7.257.089.394$00	71.573.535$00
Leiria	424.184.187$50	33.599.236.471$00	40.867.401$00	79.981.645$00	6.163.172.660$00	39.883.258.177$00	39.682.420.683$50	625.021.681$00
Lisboa	18.735.312.198$50	897.620.525.457$00	1.326.786.543$00	8.731.323.846$00	126.440.415.984$50	1.034.119.051.830$50	1.042.376.100.730$50	10.478.263.298$50
Portalegre	118.308.438$00	6.133.191.159$00	26.270.939$00	5.710.069$00	1.287.497.073$00	7.452.669.240$00	7.475.955.020$00	95.022.658$00
Porto	4.505.749.139$50	190.382.070.751$50	356.787.782$00	120.171.243$00	31.037.064.892$00	221.896.094.668$50	223.614.879.490$50	2.786.964.317$50
Santarém	537.468.728$50	30.063.415.970$00	9.297.288$00	35.883.461$00	5.405.614.046$00	35.514.210.765$00	35.542.262.772$00	509.416.721$50
Setúbal	2.043.226.851$00	75.428.777.616$00	28.734.807$00	646.910.084$00	14.968.635.990$40	91.073.058.497$40	90.603.342.208$40	2.512.943.140$00
Viana do Castelo	152.481.164$00	8.360.344.487$00	2.776.237$00	14.283.578$00	2.381.825.145$00	10.759.229.447$00	10.823.126.320$00	88.584.291$00
Vila Real	106.955.072$00	7.685.684.292$00	6.028.066$00	11.734.103$00	1.470.571.319$00	9.174.017.780$00	9.198.496.250$00	82.476.602$00
Viseu	310.287.503$00	15.933.337.786$00	15.958.232$00	15.519.909$00	3.469.656.528$00	19.434.472.455$00	19.569.849.465$00	174.910.493$00
Angra do Heroísmo	44.376.123$00	531.741.125$00	62.165$00	757.754$00	4.453.454.215$00	4.986.015.259$00	4.941.714.796$00	88.676.586$00
Funchal	81.580.606$00	1.934.742.609$00	171.785$00	2.364.316$00	26.203.389.830$00	28.140.668.540$00	28.193.973.889$00	28.275.257$00
Horta	6.486.398$00	59.438.507$00	0$00	52.955$00	1.753.924.930$00	1.813.416.392$00	1.814.290.832$00	5.611.958$00
Ponta Delgada	2.106.656$00	681.002.732$00	39.845$00	5.174.343$00	11.225.034.870$00	11.911.251.790$00	11.907.700.396$00	5.658.050$00
Total	**30.914.528.456$50**	**1.494.696.416.312$00**	**2.062.132.119$00**	**9.956.744.745$00**	**284.806.002.518$40**	**1.791.521.295.694$40**	**1.801.493.565.022$40**	**20.942.259.128$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 onde o bem tributável se encontra localizado;
- a quota relativa às TFP da área fiscal afecta à DF de Lisboa continua a ultrapassar metade dos saldos (61%) e da movimentação de fundos total (58%); esta posição que é essencialmente suportada pela cobrança de receitas orçamentais, responsável por 87% das entradas de fundos nas TFP da DF de Lisboa, acentua-se para essa cobrança (60% do total nacional) e atinge o extremo na das RAP (88%);
- em 1998 verificou-se um crescimento de 10,7% nas entradas de fundos nas TFP face ao ano anterior;
- a RO constituiu 83,4% do total das entradas de fundos depois de corrigidas, tendo sido as TFP da DF de Lisboa a assegurarem a maior quota nos respectivos recebimentos (86,9%) e as TFP de Viana do Castelo a menor (77,7%), à excepção das DF insulares que apresentam todas quotas inferiores a 11% 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 1998 decresceram 32,3% face aos saldos iniciais.

A informação registada na Contabilidade do Tesouro quanto às contas recebedoras e centralizadoras das TFP permitiu concluir a análise da movimentação de fundos registada em 1998 pelo circuito de arrecadação de receitas nas TFP e a respectiva centralização na conta corrente do Tesouro no BP:

- dos 1.801,5 milhões de contos registados na Contabilidade do Tesouro como saídos das TFP foram depositados 1.794,4 milhões nas respectivas contas recebedoras; a explicação para o desvio de 7,1 milhões de contos deve-se essencialmente à actividade da delegação da 15ª TFP de Lisboa no Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) na parte em que esta se traduziu em pagamentos no valor de 10,9 milhões por conta do IGCP e na transferência de 2,6 milhões de contos da conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal para uma das contas bancárias afectas à mesma TFP, para além da entrada de 1,6 milhões de contos na conta recebedora da TFP do Alandroal que foram contabilizados como valores a regularizar, por corresponderem a cobrança efectuada pela DSCIVA que devia ter sido depositada numa conta bancária recebedora de IVA;
- por sua vez, dos 1.797,1 milhões de contos saídos das contas recebedoras, 30,4 milhões foram para a delegação da 15ª TFP de Lisboa no IGCP, 27,1 milhões foram directamente transferidos para a CCT no BP e só 1.739,7 milhões deram entrada nas respectivas contas centralizadoras, das quais foram transferidos 1.742,7 milhões para a CCT no BP;
- os saldos das contas recebedoras passaram de 23,4 milhões no início de 1998 para 20,8 milhões no final, enquanto os saldos das contas centralizadoras evoluíram de 17,2 para 14,3 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 1.770,7 milhões transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
  - como caixa pagadora por operações de tesouraria, terá sido registado o pagamento de 2.062.132.119$00 dos reembolsos e restituições de receitas orçamentais solicitados pelas RF e TFP (que decresceram 4% face ao ano anterior), bem como a devolução de mais de 2 milhões de contos devido à anulação de cobranças e demais recebimentos não orçamentais;
- de acordo com os valores contabilizados pelo Tesouro, os 1.837,8 milhões de contos resultantes:
  - dos saldos transitados de 1997
    - nas TFP (30,9 milhões)
    - nas contas recebedoras (23,4)
    - nas contas centralizadoras (17,3)
  - das entradas de fundos nas TFP em 1998 (1.791,5) deduzidas das provenientes da conta bancária afecta à 15ª TFP de Lisboa (30,4)
  - das transferências da CCT no BP para a conta bancária afecta à delegação da 15ª TFP de Lisboa junto do IGCP (2,6)
  - do depósito indevido na conta bancária afecta à TFP do Alandroal por ser destinado a uma conta recebedora de IVA (1,6)
  - da transferência que tendo dado entrada na CCT no BP em 22 de Dezembro de 1998 (0,9) como proveniente de uma conta centralizadora, foi considerada como valor a regularizar porque só veio a ser registada como transferida pela respectiva instituição de crédito em 3 de Fevereiro de 1999 (à data-valor de 22 de Dezembro de 1998);
- encontravam-se no final do ano distribuídos da seguinte forma:
  - 20,9 milhões nas TFP (1,1% do total);
  - 20,8 milhões nas contas recebedoras das TFP (1,1%);
  - 14,3 milhões nas contas centralizadoras das TFP (0,8%);
  - 1.770,7 milhões na CCT no BP (96,3%) transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
  - 10,9 milhões (0,6%) foram destinados aos pagamentos efectuados pela delegação do IGCP em funcionamento na 15ª TFP de Lisboa;
  - o valor residual correspondeu a cobranças anuladas por invalidez dos respectivos meios de pagamento ou a movimentos que se encontravam por regularizar.

2.3.2.2 – Direcção-Geral dos Impostos- Imposto sobre o rendimento

À cobrança inscrita na tabela da DGCI-IR correspondeu a movimentação registada na Contabilidade do Tesouro (na parte relativa à receita administrada pela DGCI-IR) como tendo sido produzida por uma estrutura composta:

- pelos serviços da DGT com a função de Caixa em Moeda Nacional (CMN), nomeadamente, a Caixa DGT – Outros Valores (COV) e a Caixa DGT-IR (CIR), ou responsáveis pela movimentação escritural constituída por operações de regularização para dedução de receitas afectas às Regiões Autónomas, às autarquias (derramas) e à DGCI-IVA (por cobrança de DUC de IVA nos Correios), bem como pela retenção de IR na afectação de despesa orçamental;
- pelas contas bancárias da DGT para a arrecadação de receitas (administradas pela DGCI-IR) através de Documento Único de Cobrança (DUC);
- pela Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP), na qualidade de conta centralizadora da cobrança de IR cuja entrada na Tesouraria do Estado resulta da acção de entidades colaboradoras através das contas bancárias do Tesouro recebedoras de DUC (IC) ou directamente para a CCT através da COV (CTT e SIBS), e na qualidade de caixa pagadora de reembolsos e restituições de IR e das transferências destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias.

Circuitos de arrecadação e afectação de receita à DGCI-IR

Para 1998, foram desenvolvidos pela estrutura previamente definida e registados na Contabilidade do Tesouro, os seguintes circuitos de arrecadação e afectação de receita à DGCI-IR:

- o circuito da CIR, destinado à arrecadação de IR por depósito nas contas bancárias do Tesouro nas Instituições de Crédito (IC) e posterior transferência para a CCT no BP; à CIR não corresponde uma caixa fisicamente existente, mas apenas uma conta de disponibilidades na Contabilidade do Tesouro, basicamente utilizada para registar mensalmente os valores arrecadados no conjunto das contas bancárias recebedoras de IR por DUC;
- o circuito da CCT no BP relativo à restante movimentação, nomeadamente
  - ao depósito registado na COV, da receita arrecadada pelos CTT e pela SIBS;
  - ao recebimento das transferências provenientes das contas recebedoras de IR;
  - à dedução da receita afecta à DGCI-IVA depositada pelos CTT e pela SIBS;
  - à dedução e pagamento da receita afecta às Regiões Autónomas e às autarquias;
  - à retenção do IR na afectação de despesa orçamental;
  - ao pagamento da receita a restituir ou reembolsar.

A receita afecta à DGCI-IR continuou a ser registada em três contas de receita, na classe do Plano da Contabilidade do Tesouro destinada ao registo da execução do Orçamento do Estado; na terceira dessas contas foi registado (a débito) o pagamento das receitas reembolsadas e restituídas; nas outras contas foram registadas (a crédito) as receitas obtidas na afectação de despesas orçamentais através de operações escriturais (na segunda conta) e a restante cobrança incluindo as deduções (na primeira).

O registo da receita afecta à DGCI-IR continuou a ser efectuado na Contabilidade do Tesouro, segundo critérios de contabilização que não são consistentes com os adoptados para efeito das tabelas da DGCI-IR, dificultando a conciliação dos valores apurados pelo serviço administrador (DGCI) face aos do serviço responsável pela respectiva movimentação de fundos (DGT); a diferença de critérios e os desfasamentos ou divergências daí resultantes serão evidenciados através da análise comparativa que vai ser apresentada para cada uma das principais componentes da receita afecta à DGCI-IR.

A partir da Contabilidade do Tesouro, foi possível discriminar o apuramento da receita líquida afecta à DGCI-IR para execução do Orçamento do Estado (no valor de 907,4 milhões de contos) como resultante das seguintes componentes:

- registo das cobranças recebidas nos balcões dos Correios e nos terminais Multibanco (SIBS) que foram transferidas para a conta corrente do Tesouro no BP pelo valor de 373,9 milhões de contos; este valor veio a ser diminuído para 360,3 milhões de contos, devido à dedução das receitas afectas à DGCI-IVA incluídas nas transferências provenientes dos CTT e da SIBS (13,6 milhões de contos);
- registo das cobranças recebidas nas instituições de crédito (IC) e depositadas nas contas bancárias do Tesouro destinadas à cobrança de documentos únicos (DGT-DUC), pelo valor de 501,1 milhões de contos;
- retenção das cobranças de IR incluídas na realização de despesas orçamentais (rendimentos de trabalho, de capitais e prediais) pelo valor de 331,4 milhões de contos (esta movimentação resulta de operações escriturais prévias ao exercício da função de caixa pagadora pela DGT);
- dedução das cobranças destinadas às Regiões Autónomas (21,4 milhões) e às autarquias (47,6 milhões);
- dedução pelo pagamento das receitas reembolsadas e restituídas (216,5 milhões de contos).

Conforme foi referido no ponto 2.3.1 do presente capítulo, a DGCI-IR regista a movimentação das receitas por si administradas em tabelas relativas às áreas orçamentais correspondentes ao Continente, à Região Autónoma da Madeira (RAM) e à Região Autónoma dos Açores (RAA), apresentando ainda a agregação dos valores dessas tabelas numa outra tabela designada como Nacional.

Na Contabilidade do Tesouro, a movimentação relativa ao apuramento das receitas continua a não ser registada por áreas orçamentais, procedimento que implica a posterior dedução das receitas afectas às Regiões Autónomas, uma vez que a execução do Orçamento do Estado apenas compreende a movimentação relativa ao Continente; este procedimento tornou necessário considerar:

- os valores da tabela nacional da DGCI-IR para efeito da análise comparativa das componentes relativas aos CTT, à SIBS e aos movimentos escriturais;
- os valores das tabelas da DGCI-IR afectas à RAA e à RAM para efeito da análise comparativa com a componente relativa à dedução das receitas para as Regiões Autónomas.

Por outro lado, as cobranças de receitas administradas pela DGCI-IR que constam das tabelas da DGCI-IR como efectuadas nas TFP, não foram incluídas na CT na área afecta à receita da DGCI-IR pelo que não vão ser consideradas na análise comparativa que se segue.

Receita da DGCI-IR cobrada nos CTT e na SIBS

O facto de na Contabilidade do Tesouro o código identificativo da receita da DGCI-IR obtida pelas entidades colaboradoras ter sido idêntico não permitiu autonomizar a receita proveniente dos CTT da proveniente da SIBS.

Através da respectiva documentação de suporte verificou-se que as transferências provenientes dos CTT foram efectuadas com a data-valor correspondente ao terceiro dia posterior ao da cobrança e foram entregues à DGT documentos discriminativos dos valores cobrados por espécies (autoliquidações de IRS ou IRC, afectas ao Continente ou às Regiões Autónomas, liquidações prévias de IR ou de IVA).

Apesar disso, os valores transferidos para a conta corrente do Tesouro no BP foram inicial e integralmente afectos à receita da DGCI-IR, sem outra indicação que os distinguisse a não ser o montante de cada transferência, no qual também se incluía a cobrança de receita da DGCI-IVA e a cobrança afecta às Regiões Autónomas, não sendo identificada a entidade cobradora (CTT, SIBS ou outra).

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da comparação entre os valores constantes da tabela nacional da DGCI-IR como arrecadados pelos CTT e pela SIBS e os valores registados na Contabilidade do Tesouro como correspondentes à cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR que foram depositados na conta corrente do Tesouro por aquelas entidades.

IR cobrado nos CTT e SIBS	
Na Tabela da DGCI-IR	
Cobrança nos CTT	356.098.689.948$00
- De 1998	326.256.831.398$00
- De 1998 entrada em 1999	29.841.858.550$00
Cobrança através da SIBS	10.458.336.551$00
Total (CTT+SIBS)	366.557.026.499$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D09 – SIBS/CTT	373.858.485.206$00
Cobrança de 1997 entrada em 1998	23.383.559.687$00
Cobrança de 1998	350.474.925.519$00
D04 – SIBS/CTT	-13.593.740.949$00
Total (CTT+SIBS)	360.264.744.257$00
Diferencial = Tabela - CT	
Por motivos diversos	-166.016.621$00
Por desfasamento	6.458.298.863$00
Total (com desfasamento)	**6.292.282.242$00**

Analisando o quadro, verifica-se um desfasamento na receita proveniente dos CTT, devido a esta entidade depositar os valores que arrecada, na conta corrente do Tesouro, três dias após a respectiva cobrança e, de acordo com as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de receita, a DGCI-IR registar a cobrança pela respectiva data, enquanto na Contabilidade do Tesouro essa cobrança só é registada pela data da entrada dos fundos na Tesouraria do Estado (três dias depois da data de cobrança).

Esta situação teve como consequência o apuramento de um desfasamento, para 1998, no valor de 6,46 milhões de contos relativo à diferença entre os três últimos dias de cobrança em 1998 (29,84 milhões) que só foram registados na tabela (porque na Contabilidade do Tesouro só o foram para 1999) e os três últimos dias de 1997 (23,38 milhões) que só foram registados na Contabilidade do Tesouro (porque na tabela já o tinham sido para 1997).

Para evitar este tipo de desfasamento, o Tribunal de Contas recomenda a adopção de critérios para registo cronológico das operações que sejam consistentes entre si, nomeadamente, quando verifica que o critério utilizado pela Contabilidade do Tesouro para a receita proveniente dos CTT (justificado pela cobrança dos últimos dias não ter dado ainda entrada na Tesouraria do Estado) não foi seguido para 7,87 milhões de contos de receita arrecadada por IC que, apesar de só ter dado entrada nas respectivas contas bancárias do Tesouro em 1999, foi ainda contabilizada em 1998 (por contrapartida de contas de valores a regularizar).

Como já se referiu, os depósitos efectuados pelos CTT e pela SIBS foram registados diariamente na Contabilidade do Tesouro pela afectação integral dos valores depositados a receita administrada pela DGCI-IR; este registo veio a ser rectificado, já na fase de encerramento da Contabilidade do Tesouro, pela dedução de 13,59 milhões de contos à receita da DGCI-IR e respectiva transferência para a receita administrada pela DGCI-IVA (por aquele valor corresponder a cobrança de DUC de IVA e não de IR).

O Tribunal de Contas recomenda que a afectação dos valores depositados pelos CTT e pela SIBS passe a ser registada na CT, em função das contas de receita correspondentes (DGCI-IR, DGCI-IVA ou outras), tanto mais que a rectificação efectuada, para encerramento da CT de 1998, resultou de informação apurada pela aplicação informática da DGT destinada ao controlo da receita.

Não considerando o efeito do desfasamento, o desvio verificado entre tabelas da DGCI-IR e a CT para a mesma área traduziu-se pela falta de 0,17 milhões de contos na tabela face ao valor registado na CT; este desvio deverá ter resultado das deficiências já referidas no processo de recolha e tratamento da informação de cobrança, bem como da rejeição de uma parte da cobrança pelo respectivo sistema de validação.

Deve ainda referir-se que foram incluídos, nas tabelas da DGCI-IR, 0,49 milhões de contos de cobranças por conciliar, devido a deficiências verificadas nos documentos de cobrança relativas à falta de detalhes ou à divergência entre talões e respectivos detalhes; se não for considerada essa inclusão o desvio aumenta para 0,66 milhões de contos.

Receita da DGCI-IR cobrada nas Instituições de Crédito (IC)

As Instituições de Crédito (IC) remeteram à DGT extractos das contas bancárias arrecadadoras da cobrança de documentos únicos (DGT-DUC) para efeito do controlo a exercer sobre a movimentação verificada nessa contas bancárias; essa movimentação originou registos mensais, na CT, relativos à agregação das transferências diárias dos fundos arrecadados para a CCT no BP, e à afectação integral da restante movimentação, a receita da DGCI-IR.

O Tribunal de Contas considera que o critério de apuramento da receita cobrada praticado pela DGT, é inaceitável (cobrança = saldo final – saldo inicial – transferência) devido às distorções e irregularidades que permite e nem sequer evidencia ao registar como (acréscimo ou dedução à) cobrança de IR, todas as operações (devidas ou indevidas) verificadas na conta bancária, tenham ou não como fundamento a arrecadação do referido imposto.

Este procedimento inviabiliza o controlo sobre as operações, nomeadamente, as indevidas (não assegurando a respectiva regularização) e admite a prestação de um serviço de inferior e insuficiente qualidade, por parte das entidades colaboradoras, devido à impunidade associada a esse comportamento, decorrente da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada nos extractos bancários, comprovada pela detecção de operações com data de movimento muito posterior à data-valor.

Na generalidade, os valores são discriminados nos extractos bancários por documento cobrado, mas o documento não é identificado (através de código atribuído ao mesmo que permita o acesso à respectiva informação de natureza financeira e económica); a falta deste procedimento dificulta a conciliação entre o registo no extracto bancário e a informação de cobrança remetida à DGT e/ou à DGCI-IR.

A data de cobrança do documento nem sempre corresponde à data do movimento bancário (verificaram-se registos com três datas, a de movimento, a data-valor e a de cobrança), comprovando a existência de desfasamentos entre o dia da cobrança e o da entrada de fundos na respectiva conta bancária (facto que só se compreende pelo registo indevido da cobrança noutras contas bancárias que não as do Tesouro).

A partir da movimentação constante dos extractos bancários são elaborados mapas para apurar diária e (por soma) mensalmente, a cobrança da receita da DGCI-IR (de acordo com o critério referido no ponto anterior) e a transferência dessa cobrança para o BP, os quais se constituem como documentação de suporte desses registos mensais, juntamente com o mapa elaborado para conciliação do saldo final entre extracto bancário e contabilidade, no caso de existência de divergências.

Através desta documentação e do respectivo extracto da Contabilidade do Tesouro foi possível detectar que uma das contas bancárias DGT-DUC apresentou saldos negativos no final dos meses de Novembro (31 milhares de contos) e de Dezembro de 1998 (64 milhares de contos), sem que tenha sido objecto de qualquer registo para além dos movimentos mensais correspondentes às respectivas cobranças e transferências, ou seja, não tendo sido entendido pela DGT como anormal o facto desta conta ter registado transferências para o BP superiores aos valores que nela deram entrada.

Analisada a referida movimentação, foi possível verificar a existência de inúmeras operações que não correspondiam a quaisquer cobranças de IR mas a depósitos e levantamentos de e para outras proveniências que iam sendo registados como acréscimos ou deduções à cobrança de IR efectivamente verificada, e foram sendo compensados pela posterior regularização da maior parte dos movimentos indevidos (no final do ano, permaneciam em falta e por regularizar cerca de 4.250 contos).

Veio a verificar-se que, para a conta e nos dois meses em questão, a cobrança de IR identificada pelo descritivo da operação (uma vez que este não incluía a identificação do documento de cobrança) correspondera a 1,58 milhões de contos enquanto na base de dados da DGCI-IR apenas tinham sido validados 1,17 milhões; estes valores de cobrança não incluíram cerca de 106 milhares de contos que, nos extractos bancários, tinham sido registados como cobrança e seguidamente abatidos, facto que não impediu a transferência do respectivo valor para a CCT no BP, tornando negativos os saldos da conta.

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da comparação entre os valores constantes da tabela nacional da DGCI-IR como arrecadados pelas IC e os valores registados na Contabilidade do Tesouro

como correspondentes à cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR efectuada por aquelas entidades.

IR cobrado nas Instituições de Crédito (IC)	
Na Tabela da DGCI-IR	
Cobrança nas IC	500.272.272.152$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D04 - CCT/BP	1.553.425$00
D31-CRIR	150.857$80
D04-CRIR	15.104$80
D31-CRDUC	493.257.097.633$70
Cobrança de 1997	491.257.596$00
Cobrança de 1998	492.765.840.037$70
D04-CRDUC	-10.900.460$90
D04-CRDUC99	7.872.176.579$00
Total	**501.120.093.139$40**
Diferencial = Tabela – CT	
Por motivos diversos	-356.563.391$40
Por desfasamento	-491.257.596$00
Total (com desfasamento)	**-847.820.987$40**

Analisando o quadro, verifica-se um desfasamento de 0,49 milhões de contos na receita, devido a cobrança registada nas tabelas da DGCI-IR como relativa a 1997 só ter dado entrada na Tesouraria do Estado em 1998, segundo a Contabilidade do Tesouro; esta situação só se compreende pelo registo prévio e indevido de cobranças em contas bancárias que não as do Tesouro ou pelo posterior registo, no sistema informático das IC, relativamente à aceitação do depósito relativo às cobranças em causa.

O desvio relativo a este tipo de desfasamento só não foi superior ao registado para os CTT porque não foi aplicado, na Contabilidade do Tesouro, o mesmo critério de registo cronológico, uma vez que se verificou a inclusão de cobranças no valor de 7,9 milhões de contos, assinaladas no descritivo do quadro por D04-CRDUC99, ou seja, cobranças por DUC entradas na Tesouraria do Estado em 1999 mas registadas na Contabilidade do Tesouro ainda em 1998, tendo sido possível verificar que as respectivas operações só foram registadas como depositadas na conta bancária em 4 de Janeiro do ano seguinte.

Não considerando o efeito do desfasamento, o desvio verificado entre tabelas da DGCI-IR e a Contabilidade do Tesouro para a mesma área traduziu-se pela falta de 0,36 milhões de contos na tabela face ao valor registado na Contabilidade do Tesouro; este desvio deverá ter resultado das deficiências já referidas no processo de recolha e tratamento da informação de cobrança, bem como da rejeição de uma parte da cobrança pelo respectivo sistema de validação.

Deve ainda referir-se que foram incluídos, nas tabelas da DGCI-IR, 4,29 milhões de contos de cobranças por conciliar, devido a deficiências verificadas nos documentos de cobrança relativas à falta de detalhes ou à divergência entre talões e respectivos detalhes; se não for considerada essa inclusão o desvio aumenta para 4,65 milhões de contos.

Receita da DGCI-IR cobrada por Movimentos Escriturais (ME)

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da comparação entre os valores constantes da tabela nacional da DGCI-IR como resultantes da retenção de IR na afectação de despesas orçamentais através de movimentos escriturais e os correspondentes valores registados na Contabilidade do Tesouro.

IR cobrado através de Movimentos Escriturais	
Nas Tabelas da DGCI-IR	
De 1998	333.162.341.418$50
Do período complementar a 1997	1.377.719.162$50
Total	334.540.060.581$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D08	286.615.559.625$00
- De 1998	285.092.469.239$00
- Do período complementar a 1998	1.523.090.386$00
D05	44.913.616.295$00
D06	-47.269.264$00
D04	-49.411.907$00
- De 1998	-77.257.311$00
- Do período complementar a 1998	27.845.404$00
Total	331.432.494.749$00
Diferencial = Tabela – CT	
Devido aos períodos complementares	-173.216.627$50
Devido a estornos na CT	124.526.575$00
Por duplicação de informação	6.419.533.961$00
Por falta de informação	-3.263.213.149$00
Por outros motivos	-64.927$50
Por motivos diversos	3.280.782.459$50
Por desfasamento	-173.216.627$50
Total (com desfasamento)	**3.107.565.832$00**

Analisando o quadro, constata-se que também para esta componente se verifica um desfasamento, neste caso relativo ao registo da receita retida na afectação da despesa correspondente ao respectivo período complementar.

De facto, enquanto nas tabelas da DGCI-IR esta receita não foi considerada como tendo sido cobrada no ano em que a despesa foi afecta mas só no ano seguinte, na CT essa receita foi incluída no mesmo ano a que foi afecta a despesa que a originou.

Não considerando o efeito do desfasamento, o desvio de 3,28 milhões de contos verificado nesta área, entre tabelas da DGCI-IR e Contabilidade do Tesouro, terá ficado a dever-se a rectificações efectuadas na Contabilidade do Tesouro sem terem sido consideradas nas tabelas da DGCI-IR, evidenciando dificuldades de entendimento sobre a necessidade dessas alterações ou falta de tempestividade na prestação de informação sobre as mesmas, o que não é aceitável e tem de ser evitado.

Receita da DGCI-IR afecta às Regiões Autónomas (RA) e às autarquias

IR cobrado para as Regiões Autónomas (RA)	
Nas Tabelas da DGCI-IR	
Região Autónoma dos Açores (RAA)	10.933.123.736$00
Região Autónoma da Madeira (RAM)	7.727.967.848$00
Total	18.661.091.584$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D04 – RAA	10.933.123.736$00
D04 – RAM	9.218.870.229$00
D04 - RA - Reembolsos de IR	1.212.367.136$00
Total	21.364.361.101$00
Diferencial = Tabela – CT	
RAA	0$00
RAM	-1.490.902.381$00
D04 - RA - Reembolsos de IR	-1.212.367.136$00
Total	**-2.703.269.517$00**

No quadro anterior apresentam-se os resultados da comparação entre os valores das tabelas para a RAA e para a RAM face aos valores que foram deduzidos à receita afecta à DGCI-IR na Contabilidade do Tesouro por serem destinados às RA.

Verifica-se que os valores afectos à RAA não apresentam qualquer desvio, distribuindo-se as divergências apuradas por um desvio imputado à RAM no valor de 1,49 milhões de contos e pelo registo da transferência de 1,21 milhões de contos para uma conta de reembolsos de IR das RA.

No quadro seguinte discriminam-se as deduções efectuadas em três dos diários da Contabilidade do Tesouro, à receita afecta à DGCI-IR, pelos valores correspondentes à receita autárquica (derramas) cumulativamente cobrada com o IRC.

Apesar do valor da receita autárquica ter sido apurado pela DGCI-IR, esta entidade não registou a transferência, por esse valor, de IRC para derramas, nas respectivas tabelas, procedimento que não é

consistente com a realidade (pois de facto aquelas receitas foram afectas às Autarquias), tendo-se traduzido esta situação por uma divergência de 47,58 milhões de contos entre a receita das tabelas e a afecta à DGCI-IR na Contabilidade do Tesouro.

Derramas cobradas cumulativamente com o IRC	
Receita da DGCI-IR na CT	
D04	3.340.054.623$00
D05	28.166.505.210$00
D08	16.077.094.761$00
Total	**47.583.654.594$00**

Receita da DGCI-IR afecta à execução do Orçamento do Estado

Tendo presentes os resultados da análise efectuada aos circuitos de arrecadação do IR nas suas diversas componentes, o Tribunal entende ainda como necessário efectuar as seguintes observações e recomendações de âmbito genérico:

- a informação, de natureza financeira, sobre as cobranças efectuadas deve ser remetida pelas entidades cobradoras à DGT, por via electrónica, no dia imediato ao da cobrança e identificando cada documento cobrado;
- através do Sistema Central de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e Operações de Tesouraria, em funcionamento desde 1997, é possível à DGT efectuar o apuramento da cobrança por entidade cobradora (SIBS, CTT, IC) e por receita (DGCI-IR ou DGCI-IVA);
- revela-se insuficiente e nalguns casos inadequada, a tentativa de conciliar valores agregados que não resultam, em regra, do mesmo conjunto de dados (uma vez que existem valores arrecadados que não são cobrança de IR e falta informação sobre determinadas cobranças);
- é recomendada a atribuição de códigos diferentes a cada uma das componentes da receita administrada pela DGCI-IR porque essa medida, só por si, já tornaria mais eficientes a conciliação dos registos (entre tabelas e Contabilidade do Tesouro) e o controlo exercido sobre esta área;
- para ser possível exercer um controlo eficaz sobre a arrecadação de IR devem ser criadas condições para conciliar cada cobrança constante da informação remetida pelas entidades cobradoras, com a registada na Contabilidade do Tesouro e/ou na contabilidade da DGCI-IR;
- essas condições incluem critérios de contabilização consistentes e fiáveis, a consideração do efeito dos desfasamentos, uma classificação inicial dos movimentos que distinga cobranças efectivas dos restantes valores movimentados (que deverão ser valores a regularizar) e a prestação de serviços pelas entidades colaboradoras, de qualidade compatível ao privilégio de ter como cliente o Estado e à vantagem associada ao volume dos fundos movimentados.

Como corolário da análise comparativa que foi efectuada às componentes da receita afecta à DGCI-IR (à excepção das cobranças efectuadas nas TFP, que foram incluídas nas receitas afectas a essas caixas e já tinham sido objecto de comparação face às receitas constantes das tabelas das Direcções de

Finanças) apresenta-se o quadro seguinte que contem a comparação do apuramento da receita líquida afecta à DGCI-IR em resultado da execução do Orçamento do Estado.

Cobrança de IR	Tabelas da DGCI-IR	DGCI-IR na CT	Diferencial (Tabelas-CT)
Nos CTT e SIBS			
Indiferenciada	336.715.167.949$00	336.881.184.570$00	-166.016.621$00
Com desfasamento	29.841.858.550$00	23.383.559.687$00	6.458.298.863$00
Total	366.557.026.499$00	360.264.744.257$00	6.292.282.242$00
Nas Instituições de Crédito (IC)			
Indiferenciada	500.272.272.152$00	500.628.835.543$40	-356.563.391$40
Com desfasamento	0$00	491.257.596$00	-491.257.596$00
Total	500.272.272.152$00	501.120.093.139$40	-847.820.987$40
Através de Movimentos Escriturais			
Indiferenciada	333.162.341.418$50	329.881.558.959$00	3.280.782.459$50
Com desfasamento	1.377.719.162$50	1.550.935.790$00	-173.216.627$50
Total	334.540.060.581$00	331.432.494.749$00	3.107.565.832$00
Cobrança Nacional			
Indiferenciada	1.170.149.781.519$50	1.167.391.579.072$40	2.758.202.447$10
Com desfasamento	31.219.577.712$50	25.425.753.073$00	5.793.824.639$50
Total	1.201.369.359.232$00	1.192.817.332.145$40	8.552.027.086$60
Deduções à Cobrança			
Para as Regiões Autónomas	18.661.091.584$00	21.364.361.101$00	-2.703.269.517$00
Para as Autarquias (Derrama)	0$00	47.583.654.594$00	-47.583.654.594$00
Cobrança Bruta	1.182.708.267.648$00	1.123.869.316.450$40	58.838.951.197$60
Anulações de Cobrança	216.485.669.192$00	216.485.669.192$00	0$00
Cobrança para execução do OE	**966.222.598.456$00**	**907.383.647.258$40**	**58.838.951.197$60**

2.3.2.3 – Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA)

A estrutura destinada à arrecadação das cobranças de IVA, na área específica desta direcção de serviços continua a consistir na Caixa – IVA, nas contas bancárias tituladas pela DGT recebedoras dos fundos arrecadados por esta caixa (entregas resultantes de autoliquidação do imposto) e na conta centralizadora no BP, para onde são transferidos os fundos provenientes das contas recebedoras.

Em relação às transferencias processadas por operações de tesouraria, estas são contabilizadas por abate à receita aquando da afectação aos destinatários, registando-se posteriormente o respectivo pagamento.

No que concerne ao valor dos reembolsos, o mesmo é contabilizado numa óptica financeira, isto é, pelo pagamento, por abate à receita, com inclusão dos respectivos juros compensatórios, não evidenciando assim a Contabilidade do Tesouro, os reembolsos emitidos e os anulados e/ou cancelados.

Tendo em vista a análise dos valores contabilizados pela DSCIVA e pelos serviços da DGT, os serviços do Tribunal efectuaram o confronto entre os valores da Contabilidade do Tesouro e os da tabela, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

Rubrica		DGT (Contab. Tesouro)	DSCIVA (Tabela Modelo 28)	Divergência
Receita cobrada pela DSCIVA		1.738.900.296.457$00	1.738.900.170.885$00	
Estorno		- 122.532$00		
Receita cobrada pela DSCIVA	(a)	1.738.900.173.925$00	1.738.900.170.885$00	3.040$00
Devolução de cheques (MPI)	(b)	- 1.682.878.332$00	-1.605.894.683$00	- 76.983.649$00
Nota de crédito à receita	(1)	446.860.741$50		
Nota de débito à receita	(2)	- 815.706.269$00		
Soma	(1 + 2) = (c)	- 368.845.527$50	- 446.688.599$50	77.843.072$00
Soma	(b + c) = (d)	- 2.051.723.859$50	- 2.052.583.282$50	859.423$00
Receita cobrada pela DSCIVA	(e) = (a + d)	1.736.848.450.065$50	1.736.847.587.602$50	862.463$00
Movimentos Escriturais:				
Receitas para a RAA	(f)	32.626.160.452$00	32.626.160.452$00	
Receitas para a RAM	(g)	34.382.385.620$00	34.382.385.620$00	
Receitas p/ Câmaras Municipais	(3)		2.875.075.750$00	
Receitas p/ Regiões Turismo	(4)		2.587.066.000$00	
Receitas p/ Juntas Turismo	(5)		199.049.000$00	
Receitas p/ Comissões Turismo	(6)		3.536.903.000$00	
Soma	(3 + 4 + 5 + 6) = (h)	9.198.093.750$00	9.198.093.750$00	
Receitas p/ IGF S. Social - IVA	(i)	70.901.000.000$00	70.901.000.000$00	
Total Movimentos Escriturais	(j) = (f + g + h + i)	147.107.639.822$00	147.107.639.822$00	
Valor da receita cobrada	(k) = (e - j)	1.589.740.810.243$50	1.589.739.947.780$50	862.463$00
Receita cobrada por outros serviços:				
CTT	(7)	12.728.768.539$00	12.729.671.110$00	- 902.571$00
SIBS (Multibanco)	(8)	864.972.410$00	864.972.410$00	
Movimentos escriturais	(9)	162.323.560$00	162.323.560$00	
Soma	(7 + 8 + 9)= (l)	13.756.064.509$00	13.756.967.080$00	- 902.571$00
Total da receita cobrada	(k + l)	1.603.496.874.752$50	1.603.496.914.860$50	- 40.108$00

Conforme se pode verificar o valor total da receita cobrada é superior na tabela da DSCIVA em 40.108$00 relativamente ao constante na Contabilidade do Tesouro.

Esta divergência resulta do conjunto de outras duas divergências, uma de 862.463$00 resultante de diferenças associadas à classificação dos valores a contabilizar, visto que, se para a DGT o valor dos cheques devolvidos é superior, no que respeita à DSCIVA, os valores resultantes do tratamento das notas de débito e de crédito é mais elevado que o apresentado na Contabilidade do Tesouro, e outra de 902.571$00 resultante do valor da receita cobrada pelos CTT ser superior na tabela da DSCIVA

Saliente-se contudo que, sendo em 1998 o valor da receita cobrada praticamente igual nos dois documentos, afigura-se de difícil aceitação esta igualdade, dado que a DGT no ano de 1997 não incluiu nos seus registos o montante de 80.751.234$00 respeitante à cobrança de IVA e juros pelos CTT nos últimos dias de Dezembro de 1997 e que só entraram na Tesouraria do Estado nos primeiros dias de 1998.

Tendo em vista a análise dos circuitos contabilístico e documental, no âmbito da Contabilidade do Tesouro relativa à área da DGCI responsável pela administração do IVA, os serviços do Tribunal realizaram uma auditoria, junto da DGT, no Departamento da Tesouraria Central do Estado, tendo para o efeito seleccionado um conjunto de contas suficientemente abrangente que permitisse testar os controlos efectuados entre os procedimentos contabilísticos de arrecadação de receita do IVA e os efectivos fluxos financeiros.

O resultado da selecção das referidas contas encontra-se apresentado no quadro seguinte:

Conta	Descrição	Saldo Inicial Devedor/Credor[1]	Movimentos do Período		Saldo Final Devedor/Credor[1]
			Débito	Crédito	
DISPONIBILIDADES					
Caixa					
01102	Caixa IVA	0	1.739.276.280.223$50	1.739.276.280.223$50	0
Depósitos no País					
Outros Bancos					
0121102305	DGCI/ IVA	(377.053.781.547$00)	0	419.095.331.795$00	(796.149.113.342$00)
0122207	BES/023544350005	176.594.135$00	242.560.203.418$00	242.459.531.472$00	277.266.081$00
0122220	CGD/0697571446130	104.543.170$00	324.714.405.381$00	324.818.948.551$00	0
TERCEIROS					
Credores por Receitas Fiscais					
020100102	RAA – IVA	(2.127.678$00)	32.626.160.452$00	32.626.160.452$00	(2.127.678$00)
020100202	RAM – IVA	0	34.382.385.620$00	34.382.385.620$00	0
025200902	Cx. Tesouro - OVR	1.157.614$00	3.662.006$00	20.706.951$00	(15.887.331$00)
02520100202	BBI – IVA	243.000$00	1.572.477.533$00	243.624$00	1.572.476.909$00
02520100216	BTA - IVA	806.810$00	2.825.040.050$00	806.810$00	2.825.040.050$00
02580031	Reemb. Residentes	0	415.014.642.602$00	415.014.642.602$00	0
02580032	Reemb. n/Residentes	0	3.824.997.946$00	4.445.116.648$00	(620.118.702$00)
TRANSFERÊNCIAS do ORÇAMENTO de ESTADO					
Receita do Estado					
04121	Cobrança RE – IVA	0	0	1.589.740.810.243$50	(1.589.740.810.243$50)
04122	Cob. Escritural – IVA	0	0	162.323.560$00	(162.323.560$00)
04123	Reembolsos – IVA	0	419.452.066.050$00	0	419.452.066.050$00
04124	RE – IVA – DUC	0	0	13.593.740.949$00	(13.593.740.949$00)

[1] Os valores que figuram entre parênteses constituem saldos credores.

Através da realização de testes substantivos, alguns de grande extensão e bem delimitados no tempo, procurou determinar-se a exactidão dos controlos existentes, por forma a expressar uma opinião acerca da sua verdadeira efectividade, dado que dela depende em grande parte a consistência e fiabilidade dos valores apresentados na Contabilidade do Tesouro.

- **Conta n.º 01102 - Caixa IVA**
- **Conta n.º 0122207 – BES – 023544350005**
- **Conta n.º 0122220 - CGD – 0697571446130**
- **Conta n.º 04121 – Cobrança RE - IVA**

Ao analisar-se a conta Caixa - IVA observaram-se também, a conta de receita do IVA e duas das contas bancárias recebedoras, dado que as mesmas estão directamente relacionadas com o circuito contabilístico e documental que lhes está adstrito. Desta forma foi possível verificar um circuito completo de arrecadação de receita e respectivo circuito financeiro.

Estas contas foram objecto de uma análise que consistiu em testar de forma substantiva dois meses do ano de 1998 (Janeiro e Dezembro), ao mesmo tempo que foram verificados movimentos quer de outros meses, quer movimentos tidos como pouco frequentes e que à priori poderiam parecer pouco regulares.
Considerou-se a necessidade de se extrapolar a análise feita a estas duas contas para a generalidade das contas bancárias que a DGT detém nas instituições de crédito, que são recebedoras de IVA, à semelhança das duas contas indicadas.

A análise deste circuito contabilístico permitiu retirar as seguintes conclusões:

- a conta Caixa - IVA reflecte o montante global de entradas e saídas de caixa, incluindo os cheques devolvidos, caso existam;
- não é possível pela mera observação dos montantes inscritos a débito e crédito da conta Caixa - IVA, e, para qualquer período em análise, extrapolar, os montantes entrados na Tesouraria do Estado;
- contabilisticamente, neste circuito, apenas a conta referente à cobrança da receita do Estado (IVA), após conciliada com os valores efectivamente depositados nas instituições de crédito, bem como após as deduções dos montantes entregues às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, Regiões de Turismo e Segurança Social, reflecte a efectiva receita cobrada;
- só as diversas contas bancárias, reflectem os valores efectivamente entrados na Tesouraria do Estado, isto se, devidamente controladas e conciliadas;
- o controlo contabilístico (circuito contabilístico / documental) está separado do controlo financeiro (circuito financeiro);

Refira-se que este último ponto reflecte a verdadeira situação em que se encontram os dois sistemas. Na realidade, o principal constrangimento reside na fraca articulação (conciliação) entre ambos.

Relativamente ao circuito contabilístico / documental toda a informação é prestada pela DSCIVA, cabendo à DGT contabilizar os documentos recebidos.

Quanto ao circuito financeiro, toda a informação tem por base a documentação bancária enviada à DGT pelas instituições de crédito e pelo Banco de Portugal.

Da análise feita a estes dois circuitos e da realização de testes de conformidade, pôde concluir-se pela falta de fiabilidade do controlo instituído.

No que concerne às contas anteriormente referidas, verificou-se que:

- os saldos contabilísticos finais, não são iguais aos saldos bancários finais, exceptuando-se o mês de Dezembro, em que os saldos são "acertados" através de diversos movimentos de estorno, conforme pôde verificar-se para as contas analisadas da CGD e BES;
- aquando da conciliação e certificação das contas de IVA verificou-se a existência de valores no montante de 953.394$00 sobre os quais era desconhecida a sua origem ou proveniência, sendo os mesmos contabilizados numa conta de terceiros referente a valores a regularizar;
- os estornos efectuados com o objectivo de acertar os saldos contabilístico e bancário, são efectuados por contrapartida de contas de regularização, sendo depois novamente estornados aquando da identificação do destino adequado a dar aos valores em causa;

O Tribunal regista ser de grande importância o controlo das contas bancárias recebedoras, bem como o da conta do BP como conta centralizadora da totalidade dos valores recebidos.

Por se ter identificado como uma área sensível no controlo exercido pelo Tesouro, analisaram-se de forma mais detalhada os procedimentos e controlos adoptados em relação às contas bancárias recebedoras de IVA.

A questão fundamental consistiu em identificar se era possível à DGT, em termos de valores inscritos nas contas, atingir as seguintes relações:

- Movimentos na Contabilidade = Movimentos nas Contas Bancárias;
- Saldos Contabilísticos = Saldos Bancários;

De facto, verificou-se que tais relações não foram, mensalmente, alcançadas pela DGT e as diferenças, a ocorrerem, não implicaram, como deveriam, a elaboração de conciliações bancárias mensais.

Os extractos bancários foram analisados em termos de todos os movimentos ocorridos nas contas recebedoras de IVA, no entanto, como essa análise não foi elaborada no mês a que os extractos se referem, a conciliação com os valores inscritos na contabilidade foi efectuada apenas reportada à data do final do ano, tentando identificar-se todos os valores inscritos, ou não, nas diferentes instituições de crédito e em falta na contabilidade, e, vice-versa.

Verificou-se que os serviços que na DGT controlam as contas bancárias, com base nos extractos enviados pelos bancos, elaborando um mapa mensal, com informação diária, de entradas nas contas do IVA onde constam, o total dos valores transferidos por banco, para o Banco de Portugal.

Elaboram também um mapa mensal de transferências para o Banco de Portugal, com base nos avisos de débito enviados pelas diferentes IC, nos extractos de conta bancários, na informação constante no SCT – Sistema de Compensação do Tesouro e no SPGT – Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções, estes dois, utilizados para transferências e pagamentos efectuadas pelo Tesouro, para valores até cem mil contos e iguais ou superiores a cem mil contos, respectivamente. Este mapa também contém informação diária.

Quanto à informação constante naqueles dois documentos, ela é confrontada, por forma a garantir que todos os valores entregues (depositados), nas contas bancárias recebedoras de IVA são, nos dois dias

úteis seguintes, transferidos para a conta da DGT no Banco de Portugal, constituindo estes dois documentos o suporte da elaboração do diário de transferências entre bancos.
As diferenças, quando ocorrem, na maioria dos casos, dizem respeito ao final dos meses (últimos dias), e têm a ver com a data valor do débito da conta bancária recebedora de IVA e a data assumida para o crédito pelo Banco de Portugal.

Constatou-se que esta conferência é efectuada à posteriori, nomeadamente no decorrer do ano seguinte em relação ao anterior, pelo que só em Dezembro de cada ano, o saldo contabilístico é igual ao saldo bancário.

A existirem movimentos inconciliáveis, os saldos são corrigidos por débito ou crédito de uma conta de valores a regularizar aberta especificamente para o efeito.

Os controlos realizados perdem pois, a sua função primordial, isto é, assegurar atempadamente que as contas bancárias recebedoras de IVA, reflictam a realidade dos actos praticados pela DSCIVA e pelas diferentes instituições de crédito envolvidas no processo e que procedem às transferências dos valores para o BP.
As constatações efectuadas são suficientes para que o Tribunal recomende a elaboração de conciliações bancárias mensais, visto que, só desta forma o Tesouro poderá, com efectividade plena, controlar as referidas contas, identificando no tempo (dentro do mês) valores inconciliáveis, que mais facilmente poderiam transformar-se em valores conciliáveis.

- **Conta n.º 020100102 – Região Autónoma dos Açores – IVA**
- **Conta n.º 020100202 – Região Autónoma da Madeira - IVA**

As contas referentes às transferências para as Regiões Autónomas são creditadas pela imputação dos respectivos valores a transferir, e debitadas pela efectiva entrega dos fundos.

Em relação às mesmas, no ano de 1998 os montantes imputados às destinatárias foram transferidos na sua totalidade.

Porém no que se refere à Região Autónoma dos Açores, a conta apresenta um saldo credor desde pelo menos 1996:

Conta n.º 020100102 – Região Autónoma dos Açores - IVA		
Ano	**Saldo Inicial (Credor)**	**Saldo Final (Credor)**
1997	2.127.678$00	2.127.678$00
1998	2.127.678$00	2.127.678$00

A antiguidade deste saldo justifica a respectiva análise e regularização, uma vez que poderá estar em causa uma transferência efectuada para a RAA e não contabilizada.

- **Conta n.º 04122 – Cobrança Escritural – IVA**

Nesta conta é registada a cobrança escritural referente ao IVA, ascendendo no ano de 1998 a 162.323.560$00. O registo contabilístico da receita é efectuado por contrapartida das respectivas rubricas da despesa.

Estes movimentos escriturais, efectuados pela DGT, dizem respeito à retenção de imposto e traduzem a função de caixa também exercida por este organismo enquanto interveniente na cobrança.

- **Conta n.º 04124 – RE – IVA – DUC**

A conta de Receita Orçamental, na Contabilidade do Tesouro, é desdobrada por forma a comparar com maior facilidade, os valores registados com as restantes entidades intervenientes no processo contabilístico.

Com a entrada em funcionamento do SCE, a DGCI, como já foi referido, adoptou o DUC para cobranças de IVA e IR, tendo as referidas cobranças passado a ser contabilizadas em tabelas elaboradas pela DSCIVA e pela DSCGF do IR, de acordo com a filosofia subjacente ao novo sistema de que a receita é contabilizada pelos respectivos serviços administradores.

A informação de cobrança DUC, remetida pelas entidades colaboradoras na cobrança (CTT e SIBS), não distingue os valores pertencentes a cada imposto (IVA e IR), contabilizando a DGT a totalidade dos valores na conta de receita referente ao IR (Cobrança RE – DGCI - IR).

Como parte dos valores cobrados se referem a IVA, a DGT escriturou a conta em epígrafe após identificação do referido montante. Estes valores foram identificados com base na informação constante no SCE, bem como pela informação enviada pela DSCIVA. O movimento contabilístico efectuado consistiu em registar a conta em análise a crédito, por contrapartida do crédito negativo (abate) na conta de receita do IR.

A natureza e o valor do saldo apresentado pelas seguintes contas constantes do segundo quadro do ponto 2.3.2.3, determinou a sua análise:

- **Conta n.º 025200902 – Caixas do Tesouro – Outros Valores a Regulaizar**
- **Conta n.º 02520100202 – BBI – IVA**
- **Conta n.º 02520100216 – BTA – IVA**

Estas contas foram criadas com o objectivo de evidenciar na Contabilidade do Tesouro as operações justificativas das diferenças detectadas entre os saldos contabilísticos e os saldos bancários. O registo destas operações foi efectuado, em regra, na fase de encerramento da contabilidade pelo que as contas deveriam ter sido saldadas no início do ano seguinte. Veio a verificar-se, contudo, a manutenção de contas com saldos por regularizar.

As situações mais frequentes dizem respeito a diferenças de data valor, cheques devolvidos, notas de débito e de crédito à receita, juros e despesas não regularizadas no ano a que respeitam e ainda a valores que não dizem respeito a IVA lançados por lapso nestas contas.

Em relação à conta Caixas do Tesouro – Outros Valores a Regularizar, os valores registados diziam respeito a situações como as descritas. O mesmo pode afirmar-se em relação à generalidade dos valores inscritos nas contas do BBI e do BTA acima referidas.

Verificou-se ainda em relação às contas bancárias de valores a regularizar que:

- foi inscrito a débito da conta do BBI o montante de 1.565.246.793$00, valor referente a um depósito efectuado pela DSCIVA, em Novembro de 1998, numa conta bancária do Tesouro e que só em Março de 1999 foi creditado na conta bancária respectiva. Este valor tinha sido depositado por lapso, mas na data correcta, na conta bancária do Tesouro referente à TFP do Alandroal;
- foi inscrito a débito da conta do BTA o montante de 2.824.623.836$00, valor referente a um depósito efectuado pela DSCIVA, em Novembro de 1998, numa conta bancária do Tesouro e que só em Fevereiro de 1999 foi creditado na conta bancária respectiva;

Pelas situações referidas, que identificam as carências mais significativas do controlo exercido pelo Tesouro sobre a generalidade das contas bancárias, e uma vez que a utilização destas contas deveria restringir-se ao âmbito subjacente à respectiva criação, seria conveniente a identificação da natureza dos valores que ainda permanecem em saldo e proceder-se à respectiva regularização, pelo que deveriam ser saldadas no início do período seguinte ao da sua inscrição.

Das análises efectuadas verificou-se que o sistema instituído reflecte dificuldades de controlo temporal. A análise da informação de cobrança recebida das diversas entidades (DSCIVA, IC, BP, CTT e SIBS), com vista ao registo contabílistico é intempestiva face aos movimentos financeiros ocorridos e suportados por essa informação.

No que concerne aos reembolsos pagos verificou-se uma divergência de 40.246.118$00 entre os valores inscritos na tabela da DSCIVA e os registados na Contabilidade do Tesouro, conforme quadro seguinte:

Rubrica	DGT (Contab. Tesouro)	DSCIVA (Tabela Modelo 28)	Divergência
Reembolsos e Restituições Pagas:			
Reembolsos p/ Autoliquidação		415.656.768.609$00	
Restituições:			
- Autoliquidação		3.646.516.964$00	
- Liquidações Prévias		108.534.359$00	
Total	**419.452.066.050$00**	**419.411.819.932$00**	**40.246.118$00**

O Tribunal não encontra explicação para esta divergência, uma vez que a própria DSCIVA, por informação da DGT inscreveu os valores dos reembolsos pagos na sua tabela.

2.3.3 – Reembolsos de IVA

2.3.3.1 – Enquadramento

Tendo como objectivos a análise da economia, eficiência e eficácia do sistema de reembolsos nesta área, os serviços do Tribunal procederam à realização de uma auditoria à DGCI, que se centrou essencialmente sobre os reembolsos autorizados em 1998 e as restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Ao incluir no seu Plano de Actividades esta acção, o Tribunal tinha como preocupação avaliar da capacidade do sistema para prevenir a concessão de reembolsos indevidos, bem como determinar se o sistema poderia ser modificado de modo a optimizar o aproveitamento dos recursos utilizados e aligeirar a carga burocrática sobre os agentes económicos.

Nos procedimentos desencadeados pelos pedidos de reembolsos e de restituições intervêm os seguintes serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI):

- Direcção de Serviços de Cobrança de IVA (DSCIVA);
- Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA);
- serviços operativos de inspecção tributária, ou seja, a Direcção de Serviços de Inspecção Tributária (DSPIT) e as Divisões de Inspecção Tributária das Direcções de Finanças (DF) dos vários Distritos.

No caso específico das restituições às IPSS, o processo de decisão apoia-se também em informações prestadas pela entidade de tutela, ou seja, na maioria das situações, os Centros Regionais de Segurança Social (CRSS).

Nos procedimentos desencadeados pelos pedidos de juros de reembolsos intervêm:

- a DSCIVA;
- a DSRIVA;
- os serviços operativos de inspecção tributária.

Os serviços de inspecção tributária intervêm apenas, quando seja caso disso, para esclarecer os factos que tenham levado a atrasos na decisão de conceder o reembolso.

Já nos procedimentos que envolvam compensação de créditos e débitos de IVA, ao abrigo do artigo 83.º-B do respectivo Código, intervêm:

- a DSCIVA;
- a DSRIVA;
- a Repartição de Finanças da sede do sujeito passivo.

Os débitos objecto de compensação são por vezes apurados no decurso da própria acção de fiscalização suscitada pelo pedido de reembolso.

Tendo em conta a importância da intervenção da inspecção tributária, a auditoria do Tribunal de Contas concedeu particular atenção à intervenção dos respectivos serviços na formação das decisões relativas aos pedidos de reembolso.

A actividade dos serviços de inspecção tributária está enquadrada pelos Planos de Actividades anuais, que dão lugar à elaboração de Relatórios de Actividades também anuais.

Os sujeitos passivos (SP) podem ser objecto de fiscalização em sede de IVA, com repercussão sobre os reembolsos pedidos ou já concedidos, no quadro de diferentes programas de fiscalização, e por força da aplicação de diferentes critérios, ou seja, podem existir várias "portas de entrada" para que um sujeito passivo venha a ser fiscalizado.

O sistema de reembolsos é um subsistema do sistema de cobrança e, tal como este, apoia-se em grande medida no sistema informático do IVA, carecendo todavia os serviços de autonomia para desenvolverem ou contratarem pequenas aplicações de apoio à gestão processual, e defrontando-se também com dificuldades para introduzirem ajustamentos nas aplicações que integram o sistema informático de suporte.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas detectou dados inconsistentes e outros cuja fidedignidade suscita reservas, admitindo os serviços a existência de anomalias informáticas, erros de digitação e até a introdução de dados fictícios com o objectivo de ultrapassar deficiências de programação. Foram, designadamente, encontrados campos com datas tais como 01-01-0001, 01-01-2001, 31-12-2002. O Tribunal de Contas considera que as situações detectadas afectam a integridade da informação utilizada na gestão do sistema de reembolsos.

2.3.3.2 – Reembolsos do regime geral

Os reembolsos do regime geral regem-se pelo artigo 22.º do Código do IVA (CIVA) e pelo Despacho Normativo n.º 342/93, de 18 de Outubro de 1993, publicado em 30 de Outubro no n.º 255 da I Série–B do Diário da República, tendo alguns dos seus números nova redacção dada pelo Despacho Normativo n.º 470/94, de 26 de Maio de 1994, publicado em 6 de Julho no n.º 154 da I Série-B do Diário da República.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas solicitou aos serviços do IVA a criação de uma base de dados de trabalho integrando todos os reembolsos autorizados em 1998 e cruzou-a com bases de dados fornecidas pelos serviços de inspecção tributária com vista a identificar os SP alvo de acções inspectivas, em 1998 ou em 1999, tanto internas como externas, posteriores ao primeiro dos reembolsos autorizados para o SP.

A informação recebida pode ser sintetizada no quadro seguinte:

Sujeitos Passivos e Acções de Fiscalização dos Reembolsos Autorizados em 1998

	Sujeitos Passivos	Quantidade de acções				Valor Imp. falta (FIVA)
		(*)	Total	FIVA<=0	FIVA>0	
Fiscalização Interna	7.750	25.815	26.021	25.038	983	6.076.550.000$00
Fiscalização Externa	3.226	3.090	4.040	2.252	1.755	19.072.924.000$00
Sem Fiscalização	7.905					

(*) Acções de fiscalização cujo objecto foram reembolsos de IVA

Num total de 9.217 sp sendo que há 1.759 sp com fiscalização interna e externa

Discutindo com os serviços a consistência dos dados recebidos foi possível esclarecer que muitos SP figuravam como alvo de várias acções inspectivas simultâneas, o que se explica pela orientação de registar autonomamente acções desenvolvidas pela mesma equipa junto do mesmo SP na mesma ocasião mas incidindo sobre períodos de tributação diferentes.

É de notar:

- a elevada proporção de SP beneficiários de reembolsos que não foram sujeitos a qualquer acção de fiscalização;
- a circunstância de a quase totalidade (99,2%) das acções ditas de fiscalização interna corresponderem a reembolsos de IVA, sendo que esta fiscalização interna se reduz ao tratamento da informação existente nos serviços e dos documentos entregues pelos sujeitos passivos em simultâneo com o pedido de reembolso, nos termos do Despacho Normativo n.º 342/93;
- a existência de acções de fiscalização externa não determinadas por pedidos de reembolsos.

Perante a impossibilidade de efectuar uma observação documental detalhada, à totalidade dos reembolsos autorizados em 1998 que constam da base de dados de trabalho (38.691 ocorrências), recorreu-se à amostragem para a selecção de uma porção de elementos representativos do universo, que ficou constituída por 300 reembolsos autorizados, solicitados por 221 entidades.

Em termos gerais, o cruzamento das bases de dados dos serviços de IVA e dos serviços de inspecção tributária, em relação aos SP abrangidos pela amostra, permitiu concluir:

- que é relativamente fraco o recurso a acções de fiscalização externa desencadeado por pedidos de reembolso;
- que, contudo, os SP abrangidos pela base de dados de reembolsos são objecto de fiscalização frequente, inclusive em sede de IVA, através de acções cuja justificação é outra que não a dos reembolsos.

Essa conclusão resulta do cruzamento da informação dos 300 reembolsos que compõem a amostra, respeitantes a 221 SP, com a informação fornecida pelos serviços de inspecção tributária, tendo resultado na identificação, em relação a estes SP de 1.307 acções de fiscalização, com incidência sobre o IVA, mas não necessariamente desencadeadas por pedidos de reembolso, das quais 1.118 são internas e 119 são externas.

A análise dos processos de reembolsos autorizados constantes da amostra seleccionada, incluindo os reembolsos apenas parcialmente autorizados, visou pôr em relevo a contribuição da fiscalização interna e da fiscalização externa suscitadas pelos próprios pedidos de reembolsos para a sua autorização, e identificar situações em que, sem fiscalização interna ou externa, tivesse tomada a decisão de autorizar o reembolso com recurso, quer à prestação de garantia, quer à consideração dos documentos apresentados ao abrigo do n.º 6 do Despacho Normativo n.º 342/93.

Nos casos em que foi tomada a decisão de autorizar o reembolso sem apoio em relatório de fiscalização interna ou externa, procurou-se verificar se, quando este foi produzido, as suas conclusões apontavam no sentido da autorização ou no sentido do indeferimento.

Sintetizando os resultados da análise de processos, verificou-se que:

- em 300 processos de reembolsos existem 235 relatórios de fiscalização interna e apenas 16 de fiscalização externa, sendo que em 62 nem um nem outro existem;
- muitos relatórios de fiscalização interna e alguns relatórios de fiscalização externa agrupam vários pedidos de reembolso, embora nas bases de dados e relatórios de actividades da Inspecção Tributária sejam tratados como acções diferenciadas;
- nos relatórios de fiscalização interna só em 32 casos se refere expressamente uma fiscalização externa anterior;
- nos relatórios de fiscalização interna só em 114 casos se refere a existência de contactos com o SP, dos quais 26 não identificam cabalmente a forma como foi feito o contacto, isto é, referem contacto escrito mas não identificam o número e data do ofício ou referem outro tipo de contacto mas não identificam a pessoa contactada;
- na maioria dos casos considerados os relatórios de fiscalização propõem "cortes" com fundamento em irregularidades na situação de alguns fornecedores (operações passivas), não levantando questões relativas às vendas ou prestações de serviços (operações activas);
- a quase totalidade dos relatórios de fiscalização interna, em vez de se limitarem a fundamentar as correcções efectuadas, utilizam o espaço destinado para esse fim para fundamentar as propostas de deferimento;
- a leitura dessas justificações permite concluir que muitas situações de crédito consideradas são sistemáticas, ou por realização de operações intracomunitárias ou de exportação, ou pela realização de investimentos, ou ainda pela aplicação às vendas e prestações de serviços do SP de uma taxa mais reduzida do que a taxa suportada na aquisição de bens e serviços por parte do SP;
- em 18 casos o relatório de fiscalização interna, favorável, chegou posteriormente à decisão de deferimento, que em 17 desses casos estava respaldada na prestação de garantia ou em outros documentos;
- em 14 casos de processos já deferidos a proposta da fiscalização interna foi de suspender o reembolso para realizar fiscalização externa, tendo esta proposto o deferimento em três casos, o deferimento parcial em dois casos e o indeferimento num caso, não tendo sido recebida, à data em que se realizou a auditoria, relatório de fiscalização externa relativo a sete casos:
- os distritos mais afectados pela não recepção de relatórios de fiscalização interna ou externa são os seguintes:

Braga	14 (23%)
Setúbal	14 (23%)
Porto	11 (18%)
Aveiro	9 (15%)

Foram realizadas diligências complementares que envolveram:

- a deslocação da equipa de auditoria à 1 ª Direcção de Finanças de Lisboa;
- a análise dos processos em que se registou accionamento de garantias, os quais, pelo seu reduzido número, não vieram a estar representados na amostra.

A 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa tem uma equipa especializada na análise dos pedidos de reembolsos de IVA que assegura tanto a fiscalização interna como a fiscalização externa, no interior da qual existe a preocupação de conservar e tornar acessíveis a todos seus técnicos a informação recolhida sobre os diversos SP.

O intercâmbio com as outras unidades de inspecção tributária da referida Direcção de Finanças, responsáveis por acções inspectivas sobre os mesmos sujeitos passivos é menos intenso.

Confirmou-se a existência de processos que deveriam ter dado lugar já à realização de fiscalização externa.

Verificou-se também que não existe "feed-back" dos serviços centrais em relação à generalidade das acções realizadas.

Quanto ao accionamento de garantias foram analisados todos os processos em que tal se verificou em 1998, em número de cinco.

Cabe dizer que os serviços centrais do IVA recorrem à prestação de garantia pelo período de um ano ao abrigo do artigo 22.º do CIVA nos casos em que não têm informação de fiscalização sobre a concessão do reembolso ou em que a fiscalização interna aponta para a suspensão do pagamento até à realização de fiscalização externa.

Não existem rotinas conducentes à detecção dos casos em que as garantias estão em vias de expirar sem que os serviços de informação tributária prestem informação interna ou externa, com vista a formulação de insistência.

Só se acciona a garantia decorrido o prazo de pagamento voluntário, pelo que o tempo útil para proceder a fiscalização após o pagamento de reembolso e efectuar liquidação adicional é, de facto, de apenas dez meses, e não de um ano, que é o seu prazo de validade.

Quando o pagamento é feito mediante a apresentação de garantia, sendo determinada entretanto a realização de acção de fiscalização externa, não existe nem nos serviços do IVA nem nos serviços de inspecção tributária um mecanismo que conduza a uma efectiva priorização dos respectivos processos.

Nos casos analisados, o pagamento foi solicitado às instituições de crédito perto do fim do prazo, tendo sido satisfeito sem quaisquer dificuldades, no entanto em 1 dos processos não existia comunicação da Repartição de Finanças confirmando a recepção do cheque da instituição de crédito.

Dentro da preocupação de garantir uma maior economia, eficiência e eficácia, no recurso aos serviços de inspecção tributária, o Tribunal de Contas considera que poderiam ser equacionados alguns aperfeiçoamentos no sistema:

- elaboração dos planos de fiscalização tributária com maior participação dos serviços centrais do IVA e dos vários escalões dos serviços de inspecção tributária;
- recurso aos serviços de inspecção tributária apenas para fornecimento de informação que não seja acessível por outra via por parte dos serviços centrais ou para a emissão de juízos que estes não estejam em condições de formular;
- reforço por parte do SP da percepção que a administração está atenta ao riscos de concessão indevida de reembolsos, realizando "acções de presença", ainda que consistindo em meros contactos com vista à prestação de esclarecimentos complementares no quadro de fiscalização interna;
- diferenciação dos procedimentos em matéria de recurso à fiscalização interna ou fiscalização externa consoante o montante dos reembolsos pedidos, a actividade seja ou não geradora de crédito e existam ou não acções de fiscalização anteriores;
- admissão do agrupamento de vários períodos para efeitos de relatórios de fiscalização interna nos casos em que o montante do reembolso pedido seja pouco elevado, a actividade seja comprovadamente geradora de crédito, ou tenham existido acções de fiscalização anteriores que sugiram não merecer o sujeito passivo particulares reservas;
- recurso mais sistemático à fiscalização externa nos restantes casos, direccionando-a mais especificamente para a fiscalização de reembolsos, com a preocupação de não ultrapassar o prazo de vigência das garantias eventualmente prestadas.

O pagamento dos reembolsos foi, em 1998, efectuado por abate à receita, tal como nos anos anteriores.

A prática de pagamento de reembolsos por abate à receita contraria, conforme o Tribunal de Contas vem referindo, o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), lei de valor reforçado, para além de que, em termos de técnica orçamental, parece fazer pouco sentido, uma vez que:

- a complexidade do imposto leva a que cada SP se possa encontrar, em cada período, numa situação credora ou numa situação devedora, podendo uma situação credora de um determinado período ser absorvida pela situação devedora do período seguinte, ou manter-se por sucessivos períodos até estarem preenchidas as condições legais para apresentação de pedido de reembolso;
- deste modo, o recebimento do imposto a pagar e o pagamento do imposto a reembolsar podem envolver uma compensação prévia;
- o imposto a reembolsar num dado ano a um dado SP não é necessariamente relativo a imposto pago nesse ano ou por esse sujeito passivo;
- o pagamento de reembolsos por abate à receita afecta a disciplina orçamental, dificultando o próprio registo dos recebimentos e pagamentos efectuados, que acaba por ser omitido quando está em causa a compensação de dívidas.

Por outro lado, o rácio dos reembolsos pagos em relação ao imposto arrecadado apresenta uma notável estabilidade, o que sugere que não seria difícil proceder à orçamentação anual de uma dotação para pagamento de reembolsos

1995 – 20,87%
1996 – 21,99%
1997 – 23,73%
1998 – 23,09%

(valores assumidos pelo rácio reembolsos emitidos/receita ilíquida de IVA, de acordo com as tabelas modelo 28).

2.3.3.3 – Restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social

A auditoria do Tribunal de Contas incidiu apenas na análise das restituições relativas às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), reguladas pelo Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, que, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, se aplica também à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

Segundo a redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 os pagamentos que vêm a ser feitos pela Direcção-Geral dos Impostos são qualificáveis como subvenções, e não como restituições.

De acordo com o enquadramento legal referido os bens sobre a aquisição dos quais incide o IVA a restituir – ou que serve de base de cálculo para o montante da subvenção, segundo a actual redacção do diploma citado – devem estar afectos à prossecução dos fins estatutários.

Esta afectação

- deve ser obrigatoriamente confirmada pela entidade que exerce a autoridade directa (tutela) sobre a IPSS concretamente em causa, e que é geralmente o Centro Regional da Segurança Social (CRSS) da respectiva área, sendo que no caso da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) é o Ministro da Defesa Nacional e no caso da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) são os Ministros da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade;
- pode, adicionalmente, ser comprovada pelos serviços de inspecção tributária, a pedido dos serviços centrais do IVA.

Quanto à SCML, face a diligência do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, considerou o Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, em informação de 13 de Janeiro de 1998, sancionada por despacho daquele membro do Governo com a mesma data, que se não tornaria necessário certificar por declaração a natureza da SCML, a qual resultaria expressamente do Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto, e que a declaração de afectação dos bens a fins estatutários não deveria ser emitida pelos ministérios de tutela – Ministério da Solidariedade e Segurança Social e Ministério da Saúde – atentas "*as insuficiências orgânico-funcionais dos gabinetes ministeriais para desempenhar tal tarefa*" mas pela própria entidade requerente, com fiscalização periódica pelos serviços de inspecção tributária da continuidade de afectação dos bens aos fins estatutários, tendo sido dirigido em 19 de Julho de 1999 à 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa um pedido global de fiscalização ainda não satisfeito, dentro da orientação traçada pelo despacho do Secretário de Estado, segundo a qual

deveria "este tipo de entidades" ser objecto de fiscalização pelo menos uma vez em cada dois ou três anos.

Foi seleccionada pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas uma amostra constituída pelos processos decididos em 1998, relativos a 23 entidades, sendo uma de cada distrito e Região Autónoma, mais a CVP, a SCML, e o Montepio Geral - Associação Mutualista.

As observações feitas quanto aos processos abrangidos pela amostra, podem sintetizar-se, quanto aos aspectos mais relevantes, pela seguinte forma:

- Quanto à informação prestada pela entidade que exerce a autoridade directa:
  - nem sempre há indicação dos fins a que se destinam os bens ou existindo, esta indicação é feita em termos muito vagos;
  - a inexistência de declaração da entidade que exerce a autoridade directa é motivo de indeferimento, mas a omissão ou pouca precisão de informação sobre a afectação a fins estatutários não o é.
- Quanto à realização de diligências instrutórias:
  - não existe um procedimento uniforme quanto a pedidos de documentação em falta, sendo que em alguns processos existem diligências nesse sentido antes da decisão e que noutros se opta pelo indeferimento fundamentado em falta de documentos, prática que não impede a reapreciação uma vez recebidos estes a coberto do pedido de reapreciação;
  - regista-se um número reduzido de casos de pedido de fiscalização externa;
  - estes pedidos de fiscalização ocorrem por vezes após, e sem prejuízo, de uma ou mais decisões de deferimento relativas à mesma obra;
  - o recurso a fiscalização externa visa, ou a confirmação da afectação de bens a fins estatutários, ou a verificação da situação dos empreiteiros ou fornecedores perante a Fazenda Nacional, designadamente face a aparentes anomalias das facturas;
  - nem sempre os ofícios que solicitam fiscalização externa são totalmente claros quanto às determinantes do pedido de fiscalização;
  - os relatórios de fiscalização externa nem sempre dão cabal resposta às questões enunciadas nos pedidos de fiscalização.
- Quanto ao sentido e fundamentação das decisões:
  - os critérios legais de decisão parecem ser aplicados com igual rigor em todos os processos;
  - a fundamentação das decisões é clara e congruente.

Cabe referir que o requisito de afectação dos bens aos fins estatutários, preocupação essencial no processo de decisão e de controlo, foi posto em causa em relação ao Montepio Geral–Associação Mutualista, pelo Parecer n.º 50/99, de 27 de Julho de 1999, do Centro de Estudos Fiscais, que mereceu em 21 de Setembro de 1999 o acordo do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Assim, passou a ser entendido que quaisquer despesas que contribuíssem em sentido lato para a realização dos objectivos de uma IPSS, incluindo as que simplesmente aumentassem a sua capacidade para gerar rendimentos, se deveriam considerar abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 20/90, permitindo a

restituição de IVA, mesmo se, como é o caso do Montepio Geral–Associação Mutualista, esses bens estivessem afectos por arrendamento à Caixa Económica Montepio Geral, que concorre com outras instituições financeiras, e em geral, sempre que a obtenção de rendimentos seja um fim estatutário, uma vez que o legislador se limitou a referir que os imóveis deveriam ser utilizados "*total ou principalmente na prossecução dos respectivos fins estatutários*", não tendo, segundo o parecer, explicitado de forma incisiva que essa utilização deveria ser na "directa e imediata" prossecução desses fins.

Cabe assinalar que:

- foram, na sequência da aprovação do referido Parecer, desbloqueados pedidos do Montepio Geral no montante total de 225.904.383$00, sendo 133.287.902$00, relativos a pedidos entrados em 1998 e 92.616.391$00, relativos a outros pedidos, sendo o deferimento formalizado em 20, 26, 28 e 29 de Outubro de 1999, 2 e 4 de Novembro de 1999, e 18 de Janeiro de 2000;
- o Director-Geral dos Impostos só se pronunciou – em despacho de transmissão de 24 de Agosto de 1999 – pela aceitação superior da doutrina expendida no parecer por considerar que o entendimento do CEF tinha apoio na redacção actual do Decreto-Lei n.º 20/90, tendo-se pronunciado contudo pela alteração do diploma a fim de prevenir "previsíveis e indesejáveis situações de distorção da concorrência, nomeadamente em sectores tão sensíveis (em termos de IVA) como é o da actividade financeira";
- tal alteração não foi contudo contemplada no OE para 2000;
- os serviços passaram a aplicar esta orientação aos pedidos pendentes de outras entidades.

O Decreto-Lei n.º 20/90 consagra, no seu artigo 6.º, os procedimentos em caso de detecção de situações em que as restituições tenham sido indevidamente concedidas, por não estarem preenchidas as condições legais para a restituição ou por esta ter sido já satisfeita em pedido anterior.

Estão previstas a dedução nas restituições relativas a pedidos posteriores e a efectivação de liquidação adicional, não se encontrando prevista a reposição.

Não foram localizadas situações ocorridas em 1998 mas encontraram-se:

- dois casos de liquidação adicional, com pagamento nas Tesourarias da Fazenda Pública (TFP), em 1997;
- quatro casos de dedução, em 1999.

O pagamento de subvenções por abate à receita, e não como despesa orçamental, carece absolutamente de base legal, uma vez que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 20/90 estabelece que as referidas subvenções serão pagas pela Direcção-Geral dos Impostos, mas não prevê que o sejam por abate à receita, sendo de considerar aplicável o regime orçamental das despesas públicas.

Ainda que estivesse previsto o abate à receita, prevaleceria o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), lei de valor reforçado.

2.3.3.4 – Juros de reembolsos

Os juros de reembolsos regem-se pelo artigo 22.º do CIVA, e são devidos a partir do terceiro mês seguinte ao da apresentação do pedido, salvo ocorrência de demora imputável ao sujeito passivo.

Têm natureza de juros indemnizatórios, são liquidados a requerimento dos interessados, e contam-se da mesma forma que os juros compensatórios.

Foram analisados no âmbito da auditoria do Tribunal de Contas:

- os processos de juros de reembolsos decididos em 1998;
- os processos entrados em 1998 e decididos até 31 de Janeiro de 2000;
- os processos que estiveram pendentes durante o ano de 1998, ainda que abertos em anos anteriores.

Foram, assim, abrangidos pela análise processos com decisão, favorável ou desfavorável, em 1998, 1999 ou 2000 relativos a 50 entidades, correspondentes a 55 processos e a 107 pedidos de reembolso.

Identificaram-se 60 pedidos de reembolso seguidos de pedido de pagamento de juros com deferimento integral e 14 seguidos de pedido de pagamento com deferimento apenas parcial, tendo havido indeferimento nos restantes 33 pedidos.

Estão em causa, por via de regra, pequenos valores:

- num total de 74 pedidos deferidos total ou parcialmente, havia já sido feito o cálculo de juros e emitido meio de pagamento em 60, sendo que só em quatro pedidos os juros concedidos foram superiores a 1.000.000$00;
- um único pedido, em que os juros concedidos atingem 22.954.235$00, representa 54,9% do valor total concedido no conjunto dos pedidos analisados, que é de 41.803.441$00;

A análise da instrução dos processos permitiu pôr em evidência:

- um tempo de tramitação muito elevado;
- a preocupação de dar resposta aos pedidos, ainda que imperfeitamente formalizados;
- a preocupação de apurar responsabilidades pelos atrasos;
- a preocupação de fundamentar as decisões.

Desenvolvendo estes aspectos:

Entre a abertura do processo e a sua decisão sob proposta da DSRIVA, que apenas se pronuncia sobre a legalidade do pedido e o número de dias de juros devidos, medeia, em regra, um período apreciável de tempo:

Até 6 meses - 5 pedidos
6 a 12 meses - 51 pedidos
12 a 18 meses - 43 pedidos
Mais de 18 meses - 8 pedidos

A que se junta posteriormente a tramitação na DSCIVA, que tem a seu cargo o cálculo do montante a pagar e a preparação da emissão do meio de pagamento.

Não são pagos juros sobre juros.

A existência de atrasos não significa que não exista a preocupação de dar resposta aos pedidos, que são instruídos com diligência, ainda que imperfeitamente formalizados, isto é, sem indicação do período exacto considerado como de atraso de reembolso, sem indicação da taxa, e até com errónea qualificação dos juros, ou que se pretenda desencorajar a formulação dos pedidos de liquidação de juros.

A preocupação de recolher informação junto das entidades que intervieram na instrução dos pedidos de reembolsos, designadamente os serviços de inspecção tributária, explica em grande parte os atrasos de apreciação.

Foram identificados durante a auditoria seis casos de processos de pagamento de juros de reembolsos que, iniciados em 1998 ou em anos anteriores, não conheciam ainda decisão à data de realização da auditoria, por falta de resposta dos serviços de inspecção tributária.

Entretanto, existiam na mesma data três casos de processos em que o reembolso não foi pago por existirem dívidas contestadas mas sem garantia prestada, pelo que de uma decisão favorável da impugnação decorrerá o pagamento de juros de reembolsos.

Os processos são instruídos de forma a permitir identificar as causas de atrasos no pagamento de reembolsos, em que avultam:

- atrasos de prestação de informação por parte dos serviços de inspecção tributária;
- atrasos de tramitação nos serviços centrais do IVA, globalmente considerados;
- compensação com dívidas que se encontravam pagas ou que foram objecto de reclamação ou impugnação bem sucedidas.

Nas propostas de decisão dos pedidos de juros de reembolsos as deficiências dos serviços na instrução dos pedidos de reembolso, quando identificadas, são sempre assumidas.

Existe também a preocupação de fundamentar – e comunicar ao sujeito passivo – as decisões que indeferem parcial ou integralmente os pedidos, cujos fundamentos se prendem:

- com a inexistência de facto gerador de juros, isto é, o reembolso foi pago dentro do prazo legal;
- com a suspensão do prazo por falta de fornecimento de elementos por parte do sujeito passivo, incluindo nos "elementos" a garantia, o que poderá não ter apoio directo no Despacho Normativo n.º 342/93, mas o terá no n.º 7 do artigo 22.º do CIVA;

- com o endereçamento inicial do pedido de reembolso para a DSCIVA - procedimento normal para as Declarações Periódicas (DP) que não têm assinalado o pedido de reembolso - e não para a DSRIVA;

A articulação entre a DSRIVA e a DSCIVA regista algumas dificuldades:

- a primeira realiza a instrução dos processos sem qualquer lançamento no sistema informático e considera-os findos com o envio à DSCIVA da proposta de decisão, não procurando qualquer "feed-back" sobre a efectivação ou não do pagamento;
- a segunda abre novo processo com registo no sistema informático com vista a cálculo de juros e preparação da emissão de meio de pagamento.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas identificou situações em que a DSCIVA recebeu o processo da DSRIVA ainda sem decisão definitiva, por depender de informação sua o apuramento da situação fáctica, e levou, ela própria, o processo a despacho superior, sem retorno à DSRIVA.

Neste circuito, e dada a ausência de uma gestão integrada do processo, há riscos de extravio, sendo de assinalar que só na sequência de pedido de informação formulado no decurso da auditoria foi localizado e despachado um processo "perdido" desde 10 de Fevereiro de 1999.

Entretanto, foi em 30 de Novembro de 1998 emitida pelo Subdirector-Geral dos Impostos da área do IVA orientação no sentido de, quando estivesse já exarado despacho seu de autorização de pagamento de juros em proposta não quantificada da DSRIVA, não vir novamente a seu despacho a proposta de pagamento, esta quantificada, da DSCIVA.

Esta orientação, que simplifica circuitos, não tem a forma legal de subdelegação de competências, que deveria constar de despacho devidamente publicado.

Os juros de reembolsos são abatidos à receita, com base numa orientação interna aprovada por despacho de 7 de Março de 1989 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, sob informação da DSCIVA n.º 7015, de 18 de Janeiro do mesmo ano, e confirmada por despacho de 25 de Março de 1994 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais sob informação da DSCIVA n.º 70143, de 7 de Fevereiro do mesmo ano.

A primeira das informações citadas subiu a despacho com parecer que exprimia dúvidas sobre se a solução adoptada respeitava os princípios da contabilidade pública e a segunda considerava que o pagamento de juros indemnizatórios, tendo suporte legal face ao artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 504-M/85, de 30 de Dezembro, teria deixado de o ter com a publicação do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto.

A falta de dotação orçamental para pagamento dos juros como despesa e o risco iminente de, em numerosos processos pendentes, se pagarem juros sobre juros, foram argumentos de ordem prática invocados na segunda informação.

Em ambos as informações citadas se retirava a conclusão de que as Instruções para a elaboração da conta de responsabilidade do Serviço de Administração do Imposto sobre o Valor Acrescentado e Impostos Especiais sobre o Consumo (SIVA) aprovadas por deliberação do Tribunal de Contas de 7 de Julho de 1988, "avalizavam" e até "sugeriam" o pagamento de juros por abatimento à receita.

Decorre do que anteriormente se refere que os serviços têm plena consciência de que o pagamento de juros por abatimento à receita contraria princípios de orçamento e contabilidade pública, designadamente a regra do orçamento bruto consagrada no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado).

O número de casos de pagamento de juros de reembolsos é relativamente reduzido, como reduzida é a sua expressão financeira, nada impedindo a inscrição de adequada dotação orçamental para despesa no orçamento de funcionamento da Direcção-Geral dos Impostos, que em 1998 era de 64.378.031 contos.

O pagamento de juros de reembolsos pode ser imputado a deficiente funcionamento da administração, e a sua inscrição orçamental como despesa propiciaria uma maior transparência.

Não tem qualquer cabimento o argumento de que as Instruções do Tribunal de Contas referidas avalizariam ou recomendariam a prática do pagamento por abatimento à receita.

As instruções referidas apenas estabelecem a forma de elaboração da conta de responsabilidade e de registo dos pagamentos da então tesouraria própria do Serviço de Administração do IVA, que então funcionava como entidade pagadora.

2.3.3.5 – Compensação de dívidas

A compensação de dívidas tem vindo a ser feita com invocação do artigo 83.º-B do CIVA.

Vêm sendo adoptados em relação a esta compensação os seguintes procedimentos:

- a DSRIVA envia à repartição de finanças (RF) da área da sede do SP o extracto de conta corrente emitido pela DSCIVA, com vista a confirmação das dívidas de imposto e juros compensatórios, que se presumem correctamente quantificadas se não houver resposta da RF;
- encontrando-se as dívidas em fase de cobrança voluntária, o SP poderá optar por dar o seu acordo expresso à compensação, sem o que lhe poderá ser, e é, pedida a prestação de garantia;
- existindo dívidas em processo de execução fiscal a compensação será sempre obrigatória;
- se o valor do reembolso é superior ao de liquidações detectadas no sistema, a compensação faz-se por inteiro, sendo logo lançada no sistema;
- o lançamento no sistema conduz à anulação das liquidações objecto de compensação;
- se o valor do reembolso é inferior ao das liquidações, será a RF a informar quais as dívidas que deverão ser prioritariamente extintas;
- se as dívidas estão em processo de execução fiscal, deverá a extinção das dívidas ser feita nos respectivos processos;
- o SP e a RF serão informados da realização da compensação, segundo ofícios de modelo adequado;
- procede-se à emissão de cheque do Tesouro à ordem dos chefes das repartições de finanças nos casos de cobrança voluntária em que o valor do reembolso seja inferior ao das liquidações e acréscimos em dívida e em todas as situações de cobrança em processo de execução fiscal.

A admitir-se que a compensação é compatível com a Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), deveriam ser escriturados separadamente a receita correspondente ao pagamento da dívida e a despesa correspondente à parte do reembolso emitido abrangida pela compensação.

No entanto, não é isso que sucede, mas sim uma anulação da liquidação relativa à dívida compensada e uma não-escrituração da parte do reembolso correspondente à compensação, não-escrituração essa que, no quadro da técnica de abate à receita que vem sendo seguida, se traduz num não-abate.

Com a anulação de liquidação tudo se passa como se a dívida, não só deixasse de existir, mas também, nunca tivesse existido.

Nestas condições, há uma extinção por compensação, nunca chegando as importâncias respectivas a ser contabilizadas como receita pública, ou como despesa pública (ou mesmo como abatimento à receita).

O procedimento seguido viola as regras da universalidade e do orçamento bruto consagradas, respectivamente, nos artigos 3º e 5º da Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado).

Não existindo legislação específica sobre a contabilização de créditos e débitos por IVA, deveria ter sido aplicada a solução prevista no artigo 110.º-A do Código de Processo Tributário, na parte compatível com o artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ou seja, contabilizar separadamente a receita arrecadada e a despesa paga.

Nas situações em que há emissão de cheque do Tesouro a favor das repartições de finanças com contrapartida no "corte" do reembolso, verifica-se, do ponto de vista contabilístico, um abate à receita, entrando mais tarde o valor do cheque emitido, quando aplicado, em receita do imposto.

No entanto, se se considerar que a dívida objecto de compensação fica extinta com o "corte" da importância a compensar no valor do reembolso, torna-se questionável que a aplicação posterior do cheque do Tesouro a favor do chefe da repartição de finanças corresponda a um pagamento, do qual tem apenas a aparência.

Efectuada a compensação, e registada como tal no sistema informático, é possível mais tarde, caso o SP faça prova de que pagou as dívidas, ou de que estas se encontram contestadas com apresentação de garantia, nos termos legais, efectuar reembolso adicional, confirmando-se previamente que não foi emitido cheque do Tesouro para o chefe da RF, ou que, tendo-o sido, não foi cobrado.

Dado que o registo da operação de compensação permanece no sistema, pode suceder que os processos executivos continuem a correr os seus trâmites com base em liquidações cujo registo foi anulado.

É também possível, e as instruções emitidas pelos serviços centrais do IVA apontam nesse sentido, que a RF deposite o cheque do Tesouro passado em nome do chefe da RF e passe da conta, dita "conta particular" em que o depositar um cheque a favor do SP, caso a dívida tenha sido requantificada para menos, anulada ou paga.

Deste modo, os procedimentos vigentes exigem a manutenção de "contas particulares" por parte das RF de acordo com prática que mereceu já censura do Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Carece totalmente de suporte legal a movimentação de fundos, que não os que resultem da atribuição de fundo de maneio, através das contas abertas em nome dos chefes das repartições de finanças, com a efectivação de pagamentos aos SP através de tais contas.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas seleccionou para análise todos os processos que se referiam à RF do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, num total de 41 processos de 31 entidades e efectuou, em relação a estes processos, verificações cruzadas nos serviços centrais do IVA e na RF.

- Quanto à "conta particular", apurou-se que:
  - esta permanece em aberto, servindo também para movimentar o fundo de maneio previsto no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), tendo havido uma redução do saldo, de 223.320.916$00 no fim de 1997, para 186.684.314$30 no fim de 1998;
  - têm sido depositados em 1998 e 1999, bem como em 2000, até a data de realização da presente auditoria, novos valores, designadamente cheques da Direcção-Geral do Tesouro, e que têm sido feitos pagamentos dessa conta, rudimentarmente anotados e documentados;
  - têm sido feitos depósitos de cheques do Tesouro, com posterior passagem de cheques da conta, quer à Direcção-Geral do Tesouro, para pagamento de dívidas, quer aos SP, pelas importâncias sobrantes;
  - outros cheques do Tesouro têm sido endossados à própria Direcção-Geral do Tesouro para pagamento de dívidas dos SP, com anotação nos documentos de cobrança;
  - noutras situações não há registo do destino que tiveram os cheques e que alguns documentos de cobrança relativos aos processos em que as importâncias terão sido dadas como aplicadas não mencionam expressamente tal aplicação;
  - outros cheques ultrapassaram o prazo de validade.

- Quanto à situação dos processos de compensação propriamente dita, apurou-se o seguinte:
  - foram realizadas 16 compensações sem emissão de cheque do Tesouro, que se mantêm válidas, mantendo-se contudo em aberto os processos de execução fiscal relativos a estas situações, por não haver comunicação entre o sistema informático do IVA e o sistema informático das execuções fiscais, e a situação não haver sido objecto de registo neste último;
  - foram realizadas outras 10 compensações sem emissão de cheque do Tesouro as quais, posteriormente, foram consideradas sem efeito através da autorização de reembolsos adicionais;
  - foram comprovadamente realizadas com emissão de cheque do Tesouro cinco compensações, no entanto em alguns destes casos os cheques foram aplicados no pagamento de dívidas que não as de IVA, ou seja, não abrangidas pelo artigo 83º-B do CIVA, invocado para a compensação.
  - 10 outras compensações deram também lugar à emissão de cheques do Tesouro, contudo não foi possível confirmar a situação exacta dos processos durante a realização de auditoria por inadequação dos registos de aplicação dos cheques emitidos ou por estes terem sido cancelados, com emissão de novos cheques, apesar de num dos casos a repartição asseverar que o cheque cancelado foi aplicado no pagamento de uma dívida.

2.4 – Direcção-Geral do Tesouro (DGT)

A intervenção da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), no processo de execução das receitas do Orçamento do Estado para 1998, verificou-se através da acção de:

- ***Serviços com a função de Caixa do Tesouro***, nomeadamente, os serviços centrais da DGT que, como responsáveis pelas contas bancárias do Tesouro, incluindo a própria Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP), através das quais se efectuou a movimentação registada nas caixas criadas a nível central (Caixa em Moeda Nacional e Caixa em Moeda Estrangeira),
  - arrecadaram importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detinham essa competência (incluindo as obtidas através de entidades colaboradoras na cobrança);
  - retiveram, na afectação de despesas orçamentais por movimentos escriturais, importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, através da respectiva dedução aos valores a pagar;
  - pagaram os valores a reembolsar ou a restituir determinados pelos serviços competentes para esse efeito;
  - registaram as correspondentes movimentação e afectação de fundos, para efeito da Contabilidade do Tesouro;
  - enviaram os documentos cobrados ou a respectiva informação de cobrança aos respectivos serviços administradores;
  - discriminaram, em tabelas específicas da DGT e por classificação económica, a cobrança e o pagamento do reembolso (ou da restituição) de valores relativos a receitas orçamentais.
- ***Serviços Administradores de Receitas Orçamentais***, nomeadamente, os serviços da DGT que
  - determinaram e/ou validaram a cobrança de importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detinham essa competência;
  - procederam, em função dos documentos cobrados ou da respectiva informação de cobrança provenientes dos serviços com a função de caixa, ao apuramento dos valores cobrados, à aplicação de alterações aos valores registados no momento da arrecadação e ao registo dos valores definitivamente apurados;
  - emitiram os reembolsos e as restituições de importâncias indevida ou excessivamente cobradas.

Por sua vez, a execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGT:

- não incluiu a cobrança de IR e de IVA resultante da função de caixa desempenhada por serviços da DGT e constituída pelos valores cobrados por entidades colaboradoras (instituições de crédito, Multibanco e Correios), pelos valores retidos na afectação de despesas orçamentais e pelo pagamento dos reembolsos e das restituições;
- incluiu o acréscimo e a dedução dos valores determinados pela Direcção-Geral do Orçamento, para efeito das operações de encerramento da CGE.

2.4.1 – Modelo de contabilização das receitas orçamentais

A emissão de "Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1998" resultou de reajustamentos às instruções aprovadas pelo Ministro das Finanças e implementadas no ano anterior; as instruções para 1998 continuaram a admitir um modelo de contabilização baseado em elementos de estrutura e configuração heterogénea em que coexistem tabelas destinadas ao registo da acção de serviços administradores ou de serviços cobradores, através das quais não é possível assegurar que a informação prestada seja fiável e consistente.

No caso específico da tabela da DGT, manteve-se a configuração utilizada e que se limita a uma adaptação inadequada da estrutura de balancete da Contabilidade do Tesouro para efeito da 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 e nas contas em moeda estrangeira excluindo as destinadas às receitas depositadas pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros);
- de receitas orçamentais obtidas, através de movimentação escritural, pela afectação de despesa orçamental ou de resultados de operações financeiras ou pela transferência de contas de terceiros (acréscimos) ou para contas de terceiros (deduções, nomeadamente, as das receitas consignadas e não utilizadas e as relativas ao pagamento de reembolsos ou restituições), incluindo as operações de encerramento da CGE.

Esta tabela regista assim o exercício de uma função de caixa expressa pela arrecadação ou retenção de receitas e pelo pagamento de reembolsos e restituições, à qual se encontra associada uma função administradora que consiste na determinação de cobranças e/ou na validação de receitas cobradas e na emissão de reembolsos e restituições a abater à receita cobrada; parte substancial desta função administradora não é exercida por serviços da DGT mas pela DGO, através das operações de encerramento da CGE, procedimento que, num modelo de contabilização das receitas orçamentais pelos respectivos serviços administradores, deveria corresponder à implementação de uma tabela específica da DGO.

Analisando as consequências das instruções previamente referidas no que à área da DGT respeita, verificou-se que o registo do exercício da função de caixa por serviços da DGT, relativamente às receitas administradas de forma centralizada por serviços da DGCI (IR e IVA), deixou de ser efectuado na tabela da DGT e passou a constar nas tabelas da DGCI-IR e da DSCIVA.

Verificou-se que a DSCIVA passou a contabilizar, numa tabela destinada ao registo do exercício da sua própria função de caixa, receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade (DGT), a qual, por sua vez, continuou a contabilizar, na própria tabela, outras receitas obtidas por essa mesma função; paralelamente, ainda não foi criada a tabela destinada a registar o exercício da função administradora da DGCI-IVA, através da qual deveria ser validada a cobrança de IVA obtida pelos serviços com função de caixa (DSCIVA, TFP, DGAIEC e DGT).

Por outro lado, a DGCI-IR passou a contabilizar, numa tabela criada para registar o exercício da respectiva função administradora, a cobrança de IR obtida pelos serviços com função de caixa (TFP e DGT), através da validação da respectiva informação de cobrança; neste caso, veio a verificar-se que a cobrança validada apresenta múltiplas divergências face à registada como cobrada na Contabilidade do

Tesouro, devido a múltiplas deficiências do processo de recolha e tratamento dessa informação de cobrança.

À excepção da tabela da DGCI-IR, o modelo de contabilização das receitas orçamentais continuou a basear-se em tabelas de mero registo das cobranças, ou seja, 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; este modelo de contabilização continua a ser criticado pelo Tribunal de Contas, por falta de fiabilidade e de consistência, nos termos expressos no ponto 2.3.1 do presente capítulo.

Por outro lado, continuaram a ser efectuadas deduções às importâncias inscritas como receitas orçamentais cobradas na tabela da DGT, nomeadamente, as correspondentes às receitas consignadas e não utilizadas que passaram a incluir valores afectos ao Fundo de Estabilização Tributário (FET).

As receitas remanescentes foram designadas como receitas brutas, apesar de uma parte significativa apresentar valores negativos resultantes da dedução de valores cuja cobrança foi registada noutras tabelas; às receitas brutas foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores; as receitas abatidas destas anulações de cobrança foram designadas 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.

O processo de contabilização das deduções às receitas orçamentais continuou a infringir o n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), que o Tribunal considera como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao estipulado nesse diploma.

Para além deste aspecto fundamental, o referido processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados 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 e restituições.

As deduções relativas às receitas administradas pela DGCI-IR, pelas importâncias correspondentes ao pagamento de reembolsos e restituições e às transferências destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias (pelas derramas cobradas cumulativamente com o IRC), deixaram de ser registadas na tabela da DGT devido à criação das tabelas da DGCI-IR; como foram criadas tabelas específicas para as receitas de IR afectas ao Continente e a cada Região Autónoma, deixaram de verificar-se, no âmbito da tabela da DGCI-IR para o Continente, a dedução dos valores a transferir para as Regiões Autónomas, uma vez que esses valores passaram a ser contabilizados, logo que validados pelo serviço administrador, nas tabelas das respectivas Regiões.

Já as importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições afectos à cobrança inscrita na tabela da DGT e as verbas relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser abatidas às receitas orçamentais lançadas na tabela, deduções a que se juntou a das receitas consignadas à DGCI através do Fundo de Estabilização Tributário.

Nos termos do disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de Maio, foi criado o Fundo de Estabilização Tributário, a ser gerido conjuntamente pela DGCI e pela DGITA, para o qual seria afecto um montante até 5% das cobranças coercivas derivadas de processos instaurados nos serviços da DGCI, bem como das receitas de natureza fiscal arrecadadas, a partir de 1 de Janeiro de 1997, no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, montante que seria definido anualmente mediante portaria do Ministério das Finanças.

Para 1998, foram consignadas à DGCI, pela Portaria n.º 330/99, de 13 de Maio, 5% das referidas receitas, em função do valor declarado pelo Director-Geral dos Impostos, para o efeito; o valor apurado veio a totalizar 4.323.316.349$00.

O FET teve pela primeira vez expressão orçamental na execução do Orçamento do Estado para 1998, através da afectação de despesa orçamental no valor de 6,1 milhões de contos relativos a transferências do Estado destinadas à atribuição de remunerações suplementares aos funcionários da Administração Tributária e da afectação de 4,3 milhões de contos abatidos à receita orçamental inscrita na tabela da DGT e transferidos para a conta de terceiros afecta ao FET, como forma de assegurar a sua futura utilização; a utilização desta verba não foi possível em 1998 porque o apuramento do respectivo valor só foi efectuado, para encerramento da CGE de 1998, no decurso do segundo semestre de 1999.

Para além desta operação, a DGO determinou e transmitiu à DGT as restantes operações de encerramento da CGE de 1998, bem como operações de compensação às de encerramento da CGE de 1997, para serem lançadas na respectiva tabela e ainda na Contabilidade do Tesouro; este facto justifica a generalização de cobranças negativas na tabela da DGT 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 de finanças) mas que não foram utilizadas tendo sido, por isso, retiradas da Receita Orçamental de 1998 e transferidas para a de 1999 (por meio da conta de terceiros destinada a operações de regularização de escrita orçamental).

O abate das receitas consignadas ao FET, nomeadamente, o que incidiu sobre os impostos sobre o rendimento (40,2% do total que foi abatido) e sobre o imposto sobre o valor acrescentado (45,3%), também se traduziu pelo registo integral dos valores abatidos como cobrança negativa, uma vez que, como já foi referido, a cobrança de IR e de IVA resultante da função de caixa exercida pela DGT passou a ser registada nas tabelas da DGCI-IR e da DSCIVA.

No quadro seguinte apresenta-se a discriminação dos valores registados como cobrados na tabela da DGT para 1998, em resultado de operações apuradas pela DGT ou determinadas pela DGO para efeito do encerramento da CGE de 1998 e da compensação ao encerramento da CGE de 1997 (relativa à reentrada dos saldos de receitas consignadas por utilizar, uma vez que a antecipação de reposições foi compensada nas tabelas das direcções de finanças).

Verifica-se que só o registo dos passivos financeiros correspondeu a 73% do total da tabela (incluindo reposições abatidas nos pagamentos) e à quase totalidade do valor relativo às operações de encerramento; neste valor estão incluídos 2,8 milhões de contos destinados a financiar despesa relativa a ajustamentos da contribuição portuguesa para recursos próprios comunitários que, apesar de dispor de dotação suficiente para o pagamento atempado, só foi realizada e registada na fase de encerramento da CGE de 1998 (em Novembro de 1999).

Tabela da DGT para 1998	Montante	RO (%)	RE (%)
OPERAÇÕES APURADAS PELA DGT			
RECEITAS CORRENTES			
Rendim. da Propriedade por dividendos e participações nos lucros	150.229.209.626$00	4,01	18,95
Outras	37.526.195.012$50	1,00	4,73
RECEITAS DE CAPITAL			
Alienação de Partes Sociais de Empresas	512.371.378.418$00	13,68	64,62
Outras	23.955.879.855$00	0,64	3,02
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	25.858.946.596$50	0,69	3,26
CONTAS DE ORDEM	2.020.755.917$00	0,05	0,25
TOTAL DE OPERAÇÕES APURADAS PELA DGT (1)	751.962.365.425$00	20,08	94,84
OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CGE			
Compensação das Operações de Encerramento da CGE de 1997			
Receitas Consignadas aos SSAF	15.010.119.009$00	0,40	1,89
Receitas Consignadas aos SCAF	13.761.671.997$50	0,37	1,74
Operações de Encerramento da CGE da 1998			
Receitas Consignadas ao Fundo de Estabilização Tributária	(-) 4.323.316.349$00	(-) 0,12	(-) 0,55
Receitas Consignadas aos SSAF	(-) 9.521.936.456$00	(-) 0,25	(-) 1,20
Receitas Consignadas aos SCAF	(-) 16.707.160.047$50	(-) 0,45	(-) 2,11
Conversão de Operações de Tesouraria em Receita do Estado	42.656.728.214$00	1,14	5,38
Passivos Financeiros (a)	2.952.458.408.623$80	78,83	
TOTAL DE OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO (2)	2.993.334.514.991$80	79,92	5,16
TOTAL DE RECEITA ORÇAMENTAL (RO) (3)=(1)+(2)	3.745.296.880.416$80	100,00	
TOTAL DE RECEITA EFECTIVA (RE) (4)=(3)-(a)	792.838.471.793$00		100,00
REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS			
Antecipação de Reposições (Operação de Encerramento da CGE)	1.420.531.551$00	0,04	0,18
Outras Reposições Abatidas nos Pagamentos	294.284.028.594$00	7,86	37,12
TOTAL DE REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS (5)	295.704.560.145$00	7,90	37,30
TOTAL ORÇAMENTAL (6)=(3)+(5)	4.041.001.440.561$80	107,90	

Através deste quadro, verifica-se que as reposições abatidas nos pagamentos representaram um valor equivalente a 8% da receita orçamental (incluindo passivos financeiros); só 0,5% deste montante (1,4 milhões de contos) foi registado como relativo à antecipação de reposições, cobradas em 1999, para a contabilidade de 1998.

No entanto, veio a verificar-se que 75,7 milhões de contos de reposições relativas a encargos com a dívida pública foram contabilizados, como reposições abatidas nos pagamentos, na fase de encerramento da CGE como se tivessem sido repostos em 1998, quando previamente tinham sido incluídos nas reposições a antecipar, o que veio a ser alterado porque o valor a antecipar faria a conta de operações de regularização de escrita orçamental, só por si, apresentar um saldo activo que ultrapassaria o limite máximo permitido para as contas de operações de tesouraria.

Relativamente às restantes operações de encerramento da CGE é de referir a movimentação relativa aos saldos consignados a serviços sem autonomia financeira (SSAF), com autonomia financeira (SCAF) e ao FET, que se traduziu pela reentrada de 28,8 milhões de contos não utilizados até 1998 e pela saída de 30,6 milhões de contos não utilizados até 1999; verificou-se ainda a conversão em receita orçamental, de 42,7 milhões de contos provenientes de contas de operações de tesouraria, basicamente as relativas a verbas comunitárias cativas para o OE de 1998 (27,3 milhões), a mais valias resultantes da colocação de dívida pública (10 milhões) e ao Fundo para Equipamento Militar (4,7 milhões).

As receitas orçamentais relativas a operações apuradas pela DGT representaram 95% da receita efectiva (excluindo os passivos financeiros) inscrita como cobrada na tabela da DGT, tendo basicamente correspondido a activos financeiros devidos à alienação de partes sociais de empresas (65% da receita efectiva) e rendimentos da propriedade por dividendos e participações nos lucros (19% da receita efectiva).

Dado o seu reduzido valor (15,4 milhares de contos), não foram consideradas no quadro anterior, as deduções às receitas cobradas pelas anulações de cobrança registadas na tabela da DGT (como reembolsos e restituições); estas deduções corresponderam à anulação de receitas indevidamente registadas na tabela da DGT por corresponderem a valores recebidos por conta da DGAIEC (76,5% do total anulado) ou a restituições ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de Maio.

Para concluir a análise da tabela da DGT para contabilização das receitas orçamentais de 1998, apresenta-se no quadro seguinte, a discriminação do total orçamental por classificação económica, incluindo a classe relativa às reposições abatidas nos pagamentos que não se contabilizam como receita orçamental mas como dedução da despesa orçamental.

Tabela da DGT para 1998	Montante	Quota (%)
Receitas Correntes	183.901.954.724$50	4,55
Receitas de Capital	3.536.461.147.565$80	87,51
Recursos Próprios Comunitários	0$00	0,00
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	25.858.510.259$50	0,64
Contas de Ordem	-924.732.133$00	-0,02
Total da Receita Orçamental	3.745.296.880.416$80	92,68
Reposições Abatidas nos Pagamentos	295.704.560.145$00	7,32
Total Orçamental	4.041.001.440.561$80	100,00

2.4.2 – Contabilidade do Tesouro

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

- pelos serviços da DGT com a função de Caixa DGT - Outros Valores (COV) integrada na Caixa em Moeda Nacional (CMN), de Caixa em Moeda Estrangeira (CME) ou responsáveis pelo registo da correspondente movimentação escritural, incluindo operações de regularização, estornos e as operações de encerramento da CGE determinadas pela DGO;
- pela Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP);
- pelas contas bancárias da DGT em moeda estrangeira que não foram afectas à movimentação de fundos provenientes dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Deve notar-se que a função de caixa exercida pelos serviços da DGT, nomeadamente como CMN, abrange ainda a cobrança de IR obtida através da acção de entidades colaboradoras (IC, CTT e SIBS) cuja entrada na Tesouraria do Estado se verifica nas contas bancárias do Tesouro recebedoras de IR (basicamente por meio de DUC) ou directamente para a CCT no BP; para 1998, a cobrança de IR obtida desta forma já foi integralmente registada, na Contabilidade do Tesouro, como afecta ao respectivo serviço administrador (DGCI-IR), tal como a receita de IR cobrada por retenção efectuada na afectação de despesa orçamental através de movimentação escritural.

Esta autonomização da cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR (que também se verificou para as receitas administradas pela DGCI-IVA), face à restante cobrança obtida pelo exercício da função de caixa por parte de serviços da DGT (directamente ou através de entidades colaboradoras), resulta de uma evolução do modelo de contabilização das receitas orçamentais no sentido do registo passar a ser efectuado em função do respectivo serviço administrador da receita cobrada.

Esta alteração torna possível uma efectiva conciliação entre o valor da cobrança apurado por serviço cobrador e o determinado por serviço administrador, para as receitas cobradas cujo registo também seja efectuado por serviço administrador, na Contabilidade do Tesouro (o que já se verificou em 1998 para parte das receitas administradas pela DGCI), desde que sejam implementados os procedimentos que o Tribunal de Contas tem vindo a defender e se concretizam:

- na organização da Contabilidade do Tesouro, 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), tornando 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; esta autonomização pode ser obtida através da imputação de um diário específico a cada uma destas áreas complementada pela indicação, nos registos efectuados no(s) diário(s) genérico(s) utilizado(s) após o fecho da contabilidade mensal, do registo e/ou do diário cuja informação se pretende alterar;
- em assegurar, pelos respectivos administradores, a contabilização das receitas orçamentais e a discriminação da receita cobrada, por serviço cobrador, na sequência de um processo fiável de recolha e tratamento da informação dessa cobrança para efeito da respectiva validação; se esse processo não for fiável, a verificação das restantes condições permite evidenciar as

divergências resultantes dessa situação (como tem sucedido no caso da receita administrada pela DGCI-IR).

Análise da Área específica da DGT (Cofre do Tesouro) na Contabilidade do Tesouro

Foi desenvolvida uma análise, através da Contabilidade do Tesouro, sobre a acção específica do Cofre do Tesouro para 1998, nomeadamente, sobre a produção (ou dedução) de receitas orçamentais e respectivo enquadramento em cada uma das áreas relativas à Caixa DGT - Outros Valores (integrada na CCT no BP) e à CME, bem como à movimentação escritural efectuada para o mesmo efeito.

Nos quadros seguintes é apresentada a discriminação das receitas orçamentais efectivas e não efectivas (passivos financeiros) e das reposições abatidas nos pagamentos, genericamente designadas por receitas do Cofre do Tesouro, conforme foi registada na Contabilidade do Tesouro, ou seja, como afecta à Caixa em Moeda Nacional, à Caixa em Moeda Estrangeira ou à designada Receita Escritural, em função dos diários em que foram efectuados os respectivos registos.

Diário	Descritivo	Montante
	Receita CMN	
09	Entrada de fundos no Banco de Portugal	679.734.392.261$00
04	Diversos – DCC	-336.553.372$00
06	Estornos - DCC	72.893.396$00
	Receita CME	
27	Entrada de fundos em contas bancárias em divisas	3.536.584.753$00
29	Entrada de fundos em contas bancárias em divisas	2.016.815.655$00
04	Diversos – DCC	347.228.364$00
	Receita Escritural	
08	Escriturais – SIC	42.950.491.827$00
02	Diversos – DCC – Valores a regularizar	2.809.962.723$00
04	Diversos – DCC	3.009.393.866.641$30
05	Escriturais	300.209.773.189$50
06	Estornos - DCC	265.985.124$00
	Total	4.041.001.440.561$80

Receita Orçamental da DGT	Montante	%
Receita Caixa de Moeda Nacional	679.470.732.285$00	18,14
Receita Caixa de Moeda Estrangeira	5.900.628.772$00	0,16
Receita Escritural(1)	3.059.925.519.359$80	81,70
Total	**3.745.296.880.416$80**	**100**

(1)Não estão incluídas as Reposições Abatidas nos Pagamentos

Através da análise aos valores registados em consequência do processo de arrecadação das respectivas receitas e a sua centralização no BP, verifica-se que:

- as receitas directamente registadas na Caixa DGT-OV corresponderam a 6,93% das entradas de fundos na conta corrente do Tesouro no BP, pelo que 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 em Moeda Nacional e em Moeda Estrangeira, passaram a sê-lo por subsequente movimentação escritural;
- as receitas directamente registadas na Caixa em moeda estrangeira só corresponderam a 0,33% 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 363,39% durante 1998 e ultrapassado os 59,96 milhões de contos.
- as receitas registadas através de movimentos escriturais representaram 83% das receitas (incluindo reposições abatidas) do Cofre do Tesouro, essencialmente devido à inclusão de 2.952,5 milhões de contos relativos a passivos financeiros (73% do total).

Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal e Caixa DGT – Outros Valores

A CCT no BP é a conta bancária do Tesouro através da 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, esta conta foi desagregada na Contabilidade do Tesouro em:

- conta centralizadora de recebimentos destinada ao registo das entradas de fundos na CCT; 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;
- 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 em função das entidades com competência para ordenarem esses pagamentos.

A análise foi desenvolvida, em termos globais, a partir do apuramento da movimentação registada nas contas de disponibilidades (contas bancárias do Tesouro), em função da respectiva afectação dos valores arrecadados a terceiros ou à execução orçamental, bem como das subsequentes alterações a essa afectação.

Concretizando, a estrutura da caixa recebedora em moeda nacional compreendeu a utilização:

- da Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal, conta bancária em que foram movimentados 14.985 milhões de contos durante 1998; na Contabilidade do Tesouro, a entrada de fundos resultante da função arrecadadora (9.805 milhões) foi diariamente registada na conta designada por Caixa DGT - Outros Valores (COV), enquanto a resultante da função centralizadora (5.180 milhões) apenas foi mensalmente registada na conta relativa a Transferências de Contas Bancárias do Tesouro (TCBT);

- das Contas Bancárias do Tesouro (CBT) noutros bancos, com função arrecadadora e não recebedora de fundos provenientes de caixas fisicamente existentes, através das quais foram movimentados 493,5 milhões de contos em 1998; na Contabilidade do Tesouro, esta movimentação foi mensalmente registada na conta designada por Caixa DGT-IR (CIR).

Quanto à COV, cuja movimentação se encontra reflectida no próximo quadro, verifica-se que 45% dos valores arrecadados resultaram da utilização de recursos disponíveis do Tesouro aplicados no BP, 44% foram afectos a contas de terceiros (na sua maioria devido à subscrição de dívida pública e ao câmbio de divisas por moeda nacional relativo a recebimentos provenientes do estrangeiro) e só os restantes 11% foram creditados como receitas orçamentais afectas à DGT (680 milhões de contos) ou à DGCI (374 milhões de contos).

Descritivo	Débito	Crédito
Caixa DGT – Outros Valores	9.804.860.315.805$80	
Aplicação de Recursos		4.411.850.504.000$00
Recebimentos para Terceiros		4.339.416.934.338$80
Receita orçamental da DGT		679.734.392.261$00
Receita orçamental da DGCI-IR		373.858.485.206$00
Receita orçamental da DGT		-263.659.976$00
Outros Valores a Regularizar		263.659.977$00
Arredondamento	1$00	
Caixa DGT – Outros Valores	1.553.425$00	
Receita orçamental da DGCI-IR		1.553.425$00
Receita orçamental da DGCI-IR		-13.593.740.949$00
Receita orçamental da DGCI-IVA		13.593.740.949$00

Relativamente às entradas de fundos na CCT relativas a TCBT, discriminadas no quadro seguinte, 91,5% dos valores debitados foram provenientes das contas recebedoras (e centralizadoras) das caixas fisicamente existentes (DGA, IVA e TFP) e só 8,5% foram transferidos das contas recebedoras para as quais é a DGT que exerce a função de caixa, basicamente, das contas para cobrança de documentos únicos de cobrança.

Descritivo	Débito	Crédito
Transferências de CBT	5.180.198.160.196$60	
Contas recebedoras – DGA		1.179.686.652.041$20
Contas recebedoras – IVA		1.733.806.210.343$10
Contas recebedoras – IR		2.065.126$00
Contas centralizadoras – TFP		1.743.574.182.733$30
Contas recebedoras – TFP		27.102.735.037$00
Outras contas recebedoras		321.838.151$00
Contas recebedoras – DUC		494.969.911.667$00
Transferências de CBT	-1.553.425$00	
Contas recebedoras – IR		-1.553.425$00

Os valores registados na CIR corresponderam, na quase totalidade, aos depósitos efectuados nas contas recebedoras de DUC, como cobrança de IR, ou seja, receita orçamental imputada ao respectivo serviço administrador (DGCI-IR), apesar de ter sido a DGT a exercer a função de caixa responsável por essa arrecadação.

Através da estrutura previamente definida, a DGT desenvolveu uma dupla função, a de caixa arrecadadora na conta bancária no BP (COV) e noutros bancos (CIR) e a de conta centralizadora de recebimentos, pela transferência dos fundos depositados nas outras contas bancárias em moeda nacional, para a conta corrente do Tesouro no BP.

O apuramento da execução orçamental (cobrança de receitas) resultante do exercício da função de caixa foi distribuído pelas contas de receita orçamental definidas na Contabilidade do Tesouro como afectas à DGCI-IR (no caso da cobrança de IR), à DGCI-IVA (no caso da cobrança de IVA) e à DGT (para as restantes cobranças); no caso do IR foi necessário deduzir a cobrança afecta às autarquias arrecadada cumulativamente com o IRC (derramas) e a cobrança de IR afecta às Regiões Autónomas, uma vez que a Contabilidade do Tesouro a regista inicialmente em conjunto com a cobrança de IR afecta ao Continente.

Como já foi referido, através da COV foram arrecadados quase 680 milhões de contos da receita orçamental afecta à DGT, basicamente activos financeiros e rendimentos da propriedade.

Para concluir a análise à CCT no BP apresenta-se, no quadro seguinte, a movimentação registada nesta conta bancária durante 1998; nesse quadro pode verificar-se a entrada de fundos no valor de 14.985.058.476.002$40, dos quais 9.804.861.869.230$80 (65,4%) foram registados na COV enquanto os restantes 34,6% 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 receitas administradas pela DGCI e a afectar às tabelas da DGCI-IR e da DGCI-IVA.

Os valores constantes do quadro correspondem à classificação atribuída pela CT no momento em que os fundos foram arrecadados, excepto no que respeita às receitas da DGT e da DGCI que, por se encontrarem autonomizadas na CT, foi possível registar pelo valor final e às contrapartidas das alterações escriturais dessa receita que foram aplicadas a valores relativos a terceiros.

As receitas orçamentais registadas na COV como afectas à área da DGT representaram 18,1% da receita inscrita na respectiva tabela e 6,9% do total das entradas na COV.

O valor remanescente entrado na COV foi registado como reentrada dos recursos utilizados em aplicações financeiras (45%), como resultante da venda de moeda estrangeira (13,3%), como produto da colocação de Dívida Pública Interna e Externa (7,9%) 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.

Movimentação na Conta Corrente do Tesouro no BP

Saldo Inicial	1.590$80
CAIXA DGT - OUTROS VALORES	
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
RECUPERAÇÃO DE APLICAÇÕES NO BANCO DE PORTUGAL	4.411.850.504.000$00
	4.411.850.504.000$00
TERCEIROS	
RECEITA PARA AS AUTARQUIAS - CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA	39.128.216.228$00
CREDORES POR EXECUÇÕES FISCAIS E DEPÓSITOS EFECTUADOS EM COFRES DO TESOURO	3.876.768.334$60
CREDORES POR TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	3.552.485.101$00
COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - RECURSOS PRÓPRIOS	3.430.000.000$00
FUNDOS COMUNITÁRIOS	142.667.188.811$00
OUTRAS ENTIDADES	1.902.794.203.998$70
OPERAÇÕES DE AMOEDAÇÃO	10.249.385.000$00
ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS	151.430.954$00
BILHETES DO TESOURO - PRODUTO DA EMISSÃO	770.380.825.187$00
SWAP GLOBAL BONDS - PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS EXTERNOS 1998	7.691.611.527$00
SWAP MTN - PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS EXTERNOS 1998	151.790.187$00
COMPRA E VENDA DE MOEDA ESTRANGEIRA	1.307.815.016.920$00
OUTROS VALORES A REGULARIZAR	12.789.393.377$00
CONTRATO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ATÉ 200 MILHÕES DE CONTOS	135.000.000.000$00
	4.339.678.315.625$30
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	2.278.689$50
RECEITA ORÇAMENTAL	
RECEITA DA DGT	*679.470.732.285$00*
RECEITA DA DGCI-IR	373.860.038.631$00
	1.053.330.770.916$00
Total na CAIXA DGT - OUTROS VALORES ...	9.804.861.869.230$80
TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO	
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
CONTAS RECEBEDORAS - DGA	1.179.686.652.041$20
CONTAS RECEBEDORAS - IVA	1.733.806.210.343$10
CONTAS RECEBEDORAS:	
- IR	511.701$00
- IRS	
- IRC	
CONTAS CENTRALIZADORAS DAS CAIXAS	1.743.574.182.733$30
CONTAS RECEBEDORAS - TFP	27.102.735.037$00
OUTRAS CONTAS RECEBEDORAS DO TESOURO	321.838.151$00
CONTAS RECEBEDORAS DGT - DUC	494.969.911.667$00
	5.179.462.041.673$80
TERCEIROS - OUTROS VALORES A REGULARIZAR	734.565.098$00
Total de TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO ...	5.180.196.606.771$60
ENTRADAS DE FUNDOS	**14.985.058.476.002$40**
CAIXA PAGADORA	
DESPESA ORÇAMENTAL (SIC)	314.652.750.445$50
OPERAÇÕES DE TESOURARIA:	
- DGT	13.866.913.667.559$60
- DGA	5.330.701.896$00
- DGCI/CA	91.571.938.989$00
- DGCI/IR	248.378.269.622$00
- DGCI/IVA	419.095.331.795$00
- JCP	39.115.816.248$00
	14.670.405.726.109$60
SAIDAS DE FUNDOS	**14.985.058.476.555$10**
SALDO FINAL	**1.038$10**

Caixa em Moeda Estrangeira

A movimentação analisada foi registada na Caixa em Moeda Estrangeira (CME) 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.

Nestas circunstâncias, o Tribunal continua a defender que a movimentação efectuada nas contas recebedoras dos SEMNE deveria ser 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 1998 correspondeu a 234.358.821$50) para justificar o registo como receita autónoma.

A movimentação verificada nas contas bancárias incluídas na CT como afectas à CME, encontra-se discriminada nos próximos quadros (destinados a reflectir os valores globais dessa movimentação incluindo os respectivos saldos inicial e final e a discriminação das entradas de fundos e das saídas de fundos); os valores registados merecem os seguintes comentários:

- verificou-se um crescimento de 363,3% nos saldos destas contas que passaram de 12,9 para 60 milhões de contos;
- as entradas de fundos nestas contas atingiram 1.765 milhões de contos (mais 38,9% do que no ano anterior), nomeadamente provenientes de transferências da Comunidade Europeia (670 milhões), compra e venda de moeda estrangeira ao Tesouro (454,4 milhões), cambiais a regularizar (359,8 milhões), produto de empréstimos externos (258,8 milhões) e receita orçamental da DGT (5,9 milhões);
- as saídas de fundos corresponderam a 1.718 milhões de contos (mais 35,5% do que em 1997), nomeadamente destinadas a compra e venda de moeda estrangeira (1.095 milhões de contos), ao IGCP/Encargos da Dívida Pública (541 milhões), ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (26,2 milhões), ao Produto de Empréstimos Externos 1998 (11,3 milhões), cambiais (10,8 milhões), Produto de Empréstimos Internos 1998 (8,2 milhões) e outras saídas diversas;
- a movimentação de fundos efectuada entre as contas bancárias do Tesouro em divisas e a CCT no BP (em escudos) foi basicamente registada na Contabilidade do Tesouro 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 0,16% da receita cobrada inscrita na tabela da DGT;
- 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 em Moeda Estrangeira

Descritivo	Montante
Saldo inicial	12.940.441.867$00
Entrada de fundos	1.765.056.842.439$50
Saída de fundos	1.718.032.582.296$50
Saldo final	59.964.702.010$00

ENTRADA DE FUNDOS	VALOR
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	6.709.104.183$00
	6.709.104.183$00
TERCEIROS	
Depósitos em cofres do Tesouro:	
Valores Recebidos por conta da DGA	11.134.325$00
Fluxos Cambiais de Angola, A	3.236.962.135$00
Fluxos Cambiais de Angola, B	431.594.952$00
Fluxos Cambiais de Angola, C	647.392.427$00
	4.327.083.839$00
Transferências da CE:	
Contribuição CEE - FEDER	735.713.860$00
Fundo de Coesão	125.875.311.135$00
T. Comunitárias FEDER – QCA II	304.844.882.671$00
Contribuição CEE - FSE	142.840.561.862$00
Contribuição CEE – FEOGA Orientação	71.613.070.626$00
Comissão Nacional para a Gestão do LEADER	7.411.311.021$00
Comissão EURO – Ministério da Economia	52.684.073$00
Comissão EURO – Ministério das Finanças	52.684.073$00
Diversos	10.663.676.271$00
Desloc. CEE - Reembolsos	358.119.415$00
RICA – Retribuições CEE	79.068.971$00
Contribuições EU - IFOP	5.362.889.832$00
IFADAP	142.794.163$00
	670.032.767.973$00
Outras Proveniências:	
Cambiais a Regularizar	359.860.844.493$00
Reescalonamento da Dívida da Rússia	2.702.662.068$00
Reescalonamento da Dívida da Argélia	395.834.425$00
Doação a São Tomé e Princípe	107.137.176$00
Acordo entre a República Portugeusa e República Francesa – Res. AR 21/85	311.838.491$00
Prod. Da doação Francesa dest. Região Autónoma dos Açores	466.423.765$00
	363.844.740.418$00
Recursos Alheios no Tesouro:	
MNE – Fundo Permanente	1.228.160$00
MNE – Despesas Correntes	5.539.099$00
MNE – Remunerações Certas e Permanentes	1.045.434$00
MNE – Abonos de Representação e Residêncio	4.933.184$00
MNE – Missões de Serviço Público	129.585$00
MNE – Outras Despesas no Estrangeiro	184.630$00
MNE – Visitas do Estado e Equiparadas	15.187.105$00
Cambiais	1.192.147$00
IGCP/Encargos da Dívida Pública	260.746.036$00
	290.185.380$00
Outros Devedores e Credores:	
Bancos no Estrangeiro – Outros Valores a Regularizar	43.702.231$00
Produto de Empréstimos Externos 1998	139.459.966.270$00
Swap Global Bonds – Produto Empréstimo Externo 1997	399.142.080$00
Swap Global Bonds – Produto Empréstimo Externo 1998	119.008.978.376$00
Tesouro – Compra e Venda de Moeda Estrangeira	454.408.787.130$00
Compra e Venda Moeda Estrangeira – Terceiros	16.507.793$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IVA	7.693.200$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IR	1.658.101$00
Saldos Transferidos – Consulados a Regularizar	2.583.193$00
	713.349.018.374$00
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Diferenças de Câmbio	27.677.978$00
Encargos Bancários – DGT	-49.971$00
Juros de Depósitos Bancários	341.326.672$00
	368.954.679$00
RECEITA ORÇAMENTAL	
RECEITA DA DGT	*5.900.628.772$00*
RECEITA DOS SERVIÇOS EXTERNOS DO MNE	234.358.821$50
	6.134.987.593$50
ENTRADAS DE FUNDOS	**1.765.056.842.439$50**

SAÍDA DE FUNDOS	VALOR
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	5.545.835.254$50
	5.545.835.254$50
TERCEIROS	
Fluxos Cambiais de Angola, A	3.445.307.109$00
Fluxos Cambiais de Angola, B	223.249.978$00
Fluxos Cambiais de Angola, C	647.392.427$00
	4.315.949.514$00
TERCEIROS	
Tranferências da CE:	
Contribuição CEE – FEDER	9.853.389$00
Diversos	17.009.748$00
	26.863.137$00
Outras Proveniências:	
Cambiais a Regularizar	424.242$00
Reescalonamento da Dívida da Rússia	2.051.961.680$00
Reescalonamento da Dívida da Argélia	23.816.489$00
	2.076.202.411$00
Recursos Alheios no Tesouro:	
MNE – Fundo Permanente	56.739.621$00
MNE – Despesas Correntes	13.781.703.186$00
MNE – Remunerações Certas e Permanentes	339.465.662$00
MNE – Abonos de Representação e Residêncio	8.008.608.697$00
MNE – Missões de Serviço Público	15.667.527$00
MNE – Movimento Diplomático e Administrativo	87.709.045$00
MNE – Outras Despesas no Estrangeiro	653.012$00
MNE – Contribuições e Quotizações Org. Internacionais	3.708.545.493$00
MNE – Visitas do Estado e Equiparadas	291.816.435$00
MNE – Acções Diplomáticas	7.334.961$00
Comissão das Comunidades Europeias – FED	2.682.706.198$00
Cambiais	10.838.314.098$00
BAD – Acordo de Cooperação	22.851.407$00
Instituto de Gestão do Crédito Público	5.976.241$00
Instituto Cooperação Portuguesa/Fundo Cooperação Económica	118.508.600$00
IGCP/Encargos da Dívida Pública	541.785.025.198$00
Saldos do Capítulo 60 do OE/97	931.443.830$00
	582.683.069.211$00
Outros Devedores e Credores:	
Antecipação de Receitas	3.538.937.333$00
Bancos no Estrangeiro – Outros Valores a Regularizar	37.709.484$00
Produto de Empréstimos Internos 1998	8.275.757.547$00
Swap Global Bonds – Produto Empréstimo Externo 1998	11.044.778.593$00
Swap MTN Bonds – Produto Empréstimo Externo 1998	332.625.000$00
Tesouro – Compra e Venda de Moeda Estrangeira	1.095.501.778.415$00
Compra e Venda Moeda Estrangeira – Terceiros	5.402$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IVA	3.824.997.946$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IR	236.680.537$00
Reembolsos de Impostos – Repartição de Finanças	430$00
Saldos Transferidos – Consulados a Regularizar	1.165.362$00
	1.122.794.436.049$00
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Diferenças de Câmbio	586.233.081$00
Encargos Bancários – DGT	721.064$00
Encargos Bancários – Terceiros	3.526.575$00
Juros de Depósitos Bancários	0
Custos Administrativos	-254.000$00
	590.226.720$00
SAIDAS DE FUNDOS	**1.718.032.582.296$50**

Receita Escritural

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.

A RE resultante do critério previamente definido (3.355.630.079.504$80) representou:

- 83% do valor total inscrito na tabela da DGT (4.041.001.440.561$80);
- 89,6% da respectiva receita orçamental (3.745.296.880.416$80);
- apenas 13,6% da receita efectiva, uma vez que a RE incluiu a totalidade das reposições abatidas nos pagamentos (295.704.560.145$00) que não são receita mas dedução à despesa e a totalidade dos passivos financeiros (2.952.458.408.623$80).

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 42.950.491.827$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; as retenções de IR e de IVA efectuadas através do MOE foram registadas nas tabelas dos respectivos serviços administradores;
- no diário da CT destinado ao lançamento da movimentação escritural excluída do MOE foram registados 300.209.773.189$50, dos quais 28,7 milhões de contos resultaram da reentrada dos saldos consignados a organismos com e sem autonomia financeira que se discriminam no ponto seguinte;
- foram transferidos da conta de terceiros designada por "Operações de regularização de escrita orçamental" (OREO) para as receitas orçamentais cobradas em 1998, saldos consignados (receitas cobradas mas não utilizadas até ao final de 1997) no valor de 28.771.791.006$50, 52,2% reentrados como saldos consignados a organismos sem autonomia financeira provenientes da gerência anterior e na posse do Tesouro e os restantes 47,8% 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 1997 e para efeito do encerramento da CGE de 1998 descrevem-se seguidamente as principais operações:
    - o abate de 1.058.707.863$00 (menos 29,4% do que no ano anterior) às reposições cobradas em 1998, transferidos para a conta de OREO, para compensar a antecipação do registo das mesmas na CGE de 1997, tendo os abates sido efectuados nas tabelas das DF sobre reposições cobradas pelas TFP;
    - o acréscimo de 1.420.531.551$00 (mais 34,2% do que no ano anterior) às reposições abatidas em 1998 (por antecipação do registo de reposições cobradas no ano seguinte),

transferidos da conta de OREO e a compensar em 1999 por operação similar à previamente descrita;

- o abate de 26.229.096.503$50 (menos 8,8% do que no ano anterior) às receitas orçamentais cobradas em 1998, transferidos para a conta de OREO e relativos a saldos de receitas consignadas a organismos sem autonomia financeira (36,3% do total) e com essa autonomia (63,7%), a incluir nas receitas orçamentais cobradas em 1999 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 abate de 4.323.316.349$00 às receitas orçamentais cobradas em 1998, transferidos para a conta do Fundo de Estabilização Tributário e relativos a receitas consignadas à DGCI através do referido Fundo; a dedução destes saldos implicou receitas ilíquidas negativas na tabela da DGT, porque foram abatidas cobranças registadas noutras tabelas (as das DF);
- o acréscimo de passivos financeiros no valor de 2.952.458.408.623$80 (menos 34,2% do que no ano anterior), transferidos de contas de terceiros, relativas a Dívida Pública Interna (76,3%) e Externa (23,7%) para satisfação das necessidades de financiamento orçamentais; os passivos provenientes da Dívida Interna resultaram do produto de empréstimos de 1998 (40,4% do total dos passivos financeiros), da emissão de bilhetes do Tesouro (26,1%), da venda de certificados de aforro (7,9%), do produto de empréstimos de 1997 (1,9%), enquanto os passivos resultantes da Dívida Externa foram obtidos do produto de empréstimos de 1998 (23,7%) do total dos passivos financeiros; da totalidade desses passivos só 1.488.361.229.459$00, foi registada como dívida de curto prazo, tendo os restantes 1.464.097.179.164$80 sido escriturados como dívida a médio e longo prazos;
- o acréscimo superior a 27,3 milhões de contos (menos 13,6% do que no ano anterior) transferidos da conta de terceiros criada para registar as verbas comunitárias cativas pelo OE de 1998, para transferências correntes (2.257.202.976$00) e de capital (25.056.385.366$00) das Comunidades Europeias, valores praticamente destinados à execução do PIDDAC e 95,7% dos quais provenientes do FEDER;
- o acréscimo de 10 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 4,7 milhões de contos transferidos da conta de terceiros relativa ao Fundo de Equipamento Militar, lançado em transferências correntes provenientes do exterior e destinadas ao Ministério da Defesa Nacional;
- o acréscimo de 559,7 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;
- os acréscimos de 57,8 milhares de contos, da conta de terceiros RICA – Retribuições da CE, e de 2,6 milhares de contos, da conta de terceiros Outras Transferências Comunitárias, que foram lançados como transferências correntes provenientes do exterior, consignados ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e ao Ministério do Ambiente, respectivamente;
- o acréscimo de 4,1 milhares de contos transferidos da conta de terceiros afecta a Depósitos de garantia de despesas realizadas pelo Estado a requisição de particulares, para transferências correntes, como venda de bens dos serviços da Administração Pública.

2.5 – Direcção-Geral do Orçamento - DGO

Na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado (CGE), a intervenção da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) no processo de execução do orçamento das receitas do Estado compreendeu:

- a emissão de ***"Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita a partir de Janeiro de 1998"*** resultantes de reajustamentos efectuados às instruções que tinham sido aprovadas pelo Ministro das Finanças e implementadas para o ano anterior;
- o registo da informação relativa à execução das receitas do Orçamento do Estado
  - a partir das tabelas de Receita elaboradas e remetidas por serviços da DGAIEC (uma tabela), da DGCI (22 tabelas das direcções de finanças, uma tabela da DGCI-IR e uma tabela da DSCIVA) e da DGT, para além da informação apurada sobre as receitas arrecadadas pelos SEMNE;
  - o registo foi efectuado por digitação de códigos identificativos da entidade e da classificação económica das receitas, do período (mês e ano) e dos valores relativos a receitas liquidadas, receitas anuladas, receitas cobradas brutas, reembolsos e restituições e receitas cobradas líquidas; esta informação foi apresentada em 27 balancetes da DGO para autonomizar a movimentação relativa a cada uma das entidades intervenientes no processo;
  - a esta informação foi associada a relativa aos saldos (receitas a cobrar) transitados do ano anterior e acrescidos dos saldos iniciais de IRS, IRC e juros de mora constantes da tabela da DGCI-IR (que foram incluídos na CGE pela primeira vez), informação que, no seu conjunto, determinou os saldos a transitar para o ano seguinte.
- a determinação das operações de encerramento da CGE e a comunicação das mesmas à DGT para que esta entidade registasse, na respectiva tabela de Receita, a parte relativa a receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) e, na Contabilidade do Tesouro, a totalidade destes movimentos.

2.5.1 – Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)

Do confronto entre os valores do balancete da DGO referente à DGAIEC, e os constantes da sua tabela, verificou-se a existência de uma única divergência que se apresenta no quadro seguinte:

	Receita Liquidada	Receita Cobrada	Receita Anulada	Reembolsos	Receita
Tab Mod 28 da DGAIEC (aglutinadora)	1.176.991.345.107$00	1.150.471.129.747$00	17.447.887.858$00	4.895.106.866$00	1.145.576.022.881$00
Balancete da DGO	1.176.991.558.251$00	1.150.471.129.747$00	17.448.101.002$00	4.895.106.866$00	1.145.576.022.881$00
(Tab Mod 28 da DGAIEC- Balancete da DGO)	**-213.144$00**	**0$00**	**-213.144$00**	**0$00**	**0$00**

A divergência de 213.144$00, na receita anulada, deve-se, como já aconteceu em 1997, a questões que se prendem com a contabilização dos Recursos Próprios Comunitários e a sua colocação à disposição da Comissão.

O valor foi registado na tabela da DAL, na subrubrica "Direitos niveladores e taxas comparticipação na importação", na coluna das anulações (a negativo), tendo sido registado na mesma coluna (com sinal positivo) na subrubrica relativa a "Direitos aduaneiros de importação – outros".

Consequentemente e na sua tabela, a DGAIEC agrega e inscreve os referidos montantes na coluna de anulações (a negativo), mas a DGO, por considerar que as anulações de sinal negativo constituem liquidações, regista os valores nessa coluna (com sinal positivo) e justifica o procedimento na atribuição da certificação da tabela modelo 28 da DGAIEC.

Refira-se que, segundo a DGAIEC, a contabilização destes valores, através das "anulações" visa, por um lado, a não duplicação da colocação destes valores à disposição da Comissão da UE, uma vez que estes montantes foram previamente apurados com base no seu registo de liquidação inicial, e por outro, um acerto esporádico de saldos, dado que as divergências assinaladas se compensam em termos de liquidações e anulações.

Instada a pronunciar-se, a DGO, sobre esta questão refere que, tal como já o vem fazendo relativamente a idêntica observação em projectos de Parecer de anos anteriores, não reconhece a figura contabilística das anulações negativas, pois entende que ou há ou não há anulações de liquidações, posição que, aliás, o Tribunal sempre tem defendido.

O Tribunal de Contas reitera a chamada de atenção aos respectivos responsáveis no sentido de uniformizarem procedimentos por forma à eliminação destas divergências, tendo em atenção que a coincidência de valores e procedimentos entre a DGAIEC e os seus serviços periféricos não deverá ser descurada.

2.5.2 – Direcções de Finanças (DGCI-DF)

Da análise que foi efectuada, no ponto 2.3.1 do presente capítulo, ao modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas das direcções de finanças (DF) conclui-se que a comparação mais relevante que pode ser efectuada entre a informação constante dessas tabelas e a que foi registada na CGE corresponde às receitas cobradas (receita eventual e cobrança de receita virtual), através da qual não foram revelados desvios em termos globais.

Já relativamente às liquidações de receitas virtuais foram detectados desvios na tabelas da DF de Aveiro (cuja liquidação de imposto de selo foi inferior à registada pela DGO) e da Guarda (cuja liquidação de imposto sucessório foi superior à registada pela DGO), conforme é possível observar no quadro seguinte destinado a evidenciar os desvios apurados entre as tabelas das DF e a CGE.

Por outro lado, mantiveram-se os desvios verificados nos saldos transitados do ano anterior (receitas virtuais a cobrar) à excepção da alteração ao desvio imputado à área da DF do Funchal, devido ao saldo inicial da tabela de 1998 ser superior ao saldo final da tabela de 1997, facto que foi justificado por deficiência da aplicação informática (já substituída para a tabela de 1998) traduzida pela rejeição de parte dos saldos transitados para 1997.

Finalmente, foram detectados desvios, que se compensavam entre si, na classificação económica de receitas inscritas nas tabelas das DF de Coimbra (61.352$00 e 129$00), de Évora (570.888$00) e de Viana do Castelo (57.000$00) face às inscritas nos respectivos balancetes da DGO.

Entidade	Desvios na Receita por Cobrar em 1/1/98	Desvios na Receita Liquidada em 1998	Desvios na Receita por Cobrar em 31/12/98
DF de Aveiro	-14.879.986$00	-2$00	-14.879.988$00
DF de Beja	-301.300$00		-301.300$00
DF de Braga	-2.655.015$00		-2.655.015$00
DF de Bragança			
DF de Castelo Branco			
DF de Coimbra	-80.777$00		-80.777$00
DF de Évora			
DF de Faro			
DF de Guarda	-5.873$00	162.142$00	156.269$00
DF de Leiria			
DF de Lisboa	-46.226.506$00		-46.226.506$00
DF de Portalegre	-65.280$00		-65.280$00
DF de Porto	-8.594.883$00		-8.594.883$00
DF de Santarém	-340.024$00		-340.024$00
DF de Setúbal	-361.990$00		-361.990$00
DF de Viana do Castelo	-234.116$00		-234.116$00
DF de Vila Real			
DF de Viseu	-16.476$00		-16.476$00
DF de Angra do Heroísmo			
DF de Funchal	-5.768.678$00 **(a)**		-5.768.678$00
DF de Horta			
DF de Ponta Delgada			
Total	**-79.530.904$00**	**162.140$00**	**-79.368.764$00**

(a) Em 31/12/97 o desvio apurado era de 6.128.723$00; verificou-se que na Tabela da DF do Funchal para 1998, foram incluídos 400.045$00 no saldo inicial que não tinham sido considerados no saldo final de 1997, devido a deficiência da aplicação informática.

A verificação ou manutenção dos desvios evidenciados pelo quadro anterior resulta da inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir; é incompreensível a existência de aplicações informáticas na DGCI e na DGO para registarem a mesma movimentação (relativa às receitas virtuais e às cobranças das restantes receitas orçamentais nas TFP), procedimento que apenas admite 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.

As alterações relativas à tabela da DF do Funchal (uma parte do saldo final de 1996 não foi incluído em 1997 por deficiência da aplicação informática e "regressou" no saldo inicial de 1998) e da DF da Guarda (cuja versão final, com acréscimo da liquidação virtual e do saldo final, só foi extraída em Janeiro de 2000, quando a CGE de 1998 já se encontrava encerrada) configuram uma prática que tem sido continuamente criticada pelo Tribunal de Contas por ser tecnicamente incorrecta e dar origem a registos inconsistentes (saldos iniciais distintos dos saldos finais do ano anterior).

O Tribunal recomenda à DGO que, nas Instruções para o lançamento das tabelas de receita, seja definido o prazo para a apresentação das versões definitivas dessas tabelas e assegurado que todas as correcções dos respectivos saldos finais sejam efectuadas nas tabelas do ano seguinte por lançamentos a débito (em liquidações) e/ou a crédito (em anulações).

O Tribunal recomenda ainda à DGO que, no exercício das suas competências, providencie a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental registada na CGE face aos das tabelas de Receita.

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto, a DGO entendeu referir o seguinte:

> *"Quanto aos eventuais desvios entre os balancetes da DGO que suportam os valores apresentados na CGE e os valores constantes das tabelas das Direcções de Finanças, esta Direcção-Geral não vislumbra qualquer razão válida para que os mesmos persistam, aliás como igualmente tem sido explicado em comentários a Projectos de Parecer anteriores. Também estamos convictos que o problema só será ultrapassado na íntegra com levantamentos levados a efeito nas Tesourarias por forma a que sejam quantificados quais os saldos que permanecem ainda à guarda dos tesoureiros e, daqueles, quais os que se justificam. Face aos resultados obtidos, a Conta Geral do Estado fá-los-ia reflectir em conformidade. Neste momento, os saldos apresentados não são susceptíveis de imputação por serviço administrador/contabilizador".*

Sobre esta questão, o Tribunal deve referir que as razões da persistência dos referidos desvios têm sido repetidamente apontadas e se encontram, aliás, novamente expressas neste ponto; de facto, não é compreensível a existência de dois sistemas informáticos destinados ao registo, por digitação, dos mesmos valores, como também não se entende que as instruções para o lançamento das Tabelas de Receita tivessem determinado que a contabilização para 1998 continuasse a ser baseada na informação remetida, em papel, à DGO quando os serviços intervenientes no processo de contabilização e os administradores teriam, igualmente, de continuar a introduzir esses dados no Sistema de Gestão de Receitas.

Para eliminar os desvios em causa não é necessário aguardar pelo levantamento de todos os documentos em todas as Tesourarias, medida que se afigura praticamente inexequível sem uma prévia e integral informatização desses serviços locais, o que a DGO certamente não desconhece; bastaria para o efeito implementar as recomendações do Tribunal quanto ao prazo para apresentação das versões definitivas das Tabelas e às regras de contabilização das correcções dos saldos finais que sejam posteriormente apuradas; deve ainda salientar-se que o Tribunal tem imputado os desvios verificados nos saldos da CGE, por serviço contabilizador, apesar da DGO afirmar que tais saldos não são susceptíveis dessa imputação e que, nos Pareceres sobre as CGE de 1996 e 1997, até o fez por classificação económica, tendo ainda indicado a forma de eliminar os desvios, o que não foi efectuado.

2.5.3 – Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)

No modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE de 1998, as tabelas da DGCI-IR foram utilizadas para registar a movimentação de receitas pelo respectivo serviço administrador e não a arrecadação de receitas pelo respectivo serviço cobrador; esta deveria ser a regra e não a excepção se o processo de recolha e tratamento da informação de cobrança, para validação da mesma pelos respectivos serviços administradores, fosse fiável e tempestivo.

No ponto 1.4.4.2.3 do Relatório da CGE de 1998, a DGO informa que, com base na informação contida nas tabelas da entidade administradora, procedeu à integração das receitas de IR que se encontravam em dívida, pelo acréscimo de 389,5 milhões de contos aos saldos de abertura do ano económico; sobre esta operação cabe referir o seguinte :

- o Tribunal de Contas tem defendido o registo da liquidação (e respectiva anulação) das receitas orçamentais na CGE, informação que só pode ser assegurada pelos respectivos serviços administradores, por não ser correcto considerar como suficiente, para esse efeito, a assimilação de receita eventual (mera cobrança) a liquidação (como se tem verificado em tabelas elaboradas por serviços cobradores), enquanto essa cobrança não for validada pelo respectivo serviço administrador;
- a introdução, na CGE, do registo das liquidações (e respectivas anulações) efectuadas pela DGCI-IR representa uma alteração do modelo de contabilização no sentido que tem vindo a ser defendido pelo Tribunal de Contas;
- o procedimento utilizado para introduzir os saldos iniciais da tabela da DGCI-IR de 1998, na CGE, não foi tecnicamente correcto, dada a inconsistência face aos saldos transitados do ano anterior, pelo que tais valores deveriam ter sido acrescidos às receitas liquidadas, procedimento similar ao que o Tribunal recomenda no final do ponto 2.5.2;
- na introdução dos saldos da tabela da DGCI-IR na CGE não foi considerado o valor de 54.544.364$00, relativo a taxa de regularização de cheques sem provisão, valor que se manteve em dívida até ao final de 1998, pelo que deverá ser incluído na CGE de 1999.

Para analisar a forma como a informação constante da tabela da DGCI-IR (relativa ao Continente) foi registada na CGE apresenta-se, através do quadro seguinte, uma comparação entre os valores inscritos na referida tabela e os que foram considerados pela DGO; foram ainda considerados nesse quadro, os valores inscritos na CGE como receita autárquica, relativa a derramas cobradas cumulativamente com o IRC, para evidenciar que, apesar de não corresponder a receita do Orçamento do Estado, essa receita autárquica permaneceu indevidamente incluída na liquidação e cobrança de IRC registada na tabela da DGCI-IR.

	Saldo Inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo Final	Reembolsos	Receita Liquida
Tabela da DGCI-IR							
IRS	103.377.398.645$00	835.224.882.263$00	5.981.008.822$00	799.014.877.032$00	133.606.395.054$00	174.030.217.235$00	624.984.659.797$00
IRC	228.134.026.846$00	481.872.526.588$00	29.056.843.547$00	383.032.502.258$00	297.917.207.629$00	39.803.569.955$00	343.228.932.303$00
Juros	57.962.812.830$00	14.087.639.577$00	511.505.530$00	660.888.358$00	70.878.058.519$00	2.651.882.002$00	-1.990.993.644$00
Taxa de Regularização	54.544.364$00				54.544.364$00		
Receita Orçamental	389.528.782.685$00	1.331.185.048.428$00	35.549.357.899$00	1.182.708.267.648$00	502.456.205.566$00	216.485.669.192$00	966.222.598.456$00
Receita Autárquica (Derrama)							
Total	**389.528.782.685$00**	**1.331.185.048.428$00**	**35.549.357.899$00**	**1.182.708.267.648$00**	**502.456.205.566$00**	**216.485.669.192$00**	**966.222.598.456$00**
CGE - Área da DGCI-IR							
IRS	103.377.398.645$00	829.459.625.071$00	5.981.008.822$00	793.726.621.695$40	133.129.393.198$60	174.030.217.235$00	619.696.404.460$40
IRC	228.134.026.846$00	434.288.871.994$00	29.056.843.547$00	335.448.847.664$00	297.917.207.629$00	39.803.569.955$00	295.645.277.709$00
Juros	57.962.812.830$00	14.087.639.577$00	511.505.530$00	660.888.358$00	70.878.058.519$00	2.651.882.002$00	-1.990.993.644$00
Taxa de Regularização	0$00				0$00		
Receita Orçamental	389.474.238.321$00	1.277.836.136.642$00	35.549.357.899$00	1.129.836.357.717$40	501.924.659.346$60	216.485.669.192$00	913.350.688.525$40
Receita Autárquica (Derrama)		47.583.654.594$00		47.583.654.594$00			
Total	**389.474.238.321$00**	**1.325.419.791.236$00**	**35.549.357.899$00**	**1.177.420.012.311$40**	**501.924.659.346$60**	**216.485.669.192$00**	**913.350.688.525$40**
Tabela - CGE							
IRS	0$00	5.765.257.192$00	0$00	5.288.255.336$60	477.001.855$40	0$00	5.288.255.336$60
IRC	0$00	47.583.654.594$00	0$00	47.583.654.594$00	0$00	0$00	47.583.654.594$00
Juros	0$00	0$00	0$00	0$00	0$00	0$00	0$00
Taxa de Regularização	54.544.364$00	0$00	0$00	0$00	54.544.364$00	0$00	0$00
Receita Orçamental	54.544.364$00	53.348.911.786$00	0$00	52.871.909.930$60	531.546.219$40	0$00	52.871.909.930$60
Receita Autárquica (Derrama)	0$00	-47.583.654.594$00	0$00	-47.583.654.594$00	0$00	0$00	0$00
Total	**54.544.364$00**	**5.765.257.192$00**	**0$00**	**5.288.255.336$60**	**531.546.219$40**	**0$00**	**52.871.909.930$60**

Sobre a informação constante do quadro devem referir-se as seguintes observações:

- o desvio verificado no saldo inicial corresponde à não inclusão, na CGE, do valor relativo a taxa de regularização de cheques sem provisão, omissão que deverá ser suprida na CGE de 1999;
- os valores registados na tabela da DGCI-IR como cobrados pelas TFP (909,23 milhões de contos) foram substituídos na liquidação e na cobrança da CGE, pelos valores apurados nas tabelas das Direcções de Finanças (como relativos a IRS, IRC e respectivos juros de mora);
- se no caso dos juros de mora não foi possível apurar qual o valor considerado na CGE como receita acessória de IR (uma vez que se encontrava contabilizado juntamente com os juros de mora relativos a outras receitas) já para IRS e IRC foi apurado que o valor registado na tabela da DGCI-IR como cobrado pelas TFP (905,7 milhões de contos) foi inferior em 21,8 milhões de contos ao valor incluído na CGE relativo à cobrança de IRS e IRC registada nas tabelas das DF (927,5 milhões de contos);
- este desvio
  - não se encontra reflectido no quadro anterior porque, de acordo com as instruções emitidas pela DGO, foi o registo nas tabelas das DF (relativo à receita administrada pela DGCI-IR que foi cobrada nas TFP) a ser considerado na CGE e não o registo efectuado na tabela do serviço administrador do IR;
  - já foi reflectido no último quadro relativo à análise da tabela da DGCI-IR efectuada no ponto 2.3.1 porque evidencia claramente a falta de fiabilidade dos valores registados pelo modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE e coloca seriamente em causa o controlo exercido através desse modelo;
  - aumenta em mais de 29 milhões de contos se não for considerada a receita não conciliada (devido a deficiências no processo de recolha e tratamento da informação de cobrança) e a receita não regularizada que foi incluída na tabela da DGCI-IR;
- o procedimento utilizado pela DGO para não considerar a cobrança nas TFP que foi registada na tabela da DGCI-IR, consistiu em abater o respectivo valor na liquidação e na cobrança, o que teve como consequência tornar o desvio verificado na cobrança extensivo à liquidação de IR;
- para além deste desvio e do desvio verificado entre receita do Estado (IRC) e receita autárquica devido à não transferência da derrama verificada na tabela da DGCI-IR, omissão que deverá ser suprida a partir da tabela de 1999, verificou-se a dedução de quase 5,8 milhões de contos na liquidação e na cobrança de IRS inscrita na CGE face à constante da tabela da DGCI-IR, devido a movimentos efectuados pela DGO e discriminados nos próximos quadros;
- verificou-se ainda um outro desvio resultante do acréscimo de 477 milhares de contos à cobrança de IRS em Dezembro de 1998, movimento efectuado pela DGO com o objectivo de assumir, na CGE, o valor registado na Contabilidade do Tesouro como correspondente à receita afecta à DGCI-IR (à excepção da cobrança efectuada pelos CTT em 1998, que só deu entrada na Tesouraria do Estado em 1999);
- este movimento terá resultado da incapacidade manifestada pelo serviço administrador em certificar os valores registados na respectiva tabela como correspondentes à totalidade da cobrança, devido às deficiências no processo de recolha e tratamento da informação sobre essa cobrança;

- ao efectuar o referido acerto, a DGO também não assegurou o registo do valor correcto da cobrança de receita afecta à DGCI-IR, uma vez que, conforme se referiu no ponto 2.3.2.2, os valores registados pela Contabilidade do Tesouro também não podem ser considerados fiáveis (por incluírem fundos que não correspondem a cobrança de IR e por não incluírem receitas efectivamente cobradas em 1998 mas não registadas como tal ou nesse ano);
- além de não ter sido efectuado para assegurar a correcção efectiva da referida cobrança, o procedimento utilizado para registar o acerto não foi adequado nem consistente, porque o acréscimo foi inscrito como cobrança de liquidações prévias (o valor da liquidação não foi alterado) reduzindo o saldo da CGE correspondente às receitas de IR em dívida no final de 1998, o que determinou uma divergência face aos saldos da tabela da DGCI-IR, quando o valor acrescido deve ter incluído cobrança de liquidações não prévias e fundos que nem a IR correspondem e como tal nunca terão sido ou serão objecto de qualquer liquidação de IR;
- a única observação que é possível efectuar sobre o facto do acerto ter sido totalmente imputado a IRS, é que essa imputação, pelas razões previamente expostas, também não corresponde à realidade.

Para concluir, apresentam-se os quadros destinados à discriminação dos desvios verificados na liquidação e na cobrança por área de arrecadação e por período mensal; esta discriminação foi obtida a partir da informação constante dos quadros relativos à análise comparativa entre a tabela da DGCI-IR e a Contabilidade do Tesouro que foi efectuada no ponto 2.3.2.2.

Discriminação dos Desvios na Liquidação e na Cobrança

Área	Fase	Período	Tabela - CGE
Movimentos Escriturais	Liquidação e Cobrança	Junho	6.419.533.961$00
		Julho	-3.263.213.149$00
Regiões Autónomas		Dezembro	2.703.269.517$00
Movimentos Diversos (a)		Dezembro	-94.333.137$00
Subtotal	**Desvio na Liquidação**	**1998**	**5.765.257.192$00**
Movimentos Diversos (a)	Cobrança	Dezembro	-477.001.855$40
Total	**Desvio na Cobrança**	**1998**	**5.288.255.336$60**

(a) Discriminação dos Movimentos Diversos

Área	Tabela - CGE
CTT + SIBS	-166.016.621$00
IC	-356.563.391$40
Movimentos Escriturais	-48.754.980$00
Total	**-571.334.992$40**

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto, a DGO entendeu referir o seguinte :

> *"Quanto à afirmação de que não foi tecnicamente correcto o procedimento utilizado para introduzir os saldos iniciais da tabela da DGCI-IR na Conta Geral do Estado, esta Direcção-Geral não pode de modo algum, sob pena de distorcer toda a análise da execução orçamental do ano, partilhar da opinião do Tribunal".*

O Tribunal não pode deixar de manifestar a incredulidade que lhe provoca esta posição da DGO, ainda mais tendo em consideração as funções que se encontram cometidas a esta entidade, uma vez que o registo, na CGE de 1998, de um saldo inicial, relativo às receitas orçamentais em dívida, superior em 389,5 milhões de contos ao saldo final constante da CGE do ano anterior, contraria objectivamente princípios contabilísticos fundamentais e afecta a coerência do sistema que admite tal procedimento.

Também não é possível admitir a aplicação deste procedimento, para não distorcer toda a análise à execução orçamental de 1998, uma vez que, considerando tal argumento, essa análise continuou distorcida pelas deficiências verificadas no modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE, entre as quais, a não inclusão de todas as liquidações e o movimento efectuado para acerto da cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR com o valor registado como tal na Contabilidade do Tesouro; considerando ainda o referido argumento, o procedimento aplicado também distorceu a execução orçamental de anos anteriores a 1998, ao equiparar-se a alterações em CGE já encerradas, algo que a DGO sempre rejeitara admitir, por motivos similares aos que são agora invocados pelo Tribunal.

O Tribunal, de forma coerente com a posição assumida sobre esta matéria (transição de saldos), reitera a recomendação sobre as regras de contabilização de alterações a saldos finais expressa no final do ponto 2.5.2.

Quanto à informação prestada pela DGO sobre os comentários subjacentes aos apuramentos efectuados, no ano, e constantes das tabelas da DGCI-IR, direcções de finanças e Conta Geral do Estado, o Tribunal entende, por sua vez, ser necessário referir o seguinte :

- quando o Tribunal refere não ter sido possível apurar, através da CGE, qual o valor de juros de mora cobrados como resultado do não pagamento atempado de IR, por estes juros se encontrarem contabilizados com os juros de mora das restantes receitas, fê-lo porque, na CGE, só existe uma rubrica relativa a juros de mora, não entendendo como é que a entidade responsável pela elaboração da CGE afirma que a observação do Tribunal não é verdadeira, até porque nem sequer justifica tal afirmação;

- não se concorda que o procedimento da DGO em abater, à informação das tabelas da DGCI-IR, não só a cobrança mas também a liquidação escrituradas nas tabelas das Direcções de Finanças, seja correcto e não crie qualquer desvio, em termos de liquidação, se esta, como julga a DGO, só é efectuada e escriturada pela DGCI-IR; com base nesse pressuposto, em primeiro lugar, a liquidação escriturada nas tabelas das direcções de finanças nem sequer deveria existir e, em segundo lugar, a liquidação apurada pelo serviço administrador não deveria ser substituída pelo valor da cobrança (não validada pelo serviço administrador) registada por serviços cobradores (TFP) e equiparada a liquidação, na qualidade de receita eventual, sobretudo quando a cobrança de IR obtida pelas TFP segundo a tabela da DGCI-IR é inferior em 21,8 milhões de contos à registada nas tabelas das Direcções de Finanças;

- também se discorda que não faça qualquer sentido a observação do Tribunal, segundo a qual, o acerto (diferença entre os valores da tabela e a tesouraria) não alterou a liquidação, por parecer

claro à DGO que não tinha que alterar; de facto, o que não parece claro ao Tribunal é como foi possível realizar tal acerto, contrariando as instruções que a própria DGO emitira para o lançamento das tabelas de Receita para 1998; por outro lado, para ser tão claro assim à DGO que o acerto se deveria registar apenas na cobrança, provocando um desvio no saldo final da receita em dívida, face ao valor registado na tabela da DGCI-IR, deve então concluir-se que a DGO se encontra certa de que o valor acrescido através do referido acerto corresponde integralmente a cobrança de liquidações prévias de IRS, ou seja, de liquidações efectuadas pela DGCI-IR, facto que o Tribunal não considera possível, quando:

- ◊ o próprio serviço administrador não considerou esse valor como cobrado;
- ◊ a Contabilidade do Tesouro não distingue a cobrança de liquidações prévias da restante cobrança e, pelo que se verificou para a cobrança de IR através de contas bancárias do Tesouro, nem distingue a cobrança de IR da restante e indevida movimentação de fundos nessas contas bancárias (à excepção da relativa à transferência de fundos para a Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal);
- ◊ a DGO, segundo o que afirma, trabalha com tabelas e não com documentos de receita, não controla a Tesouraria do Estado e não pode pôr em causa, como regra, os elementos que lhe são fornecidos; nestas circunstâncias, o Tribunal também não compreende como tem sido possível à DGO proceder à quantificação da receita de IR e fazer o trabalho que, na sua opinião, pertence à DGCI e à DGT;

- ♦ para ser possível à DGO entender onde o Tribunal pretende chegar quando afirma que a DGO também não assegurou o registo do valor correcto da receita afecta à DGCI-IR, pelo facto dos valores apresentados pela DGT também não poderem ser considerados fiáveis, deve ser referido que o Tribunal proferiu tal afirmação, não só por esta corresponder à realidade mas também atendendo ao disposto no Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, quanto à natureza, missão e âmbito de intervenção da DGO (artigos 1º e 2º), tendo em consideração o papel a desenvolver por esta entidade, no sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, com especial incidência na verificação e informação sobre a legalidade, regularidade e economia dos actos praticados por essa administração.

2.5.4 – Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA)

Os serviços do Tribunal procederam ao confronto dos valores constantes da tabela modelo 28 da DSCIVA com o balancete da DGO. Este processo reveste alguma complexidade uma vez que exige a conjugação de terminologias e desagregações e/ou agregações empregues e efectuadas por estas duas entidades, para além da necessária conciliação dos valores constantes nos documentos referidos.

Refira-se também que os documentos apreciados, têm subjacente à sua elaboração, critérios contabilísticos diferentes, terminologias próprias e um grau de desagregação distinto, restringido o confronto entre um e outro documento, ao mesmo tempo que poderão ser a causa, nomeadamente pelos critérios contabilísticos adoptados, das diferenças ocorridas.

Quanto aos reembolsos constatou-se que a DSCIVA continuou a proceder à sua escrituração na tabela modelo 28 segundo duas ópticas, ou seja, pela emissão e pelo pagamento. Relativamente a estes últimos a informação dos valores a inscrever na tabela é fornecida pela DGT, incluindo este valor, o montante dos reembolsos e restituições pagas, bem como o montante dos juros indemnizatórios pagos.

O pagamento, quer dos reembolsos e restituições propriamente ditas, quer da despesa orçamental relativa aos respectivos juros indemnizatórios, continua a efectuar-se por dedução à receita cobrada, o que o Tribunal de Contas tem vindo a questionar em anteriores Pareceres, por considerar este procedimento contrário aos princípios estabelecidos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada, pelo que enquanto não for revista e na sua revisão não se alterar o disposto no art.º 5º, a dedução do valor dos reembolsos/restituições e respectivos juros, bem como os abates relativos às entregas a outras entidades, efectuados à receita do Estado violam os princípios do orçamento bruto e da universalidade sendo por consequência ilegais.

As divergências apuradas encontram-se no quadro seguinte:

Reembolsos Restituições e Juros

Descrição	DSCIVA (Tabela Modelo 28)	DGO (Balancete)	Divergência
Receita Cobrada	1.603.496.914.860$50	1.603.416.123.518$50	80.791.342$00
Reembolsos Pagos	419.411.819.932$00	419.452.066.050$00	- 40.246.118$00
Receita Líquida	**1.184.085.094.928$50**	**1.183.964.057.468$50**	**121.037.460$00**

Relativamente à divergência da Receita Cobrada entre a tabela da DSCIVA e o balancete da DGO, no montante de 80.791.342$00, uma parte, no valor de 40.108$00 resulta de duas outras divergências identificadas e devidamente comentadas no ponto 2.3.2.3 do presente Parecer.

A outra parte, no valor de 80.751.234$00, refere-se a IVA e juros cobrados pelos CTT nos três últimos dias de Dezembro de 1997 e que entraram na Tesouraria do Estado nos primeiros dias de 1998. Este valor foi considerado pela DGO na CGE e também inscrito na tabela da DSCIVA no ano de 1997, pelo que os valores no que diz respeito a estes dois organismos eram coincidentes.

Estranha-se por conseguinte, o facto de em 1998 a divergência da tabela da DSCIVA em relação à CGE ser praticamente aquela que em 1997 existia entre a referida tabela e a Contabilidade do Tesouro. Note-se que, como já foi referido, no ano de 1998 os valores constantes da tabela da DSCIVA e da Contabilidade do Tesouro são praticamente coincidentes, o que não se percebe devido ao facto da existência da diferença de 80.751.234$00 no ano de 1997.

O quadro seguinte pretende demonstrar as situações verificadas em 1997 e 1998, na CGE, na Contabilidade do Tesouro e na tabela da DSCIVA.

Descrição		Ano de 1997	Ano de 1998
DSCIVA	(a)	1.450.863.517.177$00	1.603.496.914.860$50
CGE (DGO)	(b)	1.450.863.517.177$00	1.603.416.123.518$50
CT (DGT)	(c)	1.450.782.765.943$00	1.603.496.874.752$50
Divergência (1)	(a – b)	0$00	80.791.342$00
Divergência (2)	(a – c)	80.751.234$00	40.108$00
Divergência (3)	(c – b)	- 80.751.234$00	80.751.234$00

Na Direcção-Geral do Orçamento, o registo da receita do IVA encontra-se repartido pelas diferentes entidades cobradoras de acordo com os valores inscritos nos respectivos balancetes, conforme apresentado no quadro seguinte:

Balancetes da DGO

Entidades	Liquidações	Receitas Anuladas	Receitas Brutas	Reembolsos/Restituições	Receitas Líquidas
DSCIVA	1.602.873.186.293$50		1.602.873.186.293$50	419.354.578.269$00	1.183.518.608.024$50
DGAIEC	185.093.979.081$00	1.933.645.651$00	180.815.128.998$00	8.199.212$00	180.806.929.786$00
TFP / DF	48.151.986.115$50	8.732.560.271$00	56.007.803.576$50	437.278.389$00	55.570.525.187$50
DGT	- 1.960.980.612$00		- 1.960.980.612$00	2.641.137$00	- 1.963.621.749$00
Total	**1.834.158.170.878$00**	**10.666.205.922$00**	**1.837.735.138.256$00**	**419.802.697.007$00**	**1.417.932.441.249$00**

Pela análise do quadro verifica-se que o balancete da DGO, em relação à DSCIVA, reflecte os valores das liquidações e das receitas brutas correspondentes à receita cobrada proveniente de autoliquidação e de liquidações prévias, deduzida dos Meios de Pagamento Inválidos (MPI), das transferências para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dos valores entregues aos Órgãos de Turismo, à Segurança Social e dos abatimentos à receita (reembolsos, restituições e juros pagos).

No que concerne aos valores apresentados e como pode observar-se pelo quadro, a DSCIVA continuou a assumir um peso significativo relativamente às diferentes rubricas apresentadas, representando 83.47% (83.66 em 1997) do total do valor global da receita líquida. Note-se, no entanto, que em relação aos reembolsos e restituições pagas a percentagem da DSCIVA revelou-se idêntica à do ano anterior, cifrando-se nos 99.9%.

Ainda relativamente ao valor dos reembolsos e restituições pagas verificou-se em relação ao ano anterior, um acréscimo de 11.3%, acréscimo este inferior ao ocorrido no ano de 1997 (18.4%).

Constatou-se ainda que nas tabelas das DF foi registada a cobrança de 56 milhões de contos de IVA, a qual terá correspondido aos pagamentos de dívidas em fase de cobrança coerciva (através de processo de execução fiscal) e aos pagamentos efectuados pelos contribuintes enquadrados no regime dos pequenos retalhistas. Por sua vez na tabela da DGAIEC a cobrança registada ascendeu a 180,8 milhões de contos e correspondeu ao IVA aduaneiro liquidado e cobrado por esta direcção-geral.

Instadas a pronunciar-se sobre a matéria do ponto 2.5, a DGCI não respondeu e a DGAIEC respondeu fora de prazo, não podendo por conseguinte, ser considerada a resposta.

2.6 – Análise crítica do modelo de contabilização das receitas orçamentais

A finalidade do modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado deve consistir no registo de informação fiável e consistente, sobre a execução dessas receitas, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo sistema de controlo.

Através da análise efectuada aos valores apurados e registados nas tabelas elaboradas por serviços da DGCI para efeito da contabilização das receitas orçamentais na CGE de 1998, foi possível verificar que continua por cumprir aquela que deveria ser a finalidade do modelo utilizado, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas; de facto, a informação das tabelas não pode ser

considerada fiável e consistente quando se verifica estar incompleta, não ser integralmente assumida na CGE e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo a defender que a contabilização deve evoluir para um modelo 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 ser assegurado:

- o 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 ou por retenção de receitas fiscais cujas liquidações resultam da validação dessas entregas por parte dos respectivos serviços administradores (liquidação não prévia).

Uma das principais limitações da evolução para um modelo deste tipo tem consistido na dificuldade em dotar a generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização, com os meios informáticos necessários, não apenas em termos de equipamento, mas também de aplicações que funcionem de forma adequada em rede informática e sejam compatíveis entre si, constituindo um sistema efectivo e global.

Outra das maiores restrições tem resultado da falta de coordenação e harmonização entre os serviços intervenientes no processo de contabilização, não sendo aceitável que a prestação da informação continue a ser efectuada através de elementos com estrutura e configuração diversa e em função de critérios igualmente distintos.

Apesar de serem serviços dependentes da mesma direcção-geral, neste caso a DGCI, as direcções de finanças (DF), a DGCI-IR e a DSCIVA têm apresentado tabelas com estrutura ou contabilização diferenciada, o que constitui uma das principais deficiências do modelo ainda utilizado para 1998.

Verificou-se que as tabelas das DF apresentam uma estrutura adequada ao registo da acção de serviços administradores mas que é basicamente utilizada para contabilizar o exercício de uma função de caixa relativa à cobrança que foi afecta pelos serviços cobradores (TFP) a receitas orçamentais (e também a reposições abatidas nos pagamentos); nestes termos, não é correcto registar a cobrança de receita eventual como liquidação, se a receita cobrada não tiver sido validada pelo respectivo serviço administrador (situação evidente no caso das receitas administradas pela DGCI-IR).

Já a tabela da DGCI-IR foi estruturada e utilizada para registar a função administradora das receitas de impostos sobre o rendimento (IRS e IRC), incluindo as respectivas receitas acessórias; esta seria a situação mais adequada se o processo de recolha e tratamento da informação de cobrança proveniente dos serviços cobradores, permitisse a respectiva validação (ou rejeição e rectificação) em tempo útil, por parte do serviço administrador (o que manifestamente não tem acontecido).

Por sua vez, a tabela da DSCIVA foi estruturada e tem sido basicamente utilizada para registar o exercício da função de caixa pelo serviço que a elabora, apesar de conter ainda informação de outro serviço cobrador (DGT) e informação relativa às receitas administradas pela DGCI-IVA.

Estas tabelas apresentaram ainda informação fornecida pela DGT quanto à anulação das cobranças (reembolsos e restituições) que foram devolvidas (pagas) por terem sido indevida ou excessivamente cobradas.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de Receita para 1998 definiram um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores com a prevalência destes sobre aqueles no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

A contabilização das receitas orçamentais administradas pela DGCI através de tabelas de mero registo das cobranças tem sido criticado pelo Tribunal de Contas por falta de fiabilidade e de consistência resultantes de manifesta incapacidade em:

- registar a emissão e 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.

Após ter sido determinada a criação de tabelas para registar a acção de serviços administradores (caso da DGCI-IR), a coerência do modelo de contabilização deveria impedir a existência de registos inconsistentes como são os relativos à liquidação, nas tabelas das DF, da cobrança de IR nas TFP, uma vez que essas liquidações devem ser e foram efectivamente registadas na tabela da DGCI-IR (o serviço competente para o efeito, mesmo no caso das liquidações não prévias, através da validação da respectiva cobrança).

Sendo a contabilização das receitas uma consequência da respectiva administração (incluindo a validação da cobrança registada pelos serviços cobradores), a utilização das tabelas das DF deveria corresponder à estrutura e configuração das mesmas, ou seja, pelo registo da acção dos respectivos serviços administradores (repartições de finanças).

Pela mesma razão, a tabela da DSCIVA deveria adoptar uma estrutura e configuração compatíveis com o registo da acção de serviço administrador do IVA e passar a efectuar esse registo.

Pelo contrário, na CGE de 1998 continuaram a ser mantidos os valores registados como cobranças, pelos serviços cobradores, 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 continuaram a contribuir:

- 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.

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 pela maior parte dos 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 torna insuficiente e inadequado o controlo exercido sobre as 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).

Na perspectiva do Tribunal, 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.

Sem prejuízo da posição que vem sendo assumida pelo Tribunal de Contas, segundo a qual o registo dos reembolsos e das restituições, efectuado por abate à receita, contraria o disposto na Lei n.º 6/91, Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), o valor considerado para o efeito deve

corresponder ao valor das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) emitidas e não canceladas, uma vez que essa emissão, por parte de serviços competentes para o efeito, é suficiente para tornar os valores a reembolsar (ou restituir) indevida ou excessivamente cobrados.

O registo do pagamento dos reembolsos continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal 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.

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).

O registo dos reembolsos assume especial importância quando se continuam 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 manutenção 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.

Solicitadas a pronunciar-se sobre os pontos 2.3, 2.4 e 2.6 do presente capítulo, a DGT não respondeu, e a DGO respondeu fora do prazo fixado pelo que a resposta não pode ser considerada.

No que concerne à DGCI, embora envolvendo também questões tratadas no presente capítulo, a resposta foi remetida no prazo que decorreu para audição ao capítulo IX, pelo que só nesse capítulo pode ser considerada.

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Análise global da execução do orçamento da despesa

3.1.1 – 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 (2.044 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 (1.222), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 306 serviços (25%), respeitantes ao Cap.º 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" e às Divisões:

- 01 – "Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, 1º Ciclo do Ensino Básico, Áreas e Delegações Escolares";
- 02 – "Escolas Básicas Integradas, 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";
- 03 – "Escolas Secundárias";
- 04 – "Serviços Autónomos/Escolas Profissionais Públicas".

Relativamente às verbas deste Ministério inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 10 – "Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento", Subdivisão 01 – "DAPP – Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação/Nónio Século XXI", processadas também como verbas comuns por 154 estabelecimentos do ensino básico e secundário, foram conferidos os mapas dos serviços seleccionados no âmbito da conferência do acima referido Cap.º 02.

Continuaram a ser solicitados e conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes 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 relativos às verbas comuns inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 01 – "Secretaria-Geral", Subdivisão 03 – "SG-Diversos – Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.044 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas:

- 1.099 (53,8%) não os remeteram no prazo estipulado na lei [1], sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Finanças (91,7% dos seus serviços), da Economia (86,1%) e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (84,7%).
- 351 (17,2%) não os tinham ainda remetido quando se iniciou a organização e preparação dos mesmos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Economia (63,9% dos serviços deste Ministério), das Finanças (54,2%) e dos Encargos Gerais da Nação (46,9%). A esses serviços foram enviados ofícios solicitando o envio dos mapas em falta.
- 46 (2,3%) não os remeteram nos prazos fixados nos ofícios acima referidos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (8,4% dos seus serviços), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (5,9%) e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (5,1%).

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, dos 1.128 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos 348 (30,9%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde e Ciência e Tecnologia (50,0% dos respectivos serviços), da Educação (46,7%) e do Ambiente (30,4%). 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.

Dessas divergências merecem destaque as seguintes situações:

- a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos "mapas de despesa", de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesouraria da Fazenda Pública;
- a não devolução atempada, pelas repartições de finanças ao serviço que emitiu a guia de reposição, do duplicado comprovativo do seu pagamento [2];
- a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;
- em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80 [3], pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços;
- o processamento de despesa orçamental, para permitir a transferência de verbas através da DGT para dois serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (nos montantes de respectivamente, de 1.972.859$00 e 405.742$00), transferência que foi posteriormente

[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] Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após o pagamento ter sido efectuado.

[3] Dispõe que compete aos serviços com autonomia administrativa ou também financeira proceder à emissão das guias que lhes respeitem.

suspensa sem que tivesse sido efectuada atempadamente a regularização da despesa através da reposição dessas importâncias;

- o processamento de despesas em duplicado na altura em que foi introduzido o SIC em serviços do Ministério da Saúde (13.054.754$00) e Ministério da Economia (36.214$00)[1];

O processo de retroacção conduzido pela DGO (pelo qual diversas reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do Estado de 1999, foram convertidas em abatidas de 1998), que apenas ocorreu em Outubro/99, originou também, naturalmente, divergências, visto que os serviços não estavam na posse dessa informação quando remeteram os "mapas de despesa".

3.1.2 – 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[2]), deduzida das reposições abatidas nos pagamentos (incluindo as reposições retrotraídas).

Os fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais, as reposições abatidas nos pagamentos e as verbas efectivamente afectas ao pagamento de despesas (despesa orçamental líquida), constam do quadro seguinte, por Ministérios:

[1] Cfr. nota seguinte.

[2] À despesa autorizada ilíquida (evidenciada, para cada serviço, no Mapa 3 – "Balancetes das Autorizações" das Delegações da DGO) em regra corresponde a saída de fundos por conta das correspondentes dotações orçamentais, para pagamento dessas despesas (evidenciada, para cada Ministério, no Mapa 4 –"Nota dos Fundos Saídos e das Reposições Abatidas", também das Delegações). Em 1998, no mesmo mês em que o respectivo serviço passou a estar integrado no SIC, verificaram-se situações em que uma autorização de despesas (de pessoal) deu origem a dois processamentos de saída de fundos para pagamento, um pelo sistema tradicional e outro pelo SIC. Tais situações, posteriormente regularizadas através de reposições, verificaram-se no Ministério da Saúde e da Economia, dando origem a saídas de fundos (Mapa 4) superiores ao montante das autorizações (Mapa 3) em, respectivamente, 13.054.754$00 e 36.214$00.

(em escudos)

Ministérios	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	115 916 335 989,00	119 559 544,00	115 796 776 445,00
Defesa Nacional	296 719 996 261,00	4 991 887 509,00	291 728 108 752,00
Negócios Estrangeiros	51 626 917 392,00	114 779 494,00	51 512 137 898,00
Finanças	4 930 387 194 553,00	293 033 030 121,00	4 637 354 164 432,00
Administração Interna	216 895 665 233,50	502 703 879,00	216 392 961 354,50
Equip. Planeamento e da Adm. do Território	550 237 147 869,70	833 986 925,00	549 403 160 944,70
Justiça	81 015 857 025,00	49 242 197,00	80 966 614 828,00
Economia	82 627 526 347,00	138 500 457,00	82 489 025 890,00
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	120 401 841 033,00	396 296 122,00	120 005 544 911,00
Educação	1 068 944 397 708,00	844 474 887,00	1 068 099 922 821,00
Saúde	776 546 979 989,00	2 580 665 316,00	773 966 314 673,00
Trabalho e da Solidariedade	408 908 291 875,00	28 328 980,00	408 879 962 895,00
Ambiente	35 676 608 784,00	890 514 185,00	34 786 094 599,00
Cultura	36 186 634 432,00	1 113 218 372,00	35 073 416 060,00
Ciência e Tecnologia	16 672 967 211,00	27 409 687,00	16 645 557 524,00
Total	**8 788 764 361 702,20**	**305 664 597 675,00**	**8 483 099 764 027,20**

Os valores do quadro anterior, que correspondem aos evidenciados na Conta, foram conferidos através dos "Mapas de Despesa", remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios, e dos mapas 03 – "Balancetes das autorizações" e 04 – "Nota dos Fundos Saídos e das Reposições Abatidas" remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento.

A despesa orçamental líquida, que totalizou 8.483.099.764.027$20, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 8.788.764.361.702$20, deduzido de 305.664.597.675$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (228.507.351.207$00) e em 1999 (77.157.246.468$00).

Nas reposições efectuadas em 1999 e registadas na CGE/98 como reposições abatidas, diminuindo o total da despesa orçamental, conforme se analisa no ponto 9.1.1 *a)* do Cap.º IX, distingue-se, pela sua tramitação, a retroacção de diversas reposições totalizando o montante de 1.420.531.551$00 referida no Relatório da Conta [1] e as reposições efectuadas pelo IGCP, em Outubro/99, no montante de 75.736.714.917$00, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", das quais não há qualquer referência no Relatório da Conta.

As verbas repostas pelo IGCP desse capítulo foram abatidas às despesas processadas por conta dos seguintes subagrupamentos económicos:

03.01 – Juros	2.094.511.710$00
03.02 – Outros encargos correntes da dívida . . .	1.622.977.172$00
10.01 – Amortização da dívida	72.019.226.035$00

[1] Cfr. a "Conta Geral do Estado de 1998", Volume I, ponto 1.4.4.2.1, pág. 64.

Dado que os juros e outros encargos correntes da dívida constituem despesas efectivas, a antecipação para 1998 dessas reposições, totalizando 3.717.489 contos, reduziu o défice da Conta Geral do Estado (que ascendeu a 388.082.709 contos).

Atendendo a que a legislação estabelece a data de 14 de Fevereiro para a reposição dos saldos das verbas orçamentais transferidas e não utilizadas, não se compreende que a reposição das verbas em causa apenas tenha ocorrido em Outubro/99, independentemente do processo que levou à sua contabilização como reposições abatidas de 1998. Nesse período, tais verbas permaneceram indevidamente na conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos da dívida pública" [1].

Relativamente também ao incumprimento de prazos, refira-se que foi processada despesa em Novembro de 1999 por conta das seguintes dotações do Cap.º 70 – "Recursos próprios comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças de 1998, totalizando 2.809.963 contos:

04.04.01 A– Contribuições para a União Europeia – Recursos Próprios IVA . . .	1.876.702	contos
04.04.01 B– Contribuições para a União Europeia – Recursos Próprios PNB . . .	933.261	"

Este processamento, efectuado muito para além do prazo fixado para a realização da despesa orçamental, teve como finalidade colmatar um lapso dos Serviços da DGT, que não processaram em devido tempo essa despesa para pagamento dos correspondentes encargos de 1998 [2].

Relativamente às verbas registadas na Conta Geral do Estado como "despesas pagas" (despesa orçamental líquida), o Tribunal tem vindo a referir um conjunto de observações que se prendem com a transparência das contas públicas. Assim, em 1998, continuaram a verificar-se as seguintes situações:

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

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais 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"), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

[1] O processamento da despesa orçamental por conta das dotações com a classificação orgânica Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública" efectua-se pela transferência das verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos da dívida pública" (por movimento escritural, isto é, sem entrada ou saída de fundos dos cofres do Estado). Do mesmo modo, a reposição das verbas em causa foi efectuada por movimento escritural, de saída dessa conta de operações de tesouraria e entrada em "reposições abatidas nos pagamentos".

[2] Refira-se que as dotações orçamentais dessa rubricas foram propositadamente reforçadas, através da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (altera o Orçamento do Estado para 1998), para permitir a realização dessa despesa durante o período de execução do OE/98. A realização da referida despesa, por transferência para a conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios", é também referida no Cap.º VIII, a propósito desta conta, e no Cap.º XI.

[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. Cfr., adiante, a alínea *e)*.

As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos) [1]. 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 anuais que estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (aprova essas normas para 1998), 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".*

A Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem no total das reposições não abatidas as que resultam de: *i)* pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e as *ii)* verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades que receberam as transferências orçamentais (e que constituem as verbas em análise). Nos últimos quatro anos, esse total apresentou a seguinte evolução:

1995	64.085	milhares de contos
1996	81.152	" " "
1997	108.949	" " "
1998	67.590	" " "

Relativamente às reposições não abatidas, refere a DGO na sua resposta:

> *"(...) esta Direcção-Geral também concorda com a observação quanto à análise ao conteúdo das guias de reposição não abatidas, para já não propriamente daquelas que resultam de saldos com origem em pagamentos orçamentais não utilizados no todo ou em parte, mas sim daquelas que são originadas por pagamentos indevidos. Assim é, que neste momento e, relativamente a 1999, decorre o trabalho de quantificação e apuramento da natureza económica das despesas pagas indevidamente e, isto no âmbito da prestação de contas nacionais, ficando o tratamento integral daquelas que respeitam a pagamentos orçamentais não utilizados no todo ou em parte para depois".*

O Tribunal recomenda que a quantificação e o apuramento a que alude a DGO na sua resposta venha a constar da Conta Geral do Estado.

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, do qual resulta uma falta de rigor nas contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado) e 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[2] –, questão que se analisa em seguida.

---

[1] Tratando-se de um processo continuado, o seu efeito sobre o défice da CGE de cada ano é o valor líquido, isto é, a diferença entre o acréscimo da despesa orçamental correspondente às verbas transferidas e não utilizadas e o acréscimo da receita orçamental resultante da reposição dos saldos do ano anterior.

[2] 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.

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-financiamento 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 objecto de auditoria que a importância registada na Conta como "despesa paga" pode diferir, por vezes significativamente, da importância efectivamente paga pelos serviços executores daqueles programas, podendo os saldos das dotações requisitadas e a integrar no orçamento do ano seguinte ser superiores aos pagamentos efectuados no ano.

Além das verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", verificam-se também outras situações, de requisição de verbas em excesso para reforço da correspondente dotação do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais.

Relativamente aos montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para o quadriénio 1995-98: (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 os anos de 1997 e 1998, especificam-se também 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
1998	67 590	32 788	28 448	3 261	1 079

n.d. – não determinado

Fonte:(1) – Valores da CGE (ano), 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 a dotações para:

M. Administração Interna		
– Danos causados pelas intempéries	805	milhares de contos
Ministério da Cultura		
– Transferências para o ex-IPACA	263	milhares de contos
M. Ciência e Tecnologia		
– Transferências para o Observatório das Ciências e das Tecnologias e o Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional	11	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.

No entanto, dada a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, variando entre 48,5% e 72,4% nos quatro anos, pode concluir-se que em média mais de metade 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 mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais.

Essas reposições para a abertura de créditos especiais totalizaram 32.788 milhares de contos em 1998, tendo as reposições de saldos do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" ascendido a 28.448 milhares de contos (86,8%), os saldos respeitantes à lei de programação militar a 3.261 milhares de contos (9,9%) e as restantes reposições de saldos a 1.079 milhares de contos (3,3%).

Refira-se que do valor das verbas repostas em 1998 para a abertura de créditos especiais no Cap.º 50, correspondem 20,2 milhões de contos ao IFADAP, 2,0 milhões de contos ao IAPMEI, 0,9 milhões de contos à DGDR e 0,7 milhões de contos ao ICEP.

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.

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 69.º da Lei do Orçamento para 1999 autorizou que os saldos das dotações do OE/98 das rubricas de classificação económica "Transferências Correntes", "Subsídios", "Activos Financeiros" e "Outras Despesas Correntes" fossem transferidos para conta especial de operações de tesouraria, a utilizar na liquidação das respectivas despesas, até 30/6/99 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/99).

A transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria [1] ao abrigo dessa norma representou um acréscimo da despesa do OE/98 em 8.465 milhares de contos. Por outro lado, até Junho de 1998 foram efectuadas despesas através da correspondente conta de operações de tesouraria do ano anterior ("Saldos do Cap.º 60 do OE/97"), no montante de 5.924 milhares de contas, diminuindo a realização da despesa por conta das correspondentes dotações do OE/98. Assim, em termos líquidos, a despesa do OE/98 foi acrescida (sobreavaliada) em 2.541 milhares de contos [2].

Inversamente, nos anos em que as verbas orçamentais transferidas para a correspondente conta de operações de tesouraria (representando acréscimo da despesa) sejam inferiores às verbas utilizadas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º do OE/*(do ano anterior)"* (representando diminuição da despesa), a despesa orçamental estará subavaliada, tal como se verificou em 1997, cuja despesa foi reduzida em 9.240 milhares de contos em resultado deste processo continuado.

d) Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias.

Em 1998, 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 191 [3] (168 no ano anterior), dos quais 135 pertencem ao Ministério da Educação. O valor total da despesa do Cap.º 80 – "Contas de Ordem" representou 102,856 milhões de contos [4].

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 [5], 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:

---

[1] Essas verbas, afectas à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, foram transferidas, respectivamente, para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGT" e "Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGAERI".

[2] Os efeitos também sobre a receita e o défice da CGE/98 são analisadas no ponto 5.5 do Cap.º V.

[3] Excluindo dos 200 serviços (179 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" aqueles que não apresentaram execução.

[4] Apesar de a CGE/98 inscrever na receita e na despesa valores iguais relativos a "Contas de Ordem", o Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta (pontos 1.4.4.2 – Execução orçamental de 1998 e 1.4.4.3.7 – Contas de Ordem) refere que a receita totalizou mais 16,7 milhões de contos.

[5] 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.

> *"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"* [1].

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, contudo, que nos últimos dois anos foram incluídos no regime de "contas de ordem" 41 serviços e fundos autónomos (18 em 1997 e 23 em 1998). Relativamente aos serviços e fundos autónomos não incluídos, constituindo um conjunto heterogéneo, não foi possível apurar o montante de receitas próprias envolvido.

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 –, o Tribunal 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.

e) Serviços integrados no novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, que se caracteriza pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilístico [2], 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. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores.

Este sistema continua a abranger apenas um número limitado de serviços e organismos, embora em 1998 se tenha verificado a integração de um número de serviços superior ao dos integrados até esse ano, conforme se indica no quadro seguinte:

---

[1] Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 15.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 107/98 (estabelece as normas de execução para 1998) determina que: "Os serviços e organismos devem utilizar prioritariamente para cobertura das suas despesas as receitas próprias não consignadas a fins específicos".

[2] Cfr. art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92.

Ministério	Integrados no SIC			Total dos serviços simples ou com autonomia administrativa [a]	Serviços integrados (em %)
	1993 – 1997	1998	Total		
Encargos Gerais da Nação	3	17	20	38	52,6
Negócios Estrangeiros	5	1	6	[b] 16	37,5
Finanças	17	2	19	23	82,6
Defesa	-	-	-	71	-
Administração Interna	1	6	7	31	22,6
MEPAT	3	1	4	41	9,8
Justiça	2	-	2	106	1,9
Economia	-	21	21	29	72,4
Agricultura	1	1	2	30	6,7
Saúde	4	3	7	8	87,5
Educação	-	-	-	[c] 1253	-
Trabalho e Solidariedade	2	5	7	23	30,4
Cultura	-	-	-	79	-
Ambiente	2	-	2	22	9,1
Ciência e Tecnologia	-	-	-	3	-
Total	**40**	**57**	**97**	**1 773**	**5,5**

[a] Número de serviços simples ou com autonomia apenas administrativa processadores de despesa orçamental em 1998.

[b] Não inclui os serviços externos do MNE (149 serviços).

[c] Inclui 1.222 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

A proporção de serviços integrados no SIC, variável conforme os Ministérios é, assim, ainda bastante reduzida.

Em 1998, o SIC continuou a não abranger as verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", de todos os serviços e organismos, que continuaram a ser processadas pelo sistema tradicional (através de requisições de fundos pelos serviços com autonomia, ou, tratando-se de serviços simples, do pagamento pela 14.ª Delegação da DGO das despesas desses serviços).

O fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira, regulamentado desde 1992, contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta.

3.1.3 – 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 1998, 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.

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.

3.1.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte 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 (3)/(2)
Encargos Gerais da Nação	107 751 853	124 651 760	115 796 776	92,9
Defesa Nacional	285 594 583	305 930 691	291 728 109	95,4
Negócios Estrangeiros	45 816 060	52 491 531	51 512 138	98,1
Finanças	6 352 889 641	6 384 776 956	4 637 354 165	72,6
Administração Interna	213 851 222	228 164 086	216 392 961	94,8
Eq. Planeamento e da Adm. do Território	546 893 913	568 156 693	549 403 161	96,7
Justiça	75 334 065	83 459 768	80 966 615	97,0
Economia	109 114 256	112 178 642	82 489 026	73,5
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	107 651 388	129 491 347	120 005 545	92,7
Educação	1 022 217 806	1 085 707 732	1 068 099 923	98,4
Saúde	768 065 293	780 757 729	773 966 315	99,1
Trabalho e da Solidariedade	413 932 101	417 533 529	408 879 963	97,9
Ambiente	46 522 651	46 332 965	34 786 094	75,1
Cultura	33 707 252	38 215 776	35 073 416	91,8
Ciência e Tecnologia	18 007 970	17 806 484	16 645 557	93,5
Total	**10 147 350 054**	**10 375 655 689**	**8 483 099 764**	**81,8**

Conforme se analisa no Cap.º I (ponto 1.3.1) o total aprovado pelo Orçamento do Estado, no montante de 10.147.350.054 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 228.305.635 contos (+ 2,25%), devido quase exclusivamente à abertura de créditos especiais pelo Governo no total de

218.525.635 contos (o que representa 95,7% dessas alterações), tendo as alterações resultantes da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro, somado 9.780.000 contos (4,3%).

A despesa orçamental totalizou 8.483.099.764 contos, o que representa 81,8% do orçamento final. Registaram taxa de execução inferiores a 90% os Ministérios das Finanças (72,6%), da Economia (73,5%) e do Ambiente (75,1%).

Quanto 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 do n.º 1 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei do Orçamento para 1998, foram congeladas dotações no valor de 27,8 milhões de contos, que não foram objecto de alteração orçamental (nomeadamente por via do orçamento rectificativo).

Relativamente às cativações previstas no art.º 4.º da mesma Lei (com as excepções nele previstas): 10% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisição 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.

Visto que decorrem à margem das alterações orçamentais, as cativações/descativações e congelamentos/descongelamentos não estão previstos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, designadamente no seu art.º 18.º (Execução do orçamento das despesas) e 20.º (Alterações orçamentais), e no Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (estabelece as regras a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo). Na prática, para essas rubricas, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações disponíveis" (dotação orçamental menos as cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor [1].

Na sua resposta, a DGO refere que:

> *"Não pode esta Direcção-Geral, tendo em vista a clareza e o rigor que pretende dar à Conta Geral do Estado, deixar de ser sensível à observação de fazer constar do Relatório da Conta dados quanto às "dotações disponíveis" (dotação orçamental corrigida abatida das cativações e congelamentos). Se possível, faremos constar tais elementos, eventualmente, acompanhados da respectiva análise, já no Relatório da Conta Geral do Estado de 1999".*

[1] Para um programa ou dotação em concreto, a dotação orçamental constante da Conta não traduz o montante das verbas que lhe foram atribuídas, visto que pode ter sido congelada numa percentagem significativa, que pode ultrapassar os 50%.

3.2 – Evolução da Despesa

A despesa orçamental de 1998 totalizou 8.483.099.764 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (9.955.774.628 contos) um decréscimo de 1.472.674.864 contos (- 14,8%).

Para a análise da variação da despesa total, há que ter em atenção que, ao contrário dos anos anteriores, as Contas de 1997 e 1998 passaram a incluir o valor total da amortização dos títulos de dívida pública de curto prazo (Bilhetes do Tesouro e "títulos a curto prazo-exterior" [1]), cujos montantes e variação foram os seguintes:

(em contos)

Amortização de títulos de curto prazo	1997	1998	Variação
Bilhetes do Tesouro	2 342 093 214	1 293 518 047	-1 048 575 167
"Títulos a curto prazo - exterior"	230 000 000	194 843 182	- 35 156 818
Total	**2 572 093 214**	**1 488 361 229**	**-1 083 731 985**

Assim, o decréscimo da despesa em relação ao ano anterior ficou a dever-se, em 73,6%, à diminuição da despesa relativa à amortização desses títulos. No quadro seguinte compara-se a despesa paga nos anos económicos de 1997 e 1998, por Ministérios:

(em contos)

Ministérios	Total da Despesa Paga			Capítulos 01 a 60	Capítulos 70 e 80 (*)
	1997	1998	Taxa de variação	Taxa de variação	Taxa de variação
Encargos Gerais da Nação	93 530 173	115 796 776	23,8	26,4	3,5
Defesa Nacional	285 114 116	291 728 109	2,3	1,7	30,5
Negócios Estrangeiros	46 583 917	51 512 138	10,6	10,7	(85,9)
Finanças	6 398 220 039	4 637 354 165	(27,5)	(28,8)	9,0
Administração Interna	201 137 617	216 392 961	7,6	7,6	5,6
Equipa. Planeamento e Admins. do Território	501 663 486	549 403 161	9,5	10,0	(5,9)
Justiça	76 525 876	80 966 615	5,8	5,5	46,1
Economia	76 631 801	82 489 026	7,6	10,9	0,3
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	113 057 334	120 005 545	6,1	6,4	(16,1)
Educação	970 741 277	1 068 099 923	10,0	9,1	66,6
Saúde	733 177 812	773 966 315	5,6	5,3	41,9
Trabalho e da Solidariedade	382 405 090	408 879 963	6,9	6,9	-
Ambiente	33 373 889	34 786 094	4,2	4,1	16,5
Cultura	28 616 306	35 073 416	22,6	22,1	26,8
Ciência e Tecnologia	14 995 895	16 645 557	11,0	11,1	2,3
Total	**9 955 774 628**	**8 483 099 764**	**(14,8)**	**(15,6)**	**11,3**

(*) Cap. 70 – "Recursos Próprios comunitários", apenas no orçamento do Ministério das Finanças e Cap. 80 – "Contas de Ordem", nos orçamentos dos restantes Ministérios.

Nota: Para a comparação entre os dois anos, foi somada a execução orçamental, em 1997, dos Ministérios da Qualificação e Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, que constituíram o Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

[1] Amortização de "Euro Commercial Paper" – Cfr. ponto 6.2 – "Dívida Externa"

Assim, apenas o Ministério das Finanças apresentou uma redução das despesas em relação ao ano anterior em 1.760,9 milhões de contos (- 27,5%), em resultado essencialmente da:

- ◊ diminuição das despesas de amortização da dívida pública em 1.458,0 milhões de contos (1.083,7 milhões de contos na amortização da dívida de curto prazo e 374,3 milhões de contos na amortização da dívida de médio e longo prazos);
- ◊ diminuição dos juros da dívida pública em 87,7 milhões de contos e de outros encargos correntes da dívida pública em 8,9 milhões de contos, totalizando a redução desses encargos 96,6 milhões de contos;
- ◊ diminuição em 313,4 milhões de contos nas transferências de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, justificada pela redução das receitas das reprivatizações.

Registaram aumentos neste Ministério, nomeadamente, as despesas com pensões e reformas (+ 34,2 milhões de contos, essencialmente com as despesas de segurança social da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações); serviços de protecção social (+ 18,0 milhões de contos, relacionados sobretudo com a comparticipação do Estado para o sistema de saúde da responsabilidade da ADSE); bonificações de juros (+ 19,1 milhões de contos, essencialmente da bonificação de juros de empréstimos para habitação própria); e "Recursos próprios comunitários" (+19,6 milhões de contos, resultantes do acréscimo da contribuição financeira para a União Europeia, em 13,9 milhões de contos, e de recursos próprios tradicionais, sobretudo direitos aduaneiros, em 5,7 milhões de contos).

Nos restantes Ministérios, a despesa total aumentou 288,2 milhões de contos (+ 8,1%).

Registaram maiores crescimentos absolutos as despesas dos seguintes Ministérios:

- ♦ da Educação, em 97,3 milhões de contos (+10,0%), devido essencialmente:
  - ◊ ao acréscimo da despesa com o pessoal em 48,2 milhões de contos, dos quais 46,5 milhões de contos respeitam às remunerações do pessoal afecto ao ensino básico e secundário;
  - ◊ ao acréscimo das transferências correntes para as administrações públicas, em +27,8 milhões de contos, essencialmente resultante das transferências para Universidades (+8,2 milhões de contos), Institutos Politécnicos (+4,7 milhões de contos), Administração Local referente à Educação Pré-Escolar (+2,5 milhões de contos) e Serviços de Acção Social (+2,2 milhões de contos);
  - ◊ ao acréscimo das transferências de capital, em +4,0 milhões de contos, essencialmente resultante das transferências para Universidades (+2,1 milhões de contos), Institutos Politécnicos (+1,2 milhões de contos) e Administração Local (+1,2 milhões de contos);
- ♦ do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, no valor de 47,7 milhões de contos (+ 9,5%), essencialmente devido ao aumento das transferências correntes para a Administração Local em 14,1 milhões de contos, no âmbito da lei das finanças locais e das transferências de capital para as administrações públicas em 30,2 milhões de contos (dos quais 11,8 milhões de contos nas transferências para a JAE e 7,6 milhões de contos nas transferências para a Administração Local também no âmbito das finanças locais).
- ♦ da Saúde, no valor de 40,7 milhões de contos (+ 5,6%), essencialmente pelo acréscimo de 39,7 milhões de contos de transferências correntes para o Serviço Nacional de Saúde.

Saliente-se que as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" totalizaram 102,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 14,9 milhões de contos (16,9%). Para esse aumento contribuíram essencialmente os estabelecimentos de ensino com autonomia administrativa e financeira, tendo aumentado em 10,3 milhões de contos as despesas deste Ministério registadas em "Contas de Ordem".

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de "Contas de Ordem", destaca-se o Fundo de Turismo (19,5 milhões de contos), a Junta Autónoma das Estradas (9,5 milhões de contos), Arsenal do Alfeite (7,6 milhões de contos), Instituto Nacional do Desporto (6,7 milhões de contos) e o Serviço Nacional de Bombeiros (6,0 milhões de contos) que, em conjunto, representam 47,9% das despesas orçamentais processadas neste regime.

CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

A análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua parcela anual, visou dar cumprimento ao disposto no art. 41º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O PIDDAC, traduzido no OE pelo Mapa XI (n.º 4 do art. 12º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE) deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a AC pretenda 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.

O PIDDAC é um plano revestido das características de documento norteador, baseado em objectivos e orientações quantificadas, projectadas no tempo e atribuídas a entidades específicas. Traduz a função de planeamento, contempla os processos cíclicos de realização de objectivos e tem uma vertente de acompanhamento. Aquelas funções fazem parte integrante de um sistema global, comunitário e nacional, cujos subsistemas (institucional, de gestão e operativo) integram sistemas gerais.

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses dos relatórios de duas auditorias realizadas no âmbito do controlo financeiro do Tribunal aprovados pela 2ª Secção.

Uma primeira auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e acompanhamento do PIDDAC teve por objecto a análise da gestão do PIDDAC no âmbito do planeamento e do acompanhamento. Foi desenvolvida numa perspectiva sistémica, baseada na análise dos subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento de programas, utilizados pelas entidades intervenientes, e compreendeu a avaliação do controlo interno, o processo de decisão e a utilização dos sistemas de informação.

Relativamente à segunda auditoria, a auditoria de gestão no sector da Educação - PIDDAC especialmente direccionada aos "trabalhos a mais", o programa de trabalhos visou a análise da gestão do Programa "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário", executado pelas DRE, com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa entre 1990 e 1998 e avaliar as causas e os efeitos da realização dos trabalhos a mais.

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art. 87 da Lei n.º 98/97, a "análise da execução global do PIDDAC" e, bem assim, os relatos referentes à "Auditoria de Sistemas no âmbito do Planeamento e do Acompanhamento do PIDDAC" e à "Auditoria de Gestão no Sector da Educação ao Programa PIDDAC "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário", especialmente direccionada aos trabalhos a mais", foram enviados às entidades competentes, para os efeitos previstos no art. 13º do citado diploma legal.

Assim, sobre a análise da execução global do PIDDAC foram ouvidos o DPP e a DGO/14ª Delegação, tendo estes serviços apresentado as alegações que serão transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo.

No que respeita à "Auditoria de Sistemas no âmbito do Planeamento e do Acompanhamento do PIDDAC", foram ouvidos o Departamento de Prospectiva e Planeamento, a Secretaria-Geral do Ministério da Ciência e Tecnologia, a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, a Direcção-Geral do Orçamento (14ª Delegação), as Comissões de Coordenação Regional do Norte, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve e as Direcções Regionais do Ambiente do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. À excepção da Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo e da Direcção Regional do Ambiente de Lisboa e Vale do Tejo, todas as entidades produziram alegações.

Relativamente à "Auditoria de Gestão no Sector da Educação ao Programa PIDDAC "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário", especialmente direccionada aos trabalhos a mais", foram ouvidas as seguintes entidades: Direcções Regionais da Educação do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo e do Algarve, Gabinete de Gestão Financeira, Direcção-Geral de Administração Educativa e Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento. Apresentaram alegações todas as Direcções Regionais e a Direcção-Geral de Administração Educativa.

As alegações produzidas foram evidenciadas nos respectivos relatórios de auditoria, pelo que as sínteses elaboradas para efeitos do presente Parecer tiveram as mesmas em consideração.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, bem como dar a conhecer as posições das entidades auditadas, as respostas são apresentadas integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do art. 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art. 24º, n.º 4, da Lei n.º 6/91.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise global abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial e regional da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao planeamento do PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e no Relatório de Execução do PIDDAC/98, documentos elaborados, respectivamente, pela DGO e pelo DPP.

As condicionantes e limitações da presente acção preparatória do Parecer sobre a CGE foram essencialmente as decorrentes da desarticulação dos sistemas de informação da DGO e do DPP. De tal facto resultou a ausência de complementaridade e coerência dos dados obtidos junto de cada um dos sistemas de informação indicados, o que dificultou o controlo financeiro da execução do PIDDAC.

4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

- **Normas Comunitárias**

Tendo em conta o primado do direito comunitário e a sua aplicabilidade directa, cumpre referir que a actividade de planeamento das entidades nacionais se encontra condicionada por normas de enquadramento de direito comunitário originário e derivado.

Quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia[1] quer os actos de direito comunitário derivado[2], ao definirem os objectivos da União e dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros e, bem assim, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem limites materiais ao planeamento a empreender pelos EM. De resto, de acordo com os princípios da complementaridade e da parceria, expressos no art. 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88[3], com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, a acção comunitária e, consequentemente, a participação financeira proveniente da União é apenas delineada como um complemento para as acções nacionais, estando, pois, os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento. Assim, os recursos financeiros provenientes da União Europeia no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio contêm objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Dos arts. 104.º e 121.º do TCE, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, derivam ainda para os EM obrigações relativas à disciplina orçamental e financeira, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia. Para a consecução de tais objectivos foram adoptadas as normas constantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997[4] e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, da mesma data[5].

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, foram sempre desenvolvidos programas de convergência, sendo o último relevante para o presente parecer o Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento para o período de 1998-2000. Atenta a estratégia delineada naquele Programa, designadamente no que respeita à reorientação da despesa pública, o PIDDAC afigura-se um instrumento privilegiado para *"um elevado esforço de investimento público em infra-estruturas, contribuindo para a não incompatibilidade, mesmo no curto prazo, entre os objectivos de convergência real e nominal"*.

Deverá ainda vir a reflectir-se no PIDDAC a melhoria da gestão pública e do controlo da despesa pública, contribuindo dessa forma para a convergência nominal.

- **Normas nacionais**

Dispõe a al. e) do art. 80º da CRP[6] que um dos princípios da organização económico-social é o do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social, sendo uma das incumbências

[1] As referências doravante feitas ao TCE reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo TUE e pelo TA.

[2] Vejam-se, a título exemplificativo, os arts. 158.º e 160.º do TCE. e o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, de 24 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho.

[3] Este Regulamento que se encontra em vigor em 1998, viria a ser revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) 1260/99, de 21 de Junho, que contém o mesmo tipo de constrangimentos ao planeamento pelos Estados membros

[4] Relativo ao reforço de supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas e entrou em vigor em 1 de Julho de 1998.

[5] Refere-se à aceleração e clarificação da aplicação do procedimentos relativo aos défices excessivos, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1999.

[6] Trata-se da versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992 e 1997.

prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito, como resulta da al. i) do art. 81º da Constituição[1].

Constituem objectivos dos planos de desenvolvimento económico e social a promoção do crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português[2].

Sobre a hierarquia destes planos, pode retirar-se do art. 91º da CRP que ela é encimada pela lei das grandes opções[3], surgindo seguidamente os planos nacionais[4], que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial[5].

O quadro normativo do planeamento não fica completo sem uma alusão à Lei 43/91, de 27 de Julho[6], de acordo com a qual a estrutura do planeamento nacional engloba as GOP, que *"devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social"*[7], os planos de médio prazo, que *"reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura"*[8], e os planos anuais, que *"enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado"*[9].

Resulta do que ficou descrito que, no âmbito da legislação em vigor, o Governo continua obrigado à elaboração dos planos anuais e de médio prazo, até porque a prossecução dos objectivos definidos no art. 90º da CRP pressupõe a existência de documentos previsionais que a médio e a curto prazos definam os objectivos estratégicos da política económica e social, as medidas de concretização dessa política e a ordenação dos meios financeiros concretizadores da política definida.

No que respeita à articulação entre os instrumentos de planeamento e o Orçamento do Estado, ela é notória com as leis das grandes opções do plano, desde logo porque ambas são objecto de proposta do Governo e de aprovação pela Assembleia da República[10], mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu

---

[1] A redacção anterior à Lei Constitucional 1/97 referia-se apenas à criação de "estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia".

[2] Estes objectivos encontram-se consignados no art. 90º da CRP, na versão resultante da quarta revisão constitucional, operada pela Lei Constitucional 1/97.

[3] A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art. 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

[4] No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas leis das grandes opções do plano, como estatui a al. a) do art. 199º da CRP.

[5] Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do art. 92º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de "abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento", uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu "conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos" (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

[6] Trata-se da Lei Quadro do Planeamento.

[7] Art. 2º, n.º 2.

[8] Art. 2º, n.º 3.

[9] Art. 2º, n.º 4.

[10] Art. 161º, al. g), da CRP.

art. 105º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o actual n.º 2 do art. 105º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art. 108º da versão anterior da CRP, cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as grandes opções do plano anual. Neste sentido, releva ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento, já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento[1], ter sido constitucionalizado, vertido que está no n.º 1 do art. 106 da CRP[2].

4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

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 nestas Opções Estratégicas foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Regional[3], o qual apresenta, numa linha de continuidade com o anterior, dois objectivos estratégicos:

- Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
- Promoção da coesão económica e social no plano interno.

Estes objectivos têm definição operativa em quatro eixos:

- 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.

Relativamente ao anterior PDR, verifica-se um alargamento a áreas como o ambiente, a renovação urbana, a saúde, a exclusão social e acções de apoio ao mundo rural.

[1] Lei 6/91, de 20 de Fevereiro.

[2] O n.º 1 do art. 9º da Lei n.º 6/91 – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – obriga à harmonização da proposta de orçamento a apresentar pelo Governo à Assembleia da República com a "proposta das opções do plano anual", norma que, em nosso entender, se mantém em vigor.

[3] Apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias em 9 de Julho de 1993.

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, 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 sua compatibilização 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, bem como deveria expressar de forma clara os programas que traduzem correspondência com os projectos abrangidos pelo QCA II.

O DPP, relativamente à afirmação de que o PIDDAC deveria expressar de forma clara os programas a que correspondem projectos incluídos no QCA II, vem alegar que o facto de a designação dos projectos incluídos em PIDDAC não coincidir com a designação das respectivas candidaturas em termos de QCA se deve ao âmbito mais lato dos primeiros, uma vez que estes contêm parcelas de despesa não elegíveis. Mais refere o DPP que "*a identificação dos projectos PIDDAC que são objecto de financiamento no âmbito do QCA II pode ser facilmente verificada no Mapa XI, uma vez que envolve naturalmente todos os programas que apresentam financiamento comunitário*".

Não podem, porém, ser acolhidas as alegações do DPP pelas seguintes razões:

- Não se mostra viável fazer o cruzamento entre os programas/projectos inseridos no PIDDAC e os projectos incluídos no QCA, uma vez que as designações não são coincidentes; assim, detectam-se os programas/projectos incluídos no PIDDAC com co-financiamento comunitário, mas não se detecta a que projecto do QCA se reporta determinado programa/projecto do PIDDAC;
- O facto de o programa/projecto PIDDAC ter um âmbito mais alargado do que o respectivo projecto QCA não invalida que no mapa XI se faça a correspondência entre o primeiro e o segundo, denotando a componente do financiamento nacional em sede de programa/projecto PIDDAC que houve despesa orçamentada considerada não elegível nos termos da legislação comunitária;
- A clarificação de correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA seria de toda a utilidade, uma vez que permitiria aquilatar da articulação das políticas comunitárias e nacionais de investimento e visualizar e avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos constantes do PDR e do QCA, por um lado, e das GOP, por outro.

De harmonia com o Programa do XIII Governo Constitucional[1], a Lei n.º 127-A/97, de 20 de Dezembro, define as seguintes GOP para 1998[2]:

- Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista;
- Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva;

[1] O Programa, destinado a vigorar na legislatura 1995/1999, continha a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrou as GOP (v. Art. 2º da Lei 127-A/97, de 20-12).

[2] De notar a total coincidência dos grandes objectivos estratégicos nas leis que aprovam as GOP para 1996, 1997 e 1998.

- Criar condições para uma economia competitiva geradora de emprego, promover uma sociedade solidária;
- Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia;
- Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado.

O contributo da política de investimentos públicos delineada nas GOP[1], tal como definido pelo art. 4º da Lei n.º 127-A/97, visará:

- Reforçar a eficácia dos investimentos associados à valorização dos recursos humanos;
- Reforçar os apoios à actividade produtiva, ao ambiente, à saúde, à segurança, à educação, à acção e à integração social;
- Alavancar os recursos públicos afectos ao investimento em infra-estruturas mediante a adequada complementaridade de participação de capitais públicos sob rigorosa disciplina tutelar do interesse público[2].

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, o relatório explicita o seguinte:

- Predomina o financiamento nacional[3], que representa 63% do total, cerca de 3 pontos percentuais acima do do ano de 1997;
- O esforço financeiro do financiamento nacional através do Cap. 50º apresenta um acréscimo de 8,6%;
- 29% do financiamento com origem no Cap. 50º do OE constitui contrapartida nacional ao financiamento de projectos com apoio comunitário;
- Estima-se que cerca de 53% da despesa associada ao PIDDAC beneficie, ainda que em graus diferenciados, de co-financiamento comunitário.

De acordo com o referido documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC é a seguinte:

- O peso das despesas de apoio ao investimento público de sectores institucionais que não a Administração Central atingirá 47%[4];

[1] No Relatório anexo à Lei das Grandes Opções do Plano Nacional para 1998 perspectiva-se o investimento público como "um importante instrumento da política económica e social".

[2] No relatório supra identificado afirma-se que "o esforço financeiro do investimento previsto para 1998 tem implícitas as prioridades definidas pelo Governo que, de uma forma geral, estão associados à evolução dos meios financeiros postos à disposição dos diversos Ministérios para investimentos nas suas áreas de actuação", decorrendo desta evolução "o decréscimo da quota de investimentos em infra-estruturas, mais do que compensado por financiamentos fora do PIDDAC, mas sob a tutela pública". Não obstante, o peso dos investimentos em infra-estruturas é superior a 1/3 do total do investimento integrado no PIDDAC, conforme se afirma no relatório mencionado.

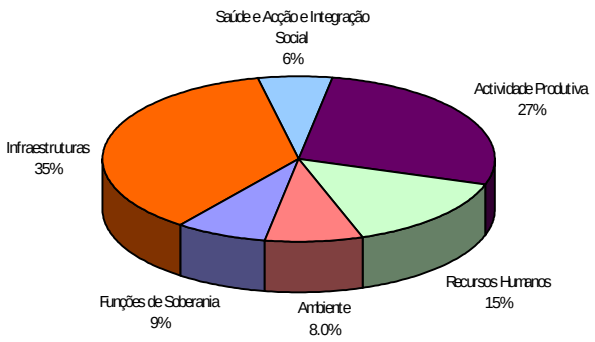
[3] Engloba-se aqui o Cap. 50º do OE e o autofinanciamento dos fundos e serviços autónomos.

[4] Segundo o relatório, tal fica a dever-se à redução do âmbito da Administração Central no que se refere ao investimento público.

- Das despesas inscritas no PIDDAC 98, 88% são de capital[1] e os restantes 12% são despesas correntes associadas à execução dos projectos integrados no PIDDAC;
- Os projectos novos envolvem um investimento de 136 milhões de contos, equivalente a 14% do total do PIDDAC;
- Grande parte das intervenções do PIDDAC são de reduzida dimensão.

4.2.1.3 – Estrutura por sectores

PIDDAC 98
Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/98

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representam, nos documentos previsionais, respectivamente, mais de um terço e de um quarto do PIDDAC 98.

4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

4.2.2.1 – Princípios gerais

O art. 106º da CRP determina a subordinação da elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, a Lei n.º 6/91, a qual constitui uma lei de valor reforçado, por força do disposto no n.º 3 do art. 112º da Constituição. Nos termos desta lei, o Orçamento do Estado compreende *"todas as receitas e despesas da administração central, incluindo as receitas e despesas dos organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, adiante designados por fundos e serviços autónomos, bem como o orçamento da Segurança Social"*[2].

Na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender[3]. Neste contexto, dispõe o art. 10º, conjugado com o n.º 1 do art. 12º, que a proposta orçamental a submeter à Assembleia da República contenha um mapa – o

[1] Dividem-se nas que envolvem construções, representando 42%, e nas transferências para outros sectores institucionais, com os restantes 48%.
[2] Art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.
[3] V. Art. 9º, n.º 2.

mapa XI – que deve *"apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a Administração Pública pretenda 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"*. Ora, sob a epígrafe "Princípios fundamentais", vem o art. 26º do mesmo diploma impor que a CGE apresente uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira da execução.

Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art. 12º da LEOE e do mapa XI anexo à Lei do Orçamento de Estado com o mapa n.º 5 anexo à CGE é a ausência de identidade entre a informação apresentada por ambos. Com efeito, na referida conta, o mapa n.º 5 – intitulado "Despesas - Investimentos do Plano - Pagamentos Efectivos", contém apenas informação da execução orçamental no âmbito restrito do Capítulo 50º do Orçamento do Estado[1], desagregada organicamente e por programas. Exclui-se nesta sede, designadamente, informação sobre a execução orçamental por projecto[2], e sobre a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, verifica-se que o referido mapa n.º 5, anexo à CGE, não foi elaborado em conformidade com o art. 26º da LEOE.

4.2.2.2 – Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos previsionais iniciais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resulta a seguinte estrutura de financiamento:

PIDDAC Previsional

(em milhões de contos)

PIDDAC Total	Grandes Opções do Plano (1)	Mapa XI - OE Inicial (2)
Financiamento Nacional (Cap. 50º)	479,4	479,4
Financiamento Comunitário	(*) 367,1	(**) 367,1
Outras Fontes – Financiamento Nacional	147,0	147,0
Total	**993,5**	**993,5**

Fontes:
(1) Lei n.º 127-A/97, de 20 Dezembro - GOP/98
(2) Lei n.º 127– B/97, de 20 de Dezembro - OE/98
(*) Inclui as verbas correspondentes ao Cap. 50º e a "Outras Fontes" que não se encontram desagregadas nas GOP
(**) Deste montante, 39,6 milhões de contos correspondem ao Cap. 50º e 327,5 milhões de contos a "Outras Fontes".

Para uma visualização global das fontes de financiamento do PIDDAC total, de acordo com o Orçamento revisto, apresenta-se o quadro seguinte:

[1] Nada se refere quanto à execução orçamental referente a fontes de financiamento integradas no mapa XI e diferentes do Cap. 50º. Atento o relatório anexo à Lei das Grandes Opções do Plano para o ano de 1998, a preocupação é a inversa, isto é, a de que o PIDDAC *"integre todos os projectos de investimento dos Serviços do Estado e dos Serviços e Fundos Autónomos e todas as fontes de financiamento que lhes estão associadas"*.

[2] De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art. 17º da Lei Orgânica da Direcção-Geral do Orçamento, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, comete às respectivas delegações a competência para *"efectuar o controlo financeiro dos programas e projectos orçamentais"*.

Fontes de Financiamento do PIDDAC Total

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap. 50º	Nacional	308.606.560	59,9	151.759.211	33,0	460.365.771	47,2
	Comunitário	39.210.819	7,6	384.600	0,1	39.595.419	4,1
Total – Cap. 50º		**347.817.379**	**67,6**	**152.143.811**	**33,1**	**499.961.190**	**51,3**
Outras fontes	Nacional	74.139.964	14,4	72.866.493	15,9	147.006.457	15,1
	Comunitário	92.938.586	18,0	234.609.743	51,0	327.548.329	33,6
Total – Outras Fontes		**167.078.550**	**32,4**	**307.476.236**	**66,9**	**474.554.786**	**48,7**
Total		**514.895.929**	**100,0**	**459.620.047**	**100,0**	**974.515.976**	**100,0**

Fonte: Mapa XI do OE revisto (Lei n.º 87/98, de 22/12)

A nível de execução financeira global do PIDDAC, o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados. No que respeita à execução orçamental foram considerados, exclusivamente para este efeito, os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa realizada pelos executores, uma vez que a CGE reflecte os pagamentos no caso dos serviços sem autonomia e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

Execução Financeira Global do PIDDAC

(em milhões de contos)

PIDDAC Total	Mapa XI - OE revisto (1)	%	Executado (2)	%	Taxa de Execução
Financiamento Nacional (Capº 50º)	460,4	47,2	424,7	53,2	92,2%
Financiamento Comunitário	(*)367,1	37,7	(**)274,9	34,4	74,9%
Outras Fontes – Financiamento Nacional	147,0	15,1	99,4	12,4	67,6%
Total	**974,5**	**100**	**799**	**100**	**82,0%**

Fontes:
(1) Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (OE revisto)
(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP)
(*) Correspondendo 39,6 milhões de contos ao Cap. 50º e 327,5 milhões de contos a "Outras Fontes"
(**) Correspondendo 27,4 milhões de contos ao Cap. 50º e 247,5 milhões de contos a "Outras Fontes".

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE revisto (quadro supra) com o nível dos pagamentos efectuados (segundo valores do DPP) verifica-se um acréscimo de 2% relativamente a 1997, ou seja, uma taxa de execução média de 82%, tendo as componentes do Financiamento Nacional registado as seguintes taxas: o Cap. 50º, 92,2% (acréscimo de 4,4% relativamente a 1997), o Financiamento Comunitário, 74,9% (registou um ligeiro decréscimo de 0,3% em 1998 face a 1997) e as "Outras Fontes", com 67,6%, registaram um acréscimo de 3,9% - cfr. quadro de Variação da Taxa de Execução Financeira.

Variação da Taxa de Execução Financeira

Fontes de Financiamento	1997 (1)	1998 (2)	Variação 1998/1997 (3)
Financiamento Nacional (Capº 50º)	87,8	92,2	4,4
Financiamento Comunitário	75,2	74,9	- 0,3
Outras Fontes – Financiamento Nacional	63,7	67,6	3,9
Total	**80,0**	**82,0**	**2,0**

Fontes:
(1) Parecer da CGE de 1997
(2) Taxa de execução, cfr. quadro anterior
(3) = (2)-(1).

4.2.2.3 – Programas por Ministério

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:

Quadro síntese e peso relativo dos Programas novos e em curso

(em unidades) (em contos)

Ministério	N.º de Programas						Valor Orçamentado por Programa					
	Novos	%	Em curso	%	Total	%	Novos	%	Em curso	%	Total	%
EGN	29	16,2	32	4,8	**61**	**7,3**	3.223.295	6,7	10.765.795	1,2	**13.989.097**	**1,4**
MDN	11	6,1	30	4,5	**41**	**4,9**	273.042	0,6	2.125.258	0,2	**2.398.301**	**0,2**
MNE	2	1,1	11	1,7	**13**	**1,5**	535.000	1,1	4.697.310	0,5	**5.232.311**	**0,5**
MF	10	5,6	10	1,5	**20**	**2,4**	447.913	0,9	5.585.937	0,6	**6.033.851**	**0,6**
MAI	3	1,7	8	1,2	**11**	**1,3**	300.000	0,6	8.790.800	0,9	**9.090.801**	**0,9**
MEPAT	39	21,8	128	19,3	**167**	**19,9**	20.931.858	43,2	412.094.283	44,5	**433.026.184**	**44,4**
MJ	3	1,7	52	7,9	**55**	**6,5**	32.350	0,1	18.561.313	2,0	**18.593.663**	**1,9**
MEc	17	9,5	55	8,3	**72**	**8,6**	6.774.000	14,0	106.251.438	11,5	**113.025.452**	**11,6**
MADRP	13	7,3	75	11,3	**88**	**10,5**	3.935.197	8,1	139.484.731	15,1	**143.419.936**	**14,7**
ME	3	1,7	100	15,1	**103**	**12,2**	1.042.858	2,2	70.642.192	7,6	**71.685.052**	**7,4**
MS	4	2,2	25	3,8	**29**	**3,4**	502.000	1,0	46.140.605	5,0	**46.642.606**	**4,8**
MTS	11	6,1	19	2,9	**30**	**3,6**	5.674.947	11,7	26.805.789	2,9	**32.480.748**	**3,3**
MA	13	7,3	35	5,3	**48**	**5,7**	1.025.792	2,1	33.407.351	3,6	**34.433.145**	**3,5**
MC	18	10,1	69	10,4	**87**	**10,3**	2.533.308	5,2	13.705.964	1,5	**16.239.277**	**1,7**
MCT	3	1,7	13	2,0	**16**	**1,9**	1.199.000	2,5	27.026.650	2,9	**28.225.652**	**2,9**
Total	**179**	**100,0**	**662**	**100,0**	**841**	**100,0**	**48.430.560**	**100,0**	**926.085.416**	**100,0**	**974.516.076**	**100,0**

Fonte: Mapa XI do OE revisto para 1998 (Lei n.º 87/98, de 22/12)

Para 1998 foram orçamentados 841 programas, dos quais 21,3% são novos e 78,7% já se encontravam em curso.

Da leitura do quadro constata-se que o MEPAT é responsável pelo maior número de programas (19,3%), seguido do ME (11,9%) e do MADRP (10,2%). Saliente-se igualmente que o MEPAT é responsável pelo maior número de novos programas (39), ou seja, 21,8% do total.

Do orçamento de 974,5 milhões de contos, 95% corresponde a programas em curso e apenas 5% a programas novos.

No que respeita à orçamentação, 2 Ministérios (13,3% do universo em análise) MEPAT e MADRP, são responsáveis por 59,1% do valor orçamentado para o PIDDAC. Salientam-se, ainda, os Ministérios da Economia e da Educação com, respectivamente, 11,6% e 7,4%.

4.2.3 – Análise da execução do Orçamento PIDDAC

4.2.3.1 – Execução do Cap. 50º do Orçamento

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º - Investimentos do Plano e destinadas à execução anual do PIDDAC de cada um dos Ministérios, foram estimadas em 518,9 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas quer pela Assembleia da República quer pelo Governo resultaram num orçamento final de 540,1 milhões de contos, conforme evidenciado no quadro seguinte:

Alterações ao Orçamento Inicial da Despesa (Capítulo 50º - PIDDAC Tradicional e Apoios)

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (2)		Alterações Orçamentais (3)						Orçamento Final	
	Valor	Peso (%)	Assembleia da República (*)			Governo (**)			Valor	Variação (%)
			Lei n.º 87/98	Em valor	Variação (%)	Em Valor	Variação (%)	Art. 6º (4)		
EGN	13.559.030	2,61	13.514.590	-44.440	0,3	309.096	2,28	474.500	14.298.186	5,45
MDN	2.544.500	0,49	2.398.300	-146.200	-5,7	300.318			2.698.618	6,06
MNE	5.528.910	1,07	5.232.310	-296.600	-5,3	45.491	0,82		5.277.801	-4,54
MF	6.463.250	1,25	6.033.850	-429.400	-6,6	801.456	12,4		6.835.306	5,76
MAI	9.620.700	1,85	9.090.800	-529.900	-5,5	847.104	9		9.937.904	3,3
MEPAT	212.865.277	41	206.271.188	-6.594.089	-3,0	8.287.866	3,89		214.559.054	0,8
MJ	12.643.763	2,44	11.913.663	-730.100	-5,7	71.750	0,58		11.985.413	-5,21
MEc	31.864.413	6,14	31.164.813	-699.600	-2,1	3.251.515	10,2		34.416.328	8,01
MADRP	53.124.957	10,2	51.108.857	-2.016.100	-3,7	20.977.199	39,49		72.086.056	35,69
ME	62.606.500	12,1	60.035.900	-2.570.600	-4,1	1.573.578	2,51		61.609.478	-1,59
MS	42.736.481	8,23	40.882.481	-1.854.000	-4,3	1.747.660	4,09		42.630.141	-0,25
MQE	596.600	0,11	262.700	-333.900	***			-596.600		***
MTS	5.444.000	1,05			0	148.657	2,73	701.100	5.959.857	***9,47
MA	33.496.366	6,45	32.055.566	-1.440.800	-4,3	363.562	1,09	-579.000	31.840.128	-4,94
MC	13.485.972	2,6	12.790.772	-695.200	-5,1	1.114.942	8,27		13.905.714	3,11
MCT	12.401.700	2,39	11.761.400	-640.300	-5,1	313.065	2,52		12.074.465	-2,64
Total	**(1) 518.982.419**	**100**	**494.517.190**	**-19.021.229**	**-3,67**	**40.153.259**	**7,74**	**0**	**540.114.449**	**4,07**

(*) Lei de revisão do OE, Lei 87/98, de 22/12
(**) Alterações relativas a créditos especiais (31.645.335 contos) e a dotações provisionais (8.507.924 contos)
(***) O MQE foi integrado no MTS. Assim, os correspondentes valores e taxas de variação resultantes das alterações orçamentais provenientes daquela integração estão reflectidas e influenciam os valores e taxas de variação do MTS
(1) Deste valor, 39.595.419 contos correspondem ao financiamento comunitário e o restante a financiamento nacional
(2) Fonte: OE
(3) Fonte: DGO
(4) Alterações orçamentais destinadas a adequar o OE/98 à estrutura dos Ministérios resultante da nova orgânica do Governo, aprovadas, nos termos do art. 6º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, por despacho de 19/12/97, de Sua Exª a Secretária de Estado do Orçamento.

As alterações da competência da Assembleia da República foram aprovadas através da Lei n.º 87/98, de 22/12, que alterou a Lei n.º 127-B/97.

As alterações provenientes de transferências de verbas (40 153 259 contos) com contrapartida na dotação provisional e na abertura de créditos especiais, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 2º do Dec-Lei n.º 71/95, de 15/04, foram aprovadas pelo Governo, nos termos da alínea e) do n.º 2, do art. 3º do mesmo diploma.

Para servir de contrapartida às alterações orçamentais, não foi utilizada a cláusula de reserva de 6% a que se refere o n.º 1 do art. 5º da Lei do Orçamento para 1998. No entanto, antes da apresentação do Orçamento Rectificativo à Assembleia da República, aquele congelamento de 6% nas Dotações do OE/98, no montante de 28 763 220 contos, sofreu uma redução de 828 072 contos por via do descongelamento desta verba no orçamento do MEPAT, o que se traduziu numa alteração daquela cláusula de reserva para cerca de 5,83%.

Os créditos especiais (31,7 milhões de contos) representam 78,9% das alterações da responsabilidade do Governo e 6,1% do total do orçamento inicial. As dotações provisionais (8,5 milhões de contos) representam 21,1% das alterações e 1,63% do orçamento inicial.

4.2.3.2 – Análise da distribuição e classificação das despesas "realizadas" – Cap. 50º

Com vista à análise das despesas "*realizadas*" em Investimentos do Plano, o quadro que a seguir se apresenta, permite efectuar a análise da despesa "*realizada*"[1] (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

Despesas "realizadas" por Ministérios e por Agrupamentos Económicos – Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Despesas Correntes					Total Despesas Correntes		Despesas de Capital			Total Despesas de Capital		Total
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06			Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11			
	Desp. c/ pessoal	Aq. de serviços	Transf. correntes	Subsídios	O.D. Correntes			Aq. de bens de capital	Transf. de capital	O. Desp. Capital			
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Peso	Valor	Valor	Valor	Valor	Peso	
E.G.N.	7.780	1.408.293	1.831.578	187.807	0	3435458	29,2%	3.098.435	5.233.302	0	8331737	70,8%	11.767.195
M.D.N.	0	261.072	43.772	0	0	304.844	12,1%	2.085.563	132.398	0	2.217.961	87,9%	2.522.805
M.N.E.	62.560	1.183.210	105.706	0	0	1.351.476	27,6%	3.216.518	326.909	0	3.543.427	72,4%	4.894.903
M.F.	0	1.811.976	0	0	0	1.811.976	29,9%	4.238.028	0	0	4.238.028	70,1%	6.050.004
M.A.I.	0	328.235	0	0	0	328.235	3,7%	7.662.089	872.369	0	8.534.458	96,3%	8.862.693
M.E.P.A.T	108.875	2.214.278	4.140.446	0	0	6.463.599	3,3%	9.327.129	182.628.843	0	191.955.972	96,7%	198.419.571
M. Justiça	0	1.162.959	75.347	0	0	1.238.306	12,7%	9.515.474	251.758	0	9.767.232	88,7%	11.005.538
M. Economia	8.286	659.518	10.536.495	0	0	11.204.299	34,6%	373.144	20.808.296	0	21.181.440	65,4%	32.385.739
M.A.D.R.P	112.906	1.180.282	21.807.260	760.452	0	23.860.900	35,3%	4.161.158	39.499.344	0	43.660.502	64,7%	67.521.402
M. Educação	0	2.638.958	938.355	0	92.578	3.669.891	6,4%	35.339.669	17.870.724	309.041	53.519.434	93,6%	57.189.325
M. Saúde	25.900	427.748	153.066	0	0	606.714	1,6%	23.875.382	14.217.027	0	38.092.409	98,4%	38.699.123
M.T.S	1581	22153	172.499	0	0	196233	3,5%	469794	4.890.239	0	5360033	96,5%	5.556.266
M. Ambiente	183.886	4.158.054	1.645.054	0	0	5.986.994	28,8%	12.046.992	2.751.411	0	14.798.403	71,2%	20.785.397
M. Cultura	37.735	1.374.146	2.118.379	72.490	750	3.603.500	30,1%	1.736.085	6.631.088	0	8.367.173	69,9%	11.970.673
M.C.T.	0	13.723	9.960.267	0	0	9.973.990	88,0%	11.096	1.342.848	0	1.353.944	12,0%	11.327.934
Total	549.509	18.844.605	53.528.224	1.020.749	93.328	74.036.415	15,1%	117.156.556	297.456.556	309.041	414.922.153	84,9%	488.958.568

Fonte: CGE 1998

A despesa "*realizada*" em Investimentos do Plano foi de 488,9 milhões de contos, dos quais 84,9% foram direccionados para despesas de capital e 15,1% para despesas correntes.

De salientar também que dos 488,9 milhões de contos de despesa *"realizada"*, o esforço financeiro nacional situou-se em 461,7 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 27,3 milhões de contos.

[1] Apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE reflecte tão-só despesas "autorizadas" pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas pela DGO.

Deste montante de 27,3 milhões de contos, 26,2 milhões são oriundos do FEDER; 0,1 milhões do FSE; 0,5 milhões do Fundo de Coesão, sendo os restantes 0,5 milhões suportados pela rubrica orçamental "Outros".

O peso do agrupamento económico *"Transferências"* (correntes e de capital) foi de 71,8 %, mais 1,5% do que o verificado no ano anterior (70,3%) e mais 3,4% do que em 1996 (68,4%).

Tal como já foi verificado na orçamentação (cfr. 5º parágrafo do ponto I.3.2.3 - Programas por Ministério) também no referente à execução os dois Ministérios ali referidos, MEPAT E MADRP, são responsáveis pela maior fatia (54,4%) da execução total do PIDDAC, com, respectivamente, 40,6% e 13,8%, da despesa "*realizada*" em Investimentos do Plano.

Relativamente ao controlo da reposição de saldos e da especialização de exercícios, a DGO afirma que cumpre os normativos legais aplicáveis. Refere que *"existem áreas da Administração, como é o caso de todo o ensino superior, que estão isentas da reposição de saldos o que faz com que as dotações não aplicadas na realização dos objectivos no ano da sua transferência (...) transitem na posse da entidade executora, no ano imediato, para "outras fontes", como receita própria do organismo, com a consequente impossibilidade de acompanhamento desta Delegação relativamente à sua origem/aplicação"*.

Além destes casos, *"apesar do princípio da anualidade orçamental, existe a possibilidade legal de serem autorizadas transições de saldos entre anos económicos motivadas quer pela necessidade de assegurar, qualquer que seja o regime jurídico do organismo executor, a cobertura do financiamento nacional plurianual em projectos dotados de financiamentos comunitários (lei orçamental anual), quer pela eventual aplicabilidade do regime de transição de saldos a todos os serviços dotados de autonomia financeira (Decreto-Lei orçamental anual)"*.

E, mesmo nos casos em que a reposição se efectiva, alega a DGO – 14ª Delegação dificuldades de fazer reflectir na CGE os saldos de gerência, uma vez que, por um lado, *"é conhecido o circuito de entrega no Tesouro e comunicação das reposições dos saldos de gerência bem como os prazos em que alguns desses saldos são apurados e entregues"* e; por outro, mesmo quando as reposições *"foram efectuadas e nos são comprovadamente comunicadas (...), estas não podem ser "abatidas" ao valor autorizado no ano anterior pela 14ª Delegação, uma vez que tal procedimento impossibilitaria tecnicamente a viabilização, nos termos da lei vigente, das transições de saldos, caso a caso, propostas e autorizadas por quem de direito"*.

Sem prejuízo das justificações apresentadas pela DGO, tendo em consideração o enquadramento legal da execução orçamental, são de manter as observações oportunamente formuladas sobre esta matéria.

4.2.3.3 – Análise dinâmica da variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º

Da análise do quadro que a seguir se apresenta regista-se que a taxa média de execução dos Investimentos do Plano foi de 90,5 %, mais 4,5% do que a registada em 1997, sendo esta inferior à taxa média de execução registada em 1996 (87,2%).

Taxa de Execução por Agrupamentos Económicos – Cap. 50º

(em contos)

Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de execução (%)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
01 - Despesas com pessoal	558.503	664.347	409.588	549.509	73,3	82,7
02 - Aquisição de bens e serviços	22.695.795	24.467.805	15.741.996	18.844.605	69,4	77,0
04 - Transferências correntes	54.513.303	56.515.935	49.247.720	53.528.224	90,3	94,7
05 - Subsídios	1.088.733	1.082.037	982.738	1.020.749	90,3	94,3
06 - Outras despesas correntes	41.969	93.455	41.967	93.328	100,0	99,9
07 - Aquisição de bens de capital	157.884.931	139.327.371	119.629.471	117.156.556	75,8	84,1
08 - Transferências de capital	302.037.853	317.653.547	274.495.142	297.456.556	90,9	93,6
11 - Outras despesas de capital	167.871	309.952	167.870	309.041	100,0	99,7
Total	**538.988.958**	**540.114.449**	**460.716.492**	**488.958.568**	**85,5**	**90,5**

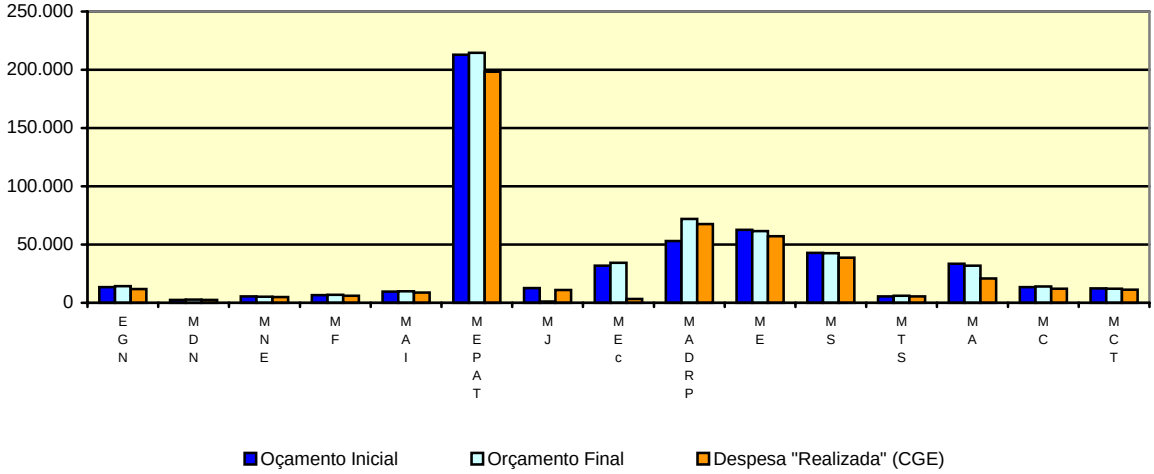
Fonte: CGE/1997 e 1998

Em termos de agrupamentos económicos, à semelhança do verificado em 1997, 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.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa "*realizada*" por Ministério (Cap. 50º) pode ser observada no gráfico seguinte:

Orçamentos Inicial e Final e Despesa realizada – Cap. 50º

(em contos)



Fonte: Quadros de fls. IV.13 e IV.17

Taxa de Execução por Ministérios – Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de execução (%)		Variação (1998-1997) (7) *
	1997 (1)	1998 (2)	1997 (3)	1998 (4)	1997 (5)	1998 (6)	
E.G.N.	10.280.654	14.298.186,00	8.511.360	11.767.195	82,8	82,3	-0,49
M.D.N.	1.985.000	2.698.618,00	1.450.167	2.522.805	73,1	93,5	20,43
M.N.E.	5.490.856	5.277.801,00	4.814.064	4.894.903	87,7	92,7	5,07
M.F.	6.288.089	6.835.306,00	5.232.819	6.050.004	83,2	88,5	5,29
M.A.I.	8.855.000	9.937.904,00	6.072.799	8.862.693	68,6	89,2	20,60
M.E.P.A.T	226.723.336	214.559.054,00	189.889.387	198.419.571	83,8	92,5	8,72
M. Justiça	12.468.063	11.985.413	10.953.851	11.005.538	87,9	91,8	3,97
M. Economia	30.768.655	34.416.328,00	28.496.650	32.385.739	92,6	94,1	1,48
M.A.D.R.P	74.272.348	72.086.056,00	67.374.900	67.521.402	90,7	93,7	2,95
M. Educação	61.115.302	61.609.478,00	54.454.038	57.189.325	89,1	92,8	3,73
M. Saúde	46.776.477	42.630.141,00	40.098.723	38.699.123	85,7	90,8	5,05
M.T.S	4.800.000	5.959.857,00	4.268.300	5.556.266	88,9	93,2	4,31
M. Ambiente	27.406.452	31.840.128,00	19.668.414	20.785.397	71,8	65,3	-6,49
M. Cultura	10.582.940	13.905.714,00	9.343.038	11.970.673	88,3	86,1	-2,20
M.C.T.	10.705.786	12.074.465,00	9.706.400	11.327.934	90,7	93,8	3,15
Total	**538.988.958**	**540.114.449,00**	**460.716.492**	**488.958.568**	**85,5**	**90,5**	**5,05**

Fonte: CGE/98

Da análise do quadro supra verifica-se que 67% dos Ministérios apresentam taxas de execução que variam entre os 90,8% e os 94,1%. Os restantes, Encargos Gerais da Nação (82,3%) e Ministérios das Finanças (88,5%), da Administração Interna (89,2%), do Ambiente (65,3%), e da Cultura (86,1%), registaram taxas inferiores à média, 90,5%.

Quanto a variações da taxa de execução de 1997 para 1998, as maiores daquelas variações, + de 20%, verificam-se em dois Ministérios de reduzida expressão em termos de investimento PIDDAC – Cap. 50º, MDN e MAI. Em termos absolutos a maior variação, como em qualquer dos outros itens analisados, coube ao MEPAT. Pela negativa, evidenciou-se o Ministério do Ambiente com – 6,49% na sua taxa de execução homóloga, embora, em termos absolutos, a despesa "*realizada*" tenha aumentado em 1998 mais de 1 milhão de contos.

A análise da distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, cfr. quadro do "Evolução da Taxa de Execução por Ministérios – Cap. 50º", a seguir evidenciado, permite concluir que o MEPAT absorve 39,7% do total do orçamento final global de todos os Ministérios e 40,6% da despesa "*realizada*", seguindo-se-lhe o MADRP com 13,3% do valor orçamentado e 13,8% da despesa "*realizada*" e o ME com 11,4% do total orçamentado e 11,7% da despesa "*realizada*".

A evolução da execução orçamental do PIDDAC (Cap. 50º) nos três últimos anos, bem como as variações verificadas nesse período em termos orgânicos, podem ser facilmente visualizadas no quadro seguinte:

Evolução da Execução Orçamental do PIDDAC (Cap. 50º)
Em termos orgânicos – 1996/1998

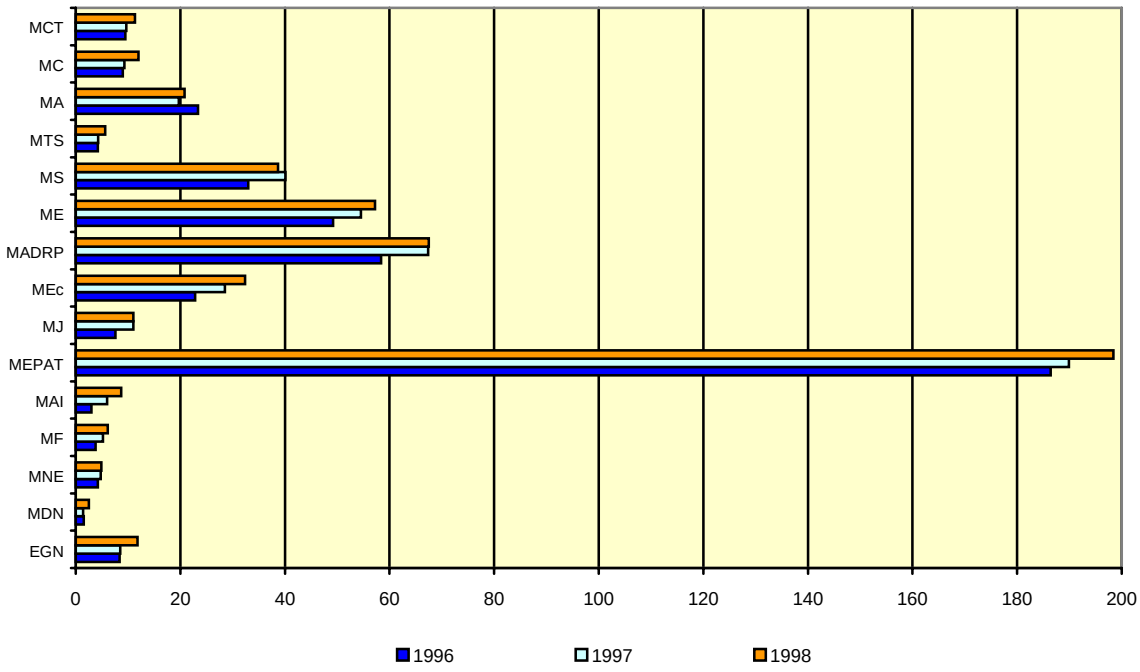
(em milhões de contos)

Ministérios	1996		1997		1998		Variação (1997-1996)		Variação (1998-1997)	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
EGN	8,4	2,0	8,5	1,8	11,8	2,4	0,1	1,2	3,3	38,8
MDN	1,5	0,4	1,4	0,3	2,5	0,5	-0,1	-6,7	1,1	78,6
MNE	4,2	1,0	4,8	1,0	4,9	1,0	0,6	14,3	0,1	2,1
MF	3,8	0,9	5,2	1,1	6,1	1,2	1,4	36,8	0,9	17,3
MAI	3	0,7	6	1,3	8,7	1,8	3	100,0	2,7	45,0
MEPAT	186,4	43,9	189,9	41,2	198,4	40,6	3,5	1,9	8,5	4,5
MJ	7,6	1,8	11	2,4	11	2,2	3,4	44,7	0	0,0
MEc	22,8	5,4	28,5	6,2	32,4	6,6	5,7	25,0	3,9	13,7
MADRP	58,4	13,7	67,4	14,6	67,5	13,8	9	15,4	0,1	0,1
ME	49,2	11,6	54,5	11,8	57,2	11,7	5,3	10,8	2,7	5,0
MS	33	7,8	40,1	8,7	38,7	7,9	7,1	21,5	-1,4	-3,5
MTS	4,2	1,0	4,3	0,9	5,6	1,1	0,1	2,4	1,3	30,2
MA	23,4	5,5	19,7	4,3	20,8	4,3	-3,7	-15,8	1,1	5,6
MC	9	2,1	9,3	2,0	12	2,5	0,3	3,3	2,7	29,0
MCT	9,5	2,2	9,7	2,1	11,3	2,3	0,2	2,1	1,6	16,5
Total	**424,8**	**100,0**	**460,7**	**100,0**	**488,9**	**100,0**	**35,9**	**8,5**	**28,2**	**6,1**

Fonte: CGE 1996, 1997 e 1998

A representação gráfica da evolução da execução orçamental expressa no quadro que antecede é a seguinte:

(em milhões de contos)



Fonte: Quadro anterior

Da análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que a evolução global 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%. Igualmente positiva, mas de menor valor, foi a evolução de 1997 para 1998, a qual apresenta uma variação de 28,2 milhões de contos. Apenas o Ministério da Saúde apresenta uma variação negativa de 3,5%, sendo que as maiores variações relativas, em termos positivos, registaram-se nos Ministérios da Defesa Nacional (78,6%), da Administração Interna (45%) e Encargos Gerais da Nação (38,8%). No entanto, estas variações não têm significado para o total da despesa.

Relativamente à execução real, correspondente à despesa efectivamente realizada pelos executores dos programas, e ainda no que respeita ao Cap. 50º, foi utilizado o suporte de dados do DPP que se agrupou no quadro seguinte:

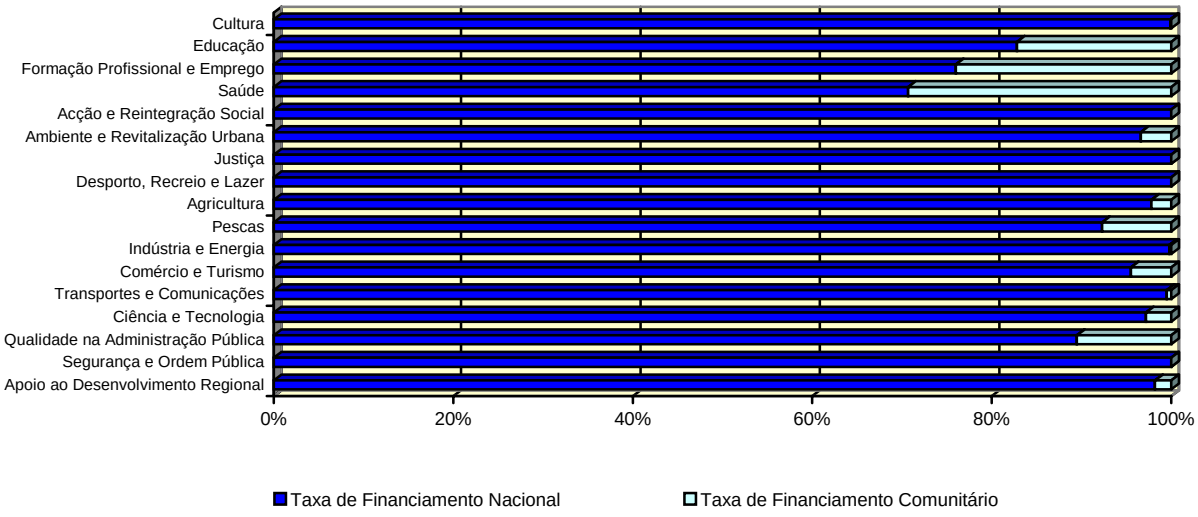
PIDDAC - Execução por Sectores – Cap. 50º

(em milhares de contos)

Sectores	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Total (Nacional e Comunitário)		Taxa de Financiamento	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac. (%)	Com. (%)
Cultura	14 774,8	3,5	14,3	0,1	14.789,10	3,3	99,9	0,1
Educação	44 301,7	10,4	9 182,6	33,5	53.484,30	11,8	82,8	17,2
Formação Profissional e Emprego	265,3	0,1	83,7	0,3	349,00	0,1	76,0	24,0
Saúde	24 005,3	5,7	9 925,6	36,3	33.930,90	7,5	70,7	29,3
Acção e Reintegração Social	4 841,2	1,1	0,0	0,0	4.841,20	1,1	100,0	0,0
Ambiente e Revitalização Urbana	48 153,0	11,3	1 673,8	6,1	49.826,80	11,0	96,6	3,4
Justiça	8 302,1	2,0	0,0	0,0	8.302,10	1,8	100,0	0,0
Desporto, Recreio e Lazer	6 271,4	1,5	0,0	0,0	6.271,40	1,4	100,0	0,0
Agricultura	43 164,1	10,2	961,2	3,5	44.125,30	9,8	97,8	2,2
Pescas	6 612,5	1,6	551,7	2,0	7.164,20	1,6	92,3	7,7
Indústria e Energia	29 036,2	6,8	58,7	0,2	29.094,90	6,4	99,8	0,2
Comércio e Turismo	11 171,4	2,6	527,9	1,9	11.699,30	2,6	95,5	4,5
Transportes e Comunicações	130 484,5	30,7	655,7	2,4	131.140,20	29,0	99,5	0,5
Ciência e Tecnologia	13 163,7	3,1	380,1	1,4	13.543,80	3,0	97,2	2,8
Qualidade na Administração Pública	28 389,6	6,7	3 313,3	12,1	31.702,90	7,0	89,5	10,5
Segurança e Ordem Pública	9 425,0	2,2	0,0	0,0	9.425,00	2,1	100,0	0,0
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2 380,5	0,6	43,9	0,2	2.424,40	0,5	98,2	1,8
Total	**424 742,3**	**100**	**27 372,5**	**100**	**452.114,80**	**100,0**	**93,9**	**6,1**

Fonte: DPP

A representação gráfica das taxas de financiamento supra indicadas é a seguinte:



Da observação do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que o financiamento do Cap. 50º foi assegurado, na sua maior parte, por verbas nacionais (93,9%) sendo o restante (6,1%) 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 financeiros, 29% (131,1 milhões de contos), absorvendo 30,7% do financiamento nacional e 2,4% do comunitário.

Destacam-se ainda os sectores da Educação, com 11,8% daquele total (53,5 milhões de contos), absorvendo 10,4% do financiamento nacional e 33,5% do financiamento comunitário, e do Ambiente e Revitalização Urbana, com 11% (49,8 milhões de contos), absorvendo 11,3% do financiamento nacional e 6,1% do financiamento comunitário.

Estes três sectores executaram 234,4 milhões de contos, correspondente a cerca de 52% da execução financeira do Cap. 50º.

Da análise do gráfico anterior observa-se que a componente nacional suporta a maior parte do financiamento por sectores, sendo os da Saúde, da Formação Profissional e Emprego e da 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 488,9 milhões de contos e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 452,1 milhões de contos, permite concluir que não foi utilizado um total de 36,844 milhões de contos, ou seja, 7,5% do total "autorizado" e transferido pela DGO.

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. A articulação destes dois serviços possibilitaria, assim, um controlo efectivo da execução orçamental entre o que é designado por "pagamentos efectuados" na CGE e a "despesa efectivamente realizada" na óptica do DPP, não espelhada na CGE e respectivos anexos.

Sobre o assunto, a DGO - 14ª Delegação, na sua resposta, precisa que a *"competência para a elaboração do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado cabe aos serviços do Ministério das Finanças com excepção do Mapa XI (...) cuja preparação e controle de execução competem ao Ministério do Planeamento."* A DGO - 14ª Delegação evidencia ainda que apenas realiza o acompanhamento e controlo da quota-parte do PIDDAC *"que é orçamentada no OE propriamente dito, correspondente ao Cap. 50º "Investimentos do Plano""*, acrescentando que *"a verificação e controlo da conformidade e regularidade da execução financeira dos "Investimentos do Plano" inscritos no OE (...)"* e espelhados na CGE é feita pela DGO *"(...) em função dos regimes jurídicos dos organismos executores (...)"*.

Relativamente ao apuramento da "despesa efectivamente realizada" em sede de "Investimentos do Plano" e de PIDDAC, a DGO pronuncia-se no sentido da sua dificuldade acrescida *"(...) atento o crescimento do número de serviços aos quais é atribuído, por quem de direito, o regime de autonomia administrativa e financeira (...)"* e a *" (...) natureza dos executores/beneficiários finais de valores significativos orçamentados nesta área"*.

Assim, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a DGO tem dado passos *"no sentido da recolha da informação – os Decretos-Lei orçamentais que têm sido anualmente publicados têm dado suporte a esse propósito – com vista à informatização possível dos dados a fim de possibilitar o acompanhamento, controle e prestação de contas, nomeadamente, em moldes análogos à correspondente orçamentação"*.

Importa referir a este propósito que o Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (execução do Orçamento do Estado para 1998), prevê no art. 31º que os serviços e fundos autónomos prestem trimestralmente à Direcção-Geral do Orçamento informação vária *"(...) para efeitos do controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental (...)"*, incluindo, designadamente, as contas da execução orçamental, com os compromissos assumidos, os processamentos efectuados e os montantes pagos, a previsão actualizada da execução orçamental para todo o ano, o relatório da execução orçamental e a respectiva conta de gerência. O mesmo preceito permite ainda à DGO *"(...) solicitar, a todo o tempo, aos serviços e fundos autónomos outros elementos de informação, não previstos neste artigo, destinados ao acompanhamento da respectiva gestão orçamental"*.

Acresce que a al. i) do n.º 2 do art. 16º do Decreto-Lei 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), confere à DGO competências para a realização de auditorias internas à administração financeira do Estado, abrangendo os serviços e fundos autónomos. De resto, as disposições conjugadas do art. 3º, n.º 1, e do art. 2º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro (Lei Orgânica da DGO), vêm precisar que as auditorias a realizar pela DGO poderão incidir sobre qualquer serviço ou organismo da administração central, *"(...) independentemente do seu grau de autonomia"*.

Alega ainda a DGO, no que se refere a outros executores/beneficiários finais, que muito embora a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado defina *"(...) o Mapa XI como o Programa de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)"*, *"(...) vem sendo determinada, por quem de direito, a orçamentação de importâncias vultuosas destinadas ao Sector Empresarial do Estado relativamente ao qual, no âmbito das competências desta Delegação, a informação só pode ser prestada ao nível das "saídas" em transferências (...)"*. São igualmente orçamentados e autorizados, neste âmbito, pela DGO – 14ª Delegação valores significativos para "transferências" *"(...) destinados à realização de objectivos – infra-estruturas e equipamentos – por parte de "Instituições particulares" relativamente aos quais (...) não será viável a determinação na CGE do grau de realização financeira desses objectivos"*.

E termina afirmando que se*"(...) a óptica de execução do DPP não está consagrada em termos de orçamentação no OE naturalmente que a CGE não pode reflectir essa realidade"*.

Estas alegações em causa reflectem mais um aspecto de descaracterização do PIDDAC, em nada contrariando as observações, conclusões e recomendações oportunamente formuladas.

4.2.3.4 – Execução global do PIDDAC por Sectores

Uma análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas anteriormente em relação ao Cap. 50º, devido à introdução das "Outras Fontes", conforme se evidencia no quadro seguinte. Assim, na execução global do PIDDAC, o Sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso (31,8%), mas, em seguida, contrariamente ao Cap. 50º, vem a Agricultura com 15,5% e a Indústria e Energia com 11,1%. Estes três sectores, cofinanciados em 196,3 milhões de contos, absorvem 71,4% do financiamento comunitário total.

PIDDAC Total - Execução Global por Sectores e Fontes de Financiamento

(em milhares de contos)

Sectores	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Total (Nacional e Comunitário)		Taxa de Financiamento	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac. (%)	Com. (%)
Cultura	14.926,4	2,8	1.855,8	0,7	16.782,2	2,1	88,9	11,1
Educação	50.643,9	9,7	14.993,7	5,5	65.637,6	8,2	77,2	22,8
Formação Profissional e Emprego	5.039,3	1,0	3.023,6	1,1	8.062,9	1,0	62,5	37,5
Saúde	24.005,3	4,6	11.998,0	4,4	36.003,3	4,5	66,7	33,3
Acção e Reintegração Social	8.528,4	1,6	3.461,4	1,3	11.989,8	1,5	71,1	28,9
Ambiente e Revitalização Urbana	50.928,0	9,7	3.929,5	1,4	54.857,5	6,9	92,8	7,2
Justiça	15.004,9	2,9	0,0	0,0	15.004,9	1,9	100,0	0,0
Desporto, Recreio e Lazer	6.271,4	1,2	1.263,2	0,5	7.534,6	0,9	83,2	16,8
Agricultura	43.164,1	8,2	80.859,0	29,4	124.023,1	15,5	34,8	65,2
Pescas	6.756,6	1,3	8.188,8	3,0	14.945,4	1,9	45,2	54,8
Indústria e Energia	29.039,0	5,5	59.341,4	21,6	88.380,4	11,1	32,9	67,1
Comércio e Turismo	11.171,4	2,1	2.909,7	1,1	14.081,1	1,8	79,3	20,7
Transportes e Comunicações	198.149,2	37,8	56.151,6	20,4	254.300,8	31,8	77,9	22,1
Ciência e Tecnologia	13.375,9	2,6	18.730,1	6,8	32.106,0	4,0	41,7	58,3
Qualidade na Administração Pública	35.370,6	6,7	7.310,0	2,7	42.680,6	5,3	82,9	17,1
Segurança e Ordem Pública	9.425,0	1,8	0,0	0,0	9.425,0	1,2	100,0	0,0
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2.382,2	0,5	896,9	0,3	3.279,1	0,4	72,6	27,4
Total	**524.181,6**	**100**	**274.912,7**	**100**	**799.094,3**	**100**	**65,6**	**34,4**

Fonte: DPP

É de salientar que não existe uniformidade na designação dos sectores nas GOP, enquanto instrumento de planeamento, e no Relatório de Execução do PIDDAC, elaborado pelo DPP, enquanto documento que espelha a execução global do PIDDAC por sectores, o que inviabiliza a formulação de juízos sobre a prossecução, na fase de execução, dos objectivos por sectores traçados nas GOP.

Em sede de contraditório, o DPP reconhece que "*os sectores considerados na análise do PIDDAC nas GOP e os adoptados no Relatório de Execução do PIDDAC, são exactamente os mesmos, embora apresentados de forma agregada ou com designação diferente*". Fornece ainda um quadro de correspondência entre os sectores referidos nas GOP e no Relatório de Execução.

Nesta matéria, as alegações referidas vêm apenas confirmar a observação formulada.

4.2.3.5 – Execução global do PIDDAC por regiões

A distribuição sectorial da despesa executada por regiões apenas faz sentido se analisada numa perspectiva global do PIDDAC, como se apresenta de seguida:

PIDDAC Total – Execução por Regiões e por Sectores

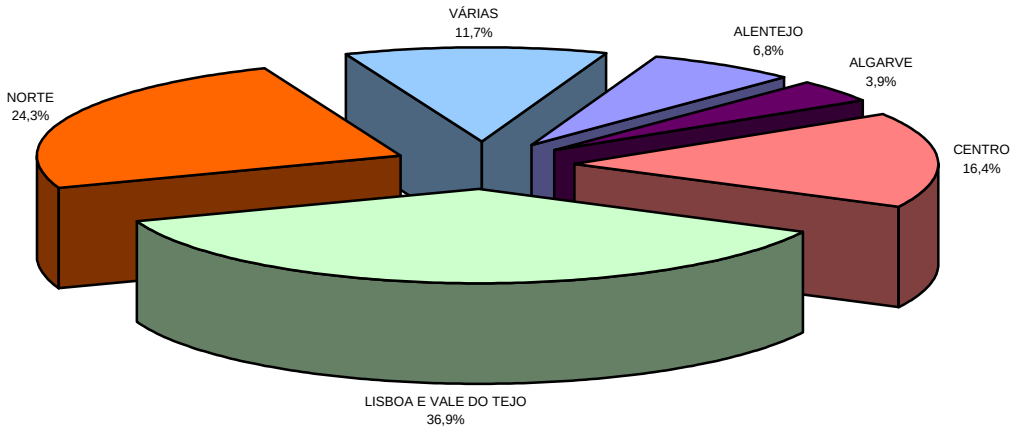
(em milhares de contos)

Sectores \ Regiões	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Várias	Total
Cultura	4.157	1.854	7.992	628	249	1.828	16.708
Educação	18.774	12.933	24.583	4.527	4.071	75	64.963
Formação Profissional e Emprego	2.469	938	3.963	176	220	297	8.063
Saúde	12.571	7.316	10.261	1.464	3.727	665	36.004
Acção e Reintegração Social	3.351	2.988	3.893	982	775	0	11.989
Ambiente e Revitalização Urbana	13.827	4.241	24.101	3.114	2.253	6.634	54.170
Justiça	2.136	2.771	6.967	623	1.007	1.389	14.893
Desporto, Recreio e Lazer	130	0	4.199	2	695	2.508	7.534
Agricultura	33.947	21.253	17.836	22.359	8.873	19.063	123.331
Pescas	3.378	2.537	3.074	285	4.474	197	13.945
Indústria e Energia	36.557	16.475	32.783	1.547	234	409	88.005
Comércio e Turismo	1.745	740	1.521	432	131	9.363	13.932
Transportes e Comunicações	52.930	51.536	118.052	15.228	2.456	13.969	254.171
Ciência e Tecnologia	1.189	723	6.904	163	589	22.461	32.029
Qualidade na Administração Pública	3.470	2.411	22.094	1.140	1.100	12.306	42.521
Segurança e Ordem Pública	1.625	1.074	3.967	327	144	1.994	9.131
Apoio ao Desenvolvimento Regional	976	511	655	916	203	1	3.262
Total	**193.232**	**130.301**	**292.845**	**53.913**	**31.201**	**93.159**	**794.651**

Fonte:DPP

* A diferença entre o total do quadro da execução Global do PIDDAC por sectores e o quadro da Execução por regiões e por sectores PIDDAC - total, resulta da exclusão da análise das transferências efectuadas para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

PIDDAC POR REGIÕES / 1998



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 (36,9%), seguida da Região Norte (24,3%). As regiões do Alentejo e do Algarve, com, respectivamente, 6,8% e 3,9%, registaram os menores valores de investimento (para efeitos de representação, 12% da despesa não foi regionalizada por contemplar várias regiões).

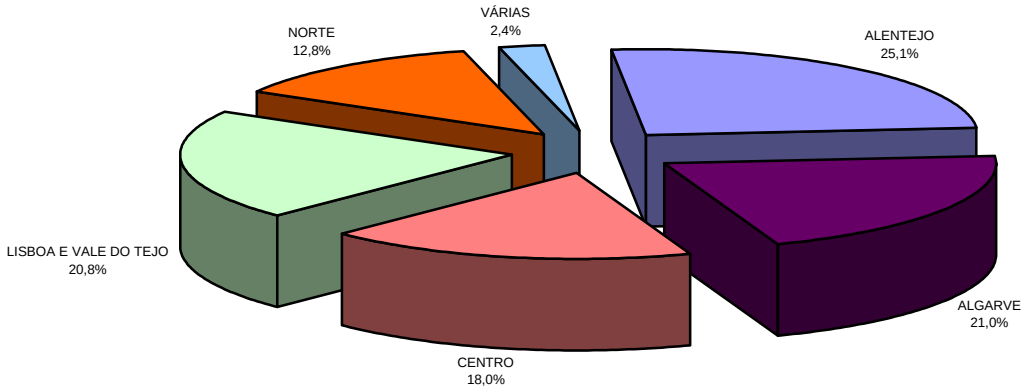
A introdução do factor habitante (população residente em 31/12/98 – INE), em termos de despesa efectivamente executada, permite obter o valor do investimento por habitante nas diferentes regiões, espelhado no quadro e gráfico seguintes.

PIDDAC Total por Regiões e por Habitante / 1998

Regiões	PIDDAC (contos)	População Residente (Continente)	PIDDAC p/ Habitante (contos)
Norte	193.232.000	3.578.310	54.001
Centro	130.301.000	1.710.330	76.185
Lisboa e Vale do Tejo	292.845.000	3.326.460	88.035
Alentejo	53.913.000	510.320	105.645
Algarve	31.201.000	348.650	89.491
Várias	93.159.000		10

Fonte: DPP e INE (Estimativas de População Residente em 31/12/1998)

DISTRIBUIÇÃO DO PIDDAC TOTAL POR REGIÕES E POR HABITANTE / 1998



Da análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que as regiões executoras do 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, ou seja, 54 contos/habitante (12,8%). Os Investimentos do Plano por habitante registam maior valor na região do Alentejo, 106 contos (25,1%), os quais executam uma magra fatia do PIDDAC (6,8%). Dada a existência de projectos que abrangem mais de uma região, a respectiva execução foi agrupada sob a designação "Várias", cujo montante distribuído pela população do continente atinge uma despesa global de 10 contos por habitante.

4.3 – Sistema de planeamento e acompanhamento do PIDDAC

4.3.1 – Enquadramento

A auditoria teve por objecto a análise da gestão do PIDDAC no âmbito do planeamento e do acompanhamento. Visou predominantemente uma perspectiva sistémica, baseada na análise dos subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento de programas, utilizados pelas entidades intervenientes, compreendendo a avaliação do controlo interno, o processo de decisão e a utilização dos sistemas de informação.

Os objectivos da auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e acompanhamento do PIDDAC foram:

- Enquadrar o PIDDAC em termos das macro referências às normas de direito comunitário e nacional aplicáveis, nomeadamente, com:
  - os instrumentos das Grandes Opções do Plano (GOP) e os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo;
  - as interacções com o PDR, QCA e Programas de Governo;
  - as linhas de planeamento estratégico, destacando a eventual evolução dos objectivos e a existência de inter-relações com o PIDDAC.
- Caracterizar e avaliar os subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento do PIDDAC;
- Analisar, numa perspectiva sistémica, os sistemas de planeamento e acompanhamento na perspectiva dos sistemas de informação, dos sistemas de controlo interno, da eficiência, da eficácia e da economia dos procedimentos.

Foram seguidas três orientações gerais: a primeira baseada no enquadramento sistémico (institucional, orgânico, funcional e operacional) das entidades intervenientes nas fases de planeamento e acompanhamento do PIDDAC, a segunda orientada para a identificação dos subsistemas na componente dos sistemas de informação e a terceira centrada na análise do exercício do acompanhamento aos diversos níveis.

A acção de controlo foi predominantemente desenvolvida no sentido da identificação e avaliação dos subsistemas, junto das entidades que na perspectiva orgânica e funcional intervinham no planeamento e acompanhamento do PIDDAC, facultando a identificação de pontos fortes e fracos, no enquadramento *quantitativo* – expresso através do Mapa XI do OE em cada ano económico – e *qualitativo* do PIDDAC – baseado ou não em planos e programas de investimento nacional, sectorial / regional e local.

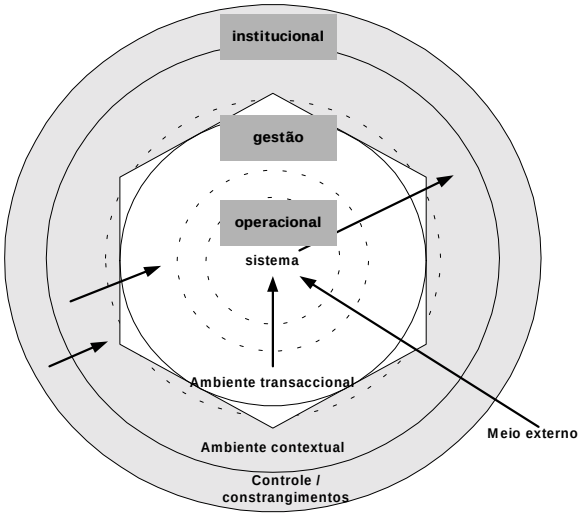
Neste enquadramento, foram envolvidas as seguintes entidades:

- Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) – planeamento e acompanhamento ao nível global;
- 14ª Del. da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) – acompanhamento e controlo financeiro;

- Secretarias-Gerais do MCT e do MA – planeamento e acompanhamento ao nível ministerial;
- Comissões de Coordenação Regional (CCR) – coordenação e apoio de programas e projectos de investimento de âmbito regional e supramunicipal;
- Direcções Regionais do Ambiente (DRA) – coordenação e apoio ao nível regional dos projectos de investimento de âmbito regional e supramunicipal ao nível sectorial do ambiente.

4.3.2 – Subsistema institucional de planeamento e acompanhamento

O planeamento e o acompanhamento são duas funções presentes no sistema global do PIDDAC, podendo, por motivos metodológicos, ser analisadas segundo as perspectivas institucional, de gestão e operacional. O primeiro subsistema – institucional – integra as componentes de adaptabilidade e de restrições do meio exterior aos restantes subsistemas; interage com eles nas definições das condicionantes de actuação, criando quadros de referência e de suporte às actividades; dos subsistemas recebe indicações e transforma-as, actuando no sentido das orgânicas e da legitimação – atitude proactiva – ou adequa as respostas obtidas em função das características do meio onde actua – atitude adaptativa – ou ainda tenta tornar compatíveis as suas actividades com as exigências do meio envolvente – atitude negocial.



Nesta perspectiva, o subsistema institucional integra o planeamento como função interactiva e cíclica dos processos de realização de objectivos das organizações, as quais procuram pontos de equilíbrio e de adaptação ao meio envolvente.

O processo de planeamento do PIDDAC reflecte um planeamento interactivo e integra os seguintes princípios:

- Da participação, quando atribui ênfase ao esforço de planeamento enquanto processo de elaboração, de empenho conjunto de uma série de organizações públicas;
- Da continuidade, ao considerar o processo plurianual e contínuo no tempo;
- Da concepção holística, ao reconhecer o planeamento do PIDDAC integrado num sistema alargado de instrumentos comunitários e nacionais.

4.3.2.1 – O planeamento estratégico – limites e enquadramento

O planeamento estratégico situa-se ao nível mais elevado do subsistema institucional e integra factores económicos, legislativos, geográficos e sociais. Neste contexto, ressaltam os limites materiais ao planeamento nacional impostos pelo enquadramento normativo comunitário, derivados da aplicabilidade directa e do primado do direito comunitário sobre a legislação dos EM.

No âmbito do enquadramento do planeamento nacional relevam as disposições constantes do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, com as alterações introduzidas pelo TUE e pelo Tratado de Amesterdão[1], que estabelecem os objectivos da União e as orientações para as políticas económicas e sociais a empreender no âmbito da União e, consequentemente, constituem limites materiais ao planeamento pelas autoridades nacionais.

São exemplos destes limites as políticas de Ciência e Tecnologia e de Ambiente. Na envolvente das políticas de Ciência e Tecnologia, o art. 163º do Tratado institui como objectivos da Comunidade[2] o reforço das bases científicas e tecnológicas da indústria comunitária, o fomento do desenvolvimento da sua capacidade concorrencial internacional e a promoção das acções de investigação consideradas necessárias ao abrigo de outros Capítulos do Tratado.

No âmbito da política de Ambiente, regem os arts. 174º e seguintes do Tratado que fixam como objectivos a prosseguir pela Comunidade a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, a protecção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente[3].

Tais limitações decorrem, por um lado, dos objectivos e, por outro, dos instrumentos de planeamento.

Os objectivos condicionam, do ponto de vista material, o planeamento dos EM, uma vez que *ex vi* dos princípios da complementaridade e da parceria, vertidos no art. 4º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88[4], com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho, a acção comunitária e, consequentemente, a participação financeira proveniente da União, é apenas delineada como um complemento para as acções nacionais, estando, pois, os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento.

Do ponto de vista dos instrumentos de planeamento, os regulamentos indicados também condicionam a actividade de planeamento dos EM. Com efeito, aqueles regulamentos incluem vários preceitos que determinam a apresentação de planos pelos EM, referindo-se em todos eles questões que devem ser objecto de análise em cada plano, nomeadamente, as respeitantes aos planos de desenvolvimento regional, planos de reconversão regional e social, planos que incluam acções para combater o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado do trabalho, planos que incluam acções para facilitar a adaptação dos trabalhadores às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção e ainda planos de desenvolvimento rural.

Os vários planos sujeitos à apreciação da Comissão darão lugar à aprovação do QCA.

---

[1] Designar-se-á doravante por Tratado, referindo-se a numeração dos artigos àquela que decorre do Tratado de Amesterdão.

[2] Estes objectivos da Comunidade impõem-se aos EM por via do disposto no n.º 1 do art. 165º do Tratado, que estabelece a necessidade de coordenação da acção em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico, de forma a assegurar a coerência recíproca das políticas nacionais e da política comunitária.

[3] O Tratado prevê a possibilidade de cláusulas de salvaguarda, permitindo a adopção pelo EM de medidas provisórias sujeitas a controlo comunitário, como decorre do segundo parágrafo do n.º 2 do art. 174º.

[4] O Regulamento (CE) n.º 2052/88 foi revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

No âmbito do acompanhamento e controlo, o Tratado dispõe, em matéria de disciplina orçamental e financeira – art. 104º[1] –, que os EM devem evitar défices orçamentais excessivos, atribuindo à Comissão competência para o acompanhamento e controlo da evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública dos EM. O não cumprimento desta disposição por parte de um EM poderá acarretar consequências que vão desde a formulação de recomendações pelo Conselho até à aplicação de sanções pelo mesmo órgão[2].

Também no âmbito do direito comunitário derivado se constatam limitações à liberdade de planeamento por parte dos EM. Com efeito, o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho, veio estatuir que os fundos estruturais, o instrumento financeiro de orientação das pescas, os restantes instrumentos financeiros e o BEI contribuem para a realização dos objectivos prioritários consagrados nos arts. 130º-A e 130º-C do Tratado[3].

O actual art. 121º do Tratado[4] impôs aos EM as obrigações decorrentes da necessidade de convergência sustentada, sendo estas a realização de um elevado grau de estabilidade dos preços, a sustentabilidade das finanças públicas, a observância, durante pelo menos dois anos, das margens normais de flutuação previstas no mecanismo das taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu (SME)[5], e ainda o facto de o carácter duradouro da convergência alcançada pelo EM e da sua participação no mecanismo supra referido se reflectirem nos níveis das taxas de juro a longo prazo.

Com este enquadramento, surgiu o Pacto de Estabilidade e Crescimento, integrado por três documentos: a Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, relativa a *directrizes políticas firmes tendo em vista uma aplicação rigorosa e atempada do Pacto de Estabilidade e Crescimento*, o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas e o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho[6], também de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

Desde a sua adesão à CEE, Portugal adoptou uma estratégia de desenvolvimento sustentado e de convergência, expressa no Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária (QUANTUM), visando a consolidação gradual das finanças públicas, tendo posteriormente vindo a ser elaborados e apresentados nas instâncias comunitárias o Programa de Convergência para o período de 1992-1995, o Programa de Convergência Revisto para o período de 1993-1997 e o PCEC para o período de 1998-2000.

---

[1] Antes do Tratado de Amesterdão este artigo tinha o n.º 104º-C.

[2] *Vide* n.os 7 a 11 do art. mencionado.

[3] Após o Tratado de Amesterdão, deverá falar-se dos art.os 158º e 160º, ambos integrados no Título XIV referente à coesão económica e social.

[4] Corresponde ao art. 109º-J da versão resultante do Tratado de Maastricht.

[5] O Conselho Europeu de Amesterdão, de 16 e 17 de Junho de 1997, aprovou uma Resolução sobre a criação da moeda única (EURO) como mecanismo central de taxas de câmbio do SME, a partir de 1 de Janeiro de 1999.

[6] Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999.

4.3.2.2 – A lei quadro do planeamento

A estrutura do planeamento nacional foi consagrada na Lei n.º 43/91, de 27 de Julho, que estabeleceu uma hierarquia consubstanciada nas grandes opções do plano (GOP) – a aprovar pela AR – nos planos de médio prazo (PMP) e nos planos anuais (PA), estes últimos a aprovar pelo Governo. O referido diploma definiu para cada estádio da hierarquia do planeamento diversos níveis de fundamentação, evidenciando-se a ligação dos planos anuais (GOP anuais) à programação da execução financeira prevista no OE.

A tipologia e o âmbito temporal dos instrumentos de planeamento deixou de estar expressamente definida. Manteve-se, no entanto, a exigência de documentos previsionais 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 respectivos meios financeiros[1]. Desta forma foi integrada a necessidade de tornar compatíveis o orçamento e as GOP.

4.3.2.2.1 – Objectivos dos planos

No quadro macro-económico, foram definidos objectivos dos planos,[2] distinguindo-se três como essencialmente progressivos e coordenadores dos planos: promover o crescimento económico, desenvolver harmoniosamente os sectores e regiões e promover a justa repartição individual e regional do produto nacional. O quarto referia-se ao modo de efectuar o planeamento, considerando a integração dos factores e vectores horizontais e transversais[3] que perpassam as orientações globais: assegurar a coordenação entre a política económica e as políticas de reforço e aprofundamento da identidade nacional, de educação e cultura, social, de ordenamento do território, de ambiente e recursos naturais e de qualidade de vida.

4.3.2.2.2 – Princípios de elaboração e execução dos planos

Foram igualmente definidos os princípios de elaboração dos planos, retendo-se os da vinculação, da precedência, da coordenação, da articulação e da compatibilização entre os planos e destes com o OE. Os restantes instrumentos (comunitários, de disciplina orçamental e macro económicos), embora possuam uma característica instrumental, representam em termos efectivos as variáveis determinantes do sistema de planeamento, dado delimitarem os cenários de actuação dos planos e condicionarem a formulação dos objectivos.

Salienta-se o papel predominante do órgão executivo na elaboração e definição dos conteúdos e políticas conducentes ao plano, na formulação das variáveis-base (objectivos macro-económicos e política orçamental) e na determinação das orientações globais. O desempenho deste órgão determina o funcionamento do sistema de planeamento e evidencia o carácter táctico / anual de alguns planos.

---

[1] Cfr. art. 90º da CRP;

[2] Cfr. art. 3.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

[3] Estes factores são considerados transversais ou horizontais pois estão presentes em todas as decisões relativas ao crescimento, ao desenvolvimento ou à coordenação intersectorial.

No que aos princípios de execução dos planos[1] diz respeito, verifica-se que o legislador optou pela identificação de princípios de ordem geral (compatibilização do OE com os instrumentos de planeamento nacional, execução descentralizada dos planos a nível regional e sectorial e coordenação da execução dos planos), não definindo o âmbito de actuação da própria AR enquanto garante do acompanhamento da execução dos planos e do OE.

4.3.2.2.3 – Orgânica do planeamento

Quanto à orgânica do planeamento, estão envolvidos três espécies de órgãos: *órgãos políticos* – AR e Governo – , um *órgão consultivo de participação e apreciação* – Conselho Económico e Social – e *órgãos técnicos*, de coordenação geral do processo de planeamento e sua interligação com os recursos comunitários que asseguram a articulação da elaboração dos planos com o OE.

O processo de planeamento foi estabelecido de molde a prever os procedimentos e regimes de elaboração, parecer e aprovação dos planos, tendo consagrado, em simultâneo, a apreciação de prova da execução através da obrigatoriedade de apresentação de relatórios de execução de todos os planos à AR. Ficou igualmente estabelecido que às CCR competia a preparação e acompanhamento da execução dos planos regionais[2].

O art. 8º da Lei n.º 43/91 estipulava que o Governo era assessorado por órgãos técnicos, os quais respondiam pela coordenação geral do processo de planeamento e sua interligação com os recursos comunitários para fins estruturais, asseguravam a articulação da elaboração dos planos e do OE e preparavam e acompanhavam a execução dos planos sectoriais. A estrutura destes órgãos técnicos seria, no entanto, regulamentada pelo Governo através de decreto-lei.

4.3.2.3 – As grandes opções do plano

As GOP integram a estrutura do planeamento económico e social nacional, fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social e consubstanciam as decisões políticas globais e sectoriais tomadas com o intuito de suportar a estratégia da governabilidade dos investimentos. Por definição têm a sua tradução financeira no OE.

As GOP – que traçam as grandes linhas de orientação do Plano – são elaboradas pelo Governo e aprovadas, sob a forma de lei, pela AR, sendo a proposta de lei acompanhada do relatório sobre as GOP globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação com base nos estudos preparatórios. À AR compete ainda apreciar os relatórios de execução.

As Opções Estratégicas para o desenvolvimento do País, no período 1994/99, foram aprovadas através da Lei n.° 69/93, de 24 de Setembro, as quais definiram o enquadramento do PDR e constituíram a proposta negocial com as instâncias comunitárias para aplicação dos recursos estruturais comunitários até 1999. Tomavam em consideração uma conjuntura internacional marcada pelo reforço das políticas comunitárias regionais, em resultado da concretização do mercado único, que iria constituir um factor de dinamização e racionalização do aparelho produtivo europeu.

[1] Cfr. art. 5.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.
[2] Cfr. art. 12º do mesmo diploma.

As grandes opções do plano para 1998 foram aprovadas pela Lei n.º 127-A/97, de 20 de Dezembro. Distinguiam-se nelas três áreas em termos da intervenção do Governo: de enquadramento, do planeamento, e da dotação de equipamento. A avaliação destas intervenções foi, para o período decorrido entre 1996/98, avaliada no próprio texto das GOP/98.

Para 1998, foram definidos objectivos e medidas de política baseados na necessidade de acções sobre o território centradas nas respostas às exigências do desenvolvimento sustentável e na integração da diversidade das propostas de desenvolvimento sectorial aliadas às expectativas das populações.

Do conjunto de disposições destacam-se as prioridades relativas ao reforço das potencialidades endógenas, da capacidade de resposta aos desafios da competitividade, do processo de integração das políticas sectoriais com incidência na organização do território, da qualificação do território, da disponibilidade de informação sobre o ordenamento do território e do incentivo das formas adequadas de participação e parceria aos diferentes níveis. No que à política de investimentos diz respeito, preconizava-se o auxílio dos recursos públicos afectos ao investimento em infra-estruturas mediante a adequada complementaridade de participação de capitais privados sob rigorosa disciplina tutelar do interesse público.

Foram ainda evidenciadas algumas preocupações que envolviam o subsistema de planeamento e os processos de ordenamento do território, de globalização e de reforço das potencialidades endógenas, factores aliados a uma nova perspectiva integradora dos objectivos dos sectores transversais.

4.3.2.4 – O PDR (1994-1999)

Em 1993/94, o Governo apresentou três documentos complementares e sequenciais[1] onde foi efectuado um diagnóstico ao país, tendo sido realizada uma prospectiva sectorial e territorial que resultou na fixação de um quadro estratégico e operativo para a celebração de um contrato de desenvolvimento a estabelecer entre Portugal e a UE, para o período de 1994/99.

O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constituiu um documento de natureza estratégica, no qual foram enquadradas e definidas as grandes orientações e os eixos de actuação prioritários que optimizariam as vantagens decorrentes do princípio da Coesão Económica e Social. Este instrumento fundamental para a negociação do QCA viria a proporcionar ao País a aplicação de avultados recursos financeiros, implicando com esse facto a inerente responsabilidade quer na execução (cumprimento das regras nacionais e comunitárias) quer no inerente controlo[2].

O PDR 1994-1999 foi fundamentado numa proposta de investimento que se previa representar cerca de 28% do investimento total da economia portuguesa, sendo, neste contexto, solicitado um apoio comunitário de 3.500 milhões de contos a fundo perdido. A UE aprovou o QCA com base no PDR proposto por Portugal, contemplando um montante de 3.250 milhões de contos de fundos comunitários, a que acresceriam as iniciativas comunitárias.

Foram mantidos como objectivos estratégicos e directrizes do PDR[3] a convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e a promoção da coesão económica e social no plano interno.

[1] Análise Económica e Social, Opções Estratégicas e Plano de Desenvolvimento Regional.

[2] O DL n.° 99/94, de 19 de Abril, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA para as intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, aplicando as regras de controlo da Decisão da Comissão Europeia n.° C(94) 376.

[3] Para o período de 1994-1999 mantiveram-se os dois grandes objectivos estratégicos definidos para o período anterior.

No QCA II (PDR), para o período de 1994-1999[1], foram definidos eixos prioritários de intervenção:

- A expressão da "Qualificação dos recursos humanos e do emprego" deveria ser obtida através da melhoria do sistema educativo, científico e tecnológico e da qualificação inicial da inserção no mercado de emprego, da melhoria do nível e da qualidade do emprego, do apoio à formação e à gestão dos recursos humanos e à formação da administração pública.
- A perspectiva do "Reforço dos factores de competitividade da economia" através da criação de infra-estruturas, nomeadamente de transportes, telecomunicações e energia, bem como a modernização do tecido económico, tinha em vista o ajustamento estrutural e a melhoria da competitividade.

  Neste contexto de intervenção, foram definidos objectivos traduzidos na melhoria da competitividade internacional da economia portuguesa, na dinamização empresarial e na melhoria das qualificações da mão-de-obra.
- O eixo "Promoção da qualidade de vida e da coesão social" foi interpretado através de intervenções no domínio do ambiente e no apoio a acções de renovação urbana, na melhoria do sistema de saúde e no lançamento de acções de apoio à intervenção económica e social de grupos sociais desfavorecidos.
- A definição do "Fortalecimento da base económica regional" assentou numa componente tríplice, na perspectiva da gestão global dos recursos, enquanto visou a promoção do desenvolvimento regional, previu as intervenções específicas, consagrando a existência de assimetrias e necessidades diferenciadas para as sete regiões portuguesas (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira) e projectou e intentou a criação de iniciativas de apoio ao investimento municipal.

O PDR procurou articular *"a política de desenvolvimento regional com as outras políticas nacionais e comunitárias"*, formulando aquelas prioridades.

Tal como no QCA anterior, o financiamento das intervenções foi previsto com o recurso a financiamento e empréstimos comunitários, investimento público nacional e investimento privado. No domínio das intervenções globais, foi prevista uma despesa total de 3.927 milhões de contos, dos quais cerca de 70% correspondem a financiamento comunitário. No que ao sistema de acompanhamento, controlo e avaliação proposto diz respeito, optou-se pela analogia com o estabelecido para o QCA I[2]. No entanto, registou-se um maior cuidado na definição de indicadores e na quantificação dos objectivos, permitindo desta forma introduzir uma maior racionalidade na gestão do QCA II.

4.3.3 – Subsistema de gestão do PIDDAC

4.3.3.1 – O planeamento das estratégias de actuação

O PIDDAC é um plano, dado que possui um âmbito temporal plurianual, deriva de uma programação de médio/longo prazo e visa adaptar a sua realização às necessidades económicas e sociais. No

[1] Foi aprovado pela CE em 25 de Fevereiro de 1994 (Decisão da Comissão 94/170/CE).
[2] Regendo-se pelo Regulamento (CEE) n.º 4253/88.

entanto, o PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, antes se enforma de objectivos definidos noutros documentos, concretizadores da visão táctica em cada momento.

Ao PIDDAC são assacadas diversas abordagens, aos níveis nacional, sectorial e regional. A sua organização, articulação e âmbitos de actuação demonstram-se através dos outputs criados (planos e programações). O terceiro nível, mais próximo da realidade e adjacente às intervenções transversais baseia-se em diagnósticos e propostas elaboradas a nível regional, as quais carecem de integração nos restantes níveis. Nesta perspectiva, distingue-se a ausência de uma estrutura supraministerial que proceda a sínteses da actividade de planeamento, reflexiva das avaliações, articuladora e integradora das diversas visões estratégicas.

Tal carência, porventura justificada pelo facto de o País se encontrar ainda num estádio de organização e planeamento físico, não deveria colocar em causa a sustentabilidade de estratégias regionais de desenvolvimento, mormente justificadas pela gestão proveitosa dos fundos comunitários. O PIDDAC, como instrumento de planeamento, padece da carência de integração global, que deriva dos PDR, também estes sem uma estrutura que assegure a sua elaboração, execução, articulação, avaliação e responsabilização.

Esta visão tem também correspondência no próprio planeamento do orçamento anual. Numa primeira fase da proposta, esta não corresponde, em regra, a nenhum planeamento prévio, porque não se baseia no plano de actividades do serviço (é obrigatório, mas o seu cumprimento nem sempre é adequado). Existe de facto uma mera previsão sustentada em critérios administrativos empíricos e não em critérios orçamentais de racionalidade de gestão. Uma vez o orçamento aprovado, inicia-se o "*processo de planeamento*": daí a sua contingente consistência e ausência de rigor detectados. Como corolário da avaliação da execução e do incumprimento do plano PIDDAC, denota-se grande divergência relativamente aos objectivos: os projectos vão deslizando temporalmente, o que evidencia um planeamento menos adequado ou uma gestão ineficaz.

4.3.3.1.1 – Planos e programas regionais

A definição dos planos e programas regionais obedece à lógica da estrutura de planeamento; a sua preparação é efectuada em parceria e colaboração ou por iniciativa dos diversos serviços desconcentrados, regionais, dos vários ministérios, em ligação com as autarquias locais. Esses planos, enquanto planos regionais, esbatem a vertente sectorial, embora no âmbito do PIDDAC os níveis de articulação intersectorial e regional não sejam patentes.

Ao nível do processo de planeamento regional, transparece a dificuldade de participação e comprometimento por parte dos interlocutores sectoriais, dada a ausência de poder decisório ou de intervenção no planeamento global. Tal situação é potencialmente propiciadora da desarticulação intersectorial transversal e, em casos extremos, de desperdício de recursos, dada a carência de elementos agregadores e orientadores a nível regional.

Como corolário desta metodologia, os planos e programas regionais são, ao nível da orçamentação, determinados e balizados por estruturas nacionais. No que respeita à articulação entre as entidades de âmbito nacional e regional, verifica-se que a inexistência de interlocutores regionais no âmbito do planeamento e da gestão de recursos comunitários acarreta ajustamentos continuados a directrizes nacionais, não prevalecendo as prioridades definidas regionalmente.

4.3.3.1.2 – Planos anuais de actividades

Os planos e relatórios anuais de actividades tornaram-se mecanismos obrigatórios[1] e instrumentos básicos na gestão da AP. Essas medidas vieram a ser reforçadas pelo DL n.º 183/96, de 27 de Setembro, através do qual todos os serviços e organismos da AP central, institutos e fundos públicos devem elaborar planos e relatórios anuais de actividades. O plano deve conter os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar. Esse plano, segundo aquele diploma, servirá de suporte e fundamentação ao orçamento a apresentar na fase de preparação do OE.

Grosso modo, todos os serviços objecto de auditoria cumprem este requisito, embora se detectem carências ao nível dos instrumentos de apoio e de articulação com o orçamento, nomeadamente no que ao PIDDAC diz respeito. Daqui se deduz que a articulação / complementaridade entre plano e orçamento, plano anual de actividades e planos sectorial e/ou regional é insipiente e de contingente compatibilização.

4.3.3.1.3 – O PIDDAC enquanto plano, programa e orçamento

O PIDDAC, do ponto de vista sistémico, é um programa/sistema agregador de programas e projectos. É um plano enquanto detém características orientadoras, se baseia em objectivos e opções, se projecta no tempo e enquanto as funções de gestão (planeamento, programação, acompanhamento, execução e controlo) estão atribuídas a entidades específicas. Todavia, na elaboração do PIDDAC, denota-se que as preocupações da sua construção não correspondem aos planos que lhe deviam servir de suporte, dado que a primeira linha de preocupação é a quantificação financeira (atribuição de *plafonds* financeiros globais). Por outro lado, dada a ausência de indicadores materiais de acompanhamento e execução fiáveis e adequados à ponderação entre alternativas de investimento, nomeadamente, estudos e projectos avaliados segundo critérios objectivos de custo / benefício, opta-se por priorizar os programas e projectos segundo critérios operacionais e tácticos:

- Projectos em curso, com contrapartida comunitária;
- Projectos novos, com contrapartida comunitária;
- Inscrição de novos projectos.

A este sistema contrapõe-se um modelo baseado na apreciação de candidaturas de projectos de investimento enquadrados por um quadro de referência orientado por critérios de elegibilidade e prioridade dos investimentos.

A perspectiva do planeamento, acompanhamento e controlo de programas plurianuais de investimento a incluir no PIDDAC, exige condições de análise e de apreciação metodológica baseadas num conjunto de princípios gerais e de procedimentos para a identificação, definição, desenho e operação de investimentos que sejam conformes, coordenados e articulados com o enquadramento do OE e dos PG, *maxime* com as GOP. Nestes termos, o PIDDAC não se baseia numa base de informação fiável, que de resto não é confirmada ou sujeita a verificações, no que respeita aos encargos assumidos. Por outro lado, as formulação das opções não evidencia a racionalização das escolhas públicas, sobrepondo-se o critério financeiro.

[1] RCM n.º 34/87, de 8 de Junho, e DL n.º 155/92, de 28 de Julho.

O quadro de referência, assim como a definição dos objectivos dos programas, não são reflectidos em termos compreensíveis da sua utilidade, premência, impacto ou rentabilidade esperada, antes derivando de orientações políticas e/ou de actividades correntes que se afigurariam ser enquadráveis nas despesas de funcionamento das entidades.

Fica inviabilizada a expressão e corporização das linhas estratégicas contidas nas GOP, prejudicando-se, em simultâneo, o aproveitamento das oportunidades surgidas a partir de novas concepções, inovações ou mudanças que exigem a existência de estudos prévios e de projectos que fundamentem e forneçam sustentabilidade aos programas de investimento, desenvolvimento e crescimento.

Pese embora a definição prévia das acções financeiras num pressuposto de um horizonte plurianual, a volatilidade dos projectos, assim como a plurianualidade do planeamento e programação dos mesmos, obedecem a critérios não explicitados anualmente, quer nas operações de inscrição/ reinscrição quer nas recomposições dos projectos dentro de cada programa.

Em termos conceptuais e orgânicos, a administração financeira e o sistema contabilístico não interagem de forma constante e coerente com a estrutura de planeamento, quer pela incompatibilidade revelada pelos respectivos sistemas de informação, quer porque a estrutura e fontes financeiras (nomeadamente os financiamentos comunitários) não são ventiladas segundo critérios normalizados.

Noutro plano, as deficiências do planeamento e a ausência de indicação de medidas de controlo ou de impacto dificultam as funções de avaliação e de controlo dos programas. A estrutura orgânica e funcional deveria ser encorajada no sentido da iniciativa, da inovação e do desenvolvimento e implementação de programas que capitalizassem oportunidades, potenciando a eficiência e eficácia das escolhas públicas. Neste desiderato, a dimensão humana e orgânica não se revelou compatível com a extensão das atribuições que lhe são cometidas, nomeadamente, no âmbito do planeamento e acompanhamento de programas de investimento.

O PIDDAC, como orçamento de investimento, diz respeito a operações não relacionadas directamente com o ciclo de exploração ou de funcionamento de uma entidade; relaciona-se com as operações que originam a modificação da natureza ou da quantidade de activos da entidade ou do todo nacional. No sentido económico, o PIDDAC, como orçamento de investimento, refere-se às operações que afectam o capital fixo assim como todas as operações financeiras que se lhe relacionam.

Quanto à estrutura, o PIDDAC não se constitui como *orçamento orgânico* (ou orçamento de serviços), porque não é concebido de modo a coincidir com a estrutura da AC, mas representa um *orçamento de projectos* (ou de programas), dado que o respectivo quadro de referência se constitui por actividades e/ou operações organizadas e agrupadas numa estrutura de funções e/ou de sectores. A vocação dos orçamentos de projectos é favorecer a previsão e a planificação, ainda que possam servir igualmente para o controlo, e reflectir, quando bem estruturados, as opções, ou escolhas efectuadas, clarificando a direcção e as consequências económicas e financeiras de cada opção.

O Mapa XI do OE evidencia, ao nível dos Programas e dos Projectos, a despesa pública prevista por fontes de financiamento, não só incluída no Cap. 50º do OE mas também integrada em "Outras Fontes".

Embora o Mapa XI apresente valores para o ano do orçamento e para os dois anos seguintes (ano n+1 e ano n+2), assim como para os anos posteriores a este período (forma agregada que supostamente reflecte a programação financeira até ao final de cada projecto/programa), apresenta também os valores de pagamentos efectuados até ao ano n-2 e a previsão dos pagamentos até 31/12 do ano n-1,

assim como uma coluna intitulada "*despesa total*" que constitui um mero somatório dos valores indicados tanto ao nível de pagamentos efectuados quanto ao nível das previsões de pagamentos e previsão de investimento a efectuar em anos futuros[1].

Por definição, o Mapa XI contém um conjunto integrado de métodos e técnicas, visando introduzir racionalidade no processo de tomada de decisões orçamentais. Porém, o conceito de orçamento por programa não tem a devida e efectiva correspondência com o Mapa XI, dado não permitir explicitar os objectivos prosseguidos, pôr em evidência as relações existentes entre os objectivos e as actividades e, por conseguinte, utilizar os recursos orçamentais com maior eficácia.

Deste tipo de orçamento ressalta, por comparação com o PIDDAC, a aderência dos atributos da unidade orçamental como programa, a correspondência a uma única classificação funcional, a desagregação da classificação económica representada pelas dotações e/ou as previsões de "*despesa com compensação em receita comunitária*" e ainda a composição de Programas por Projectos. Contrariam, todavia, aquele critério a não expressão dos projectos no Cap. 50º, embora se encontrem discriminados no Mapa XI, e a ausência de correspondência com subprojectos que não possuem expressão quer no Cap. 50º quer no Mapa XI[2].

Quanto ao processo de gestão do PIDDAC, iniciado com a emissão de orientações proferidas no "*despacho de gestão do PIDDAC*", é de salientar que os programas não têm sido objecto de visto pelo Ministro da pasta (MEPAT) ou pelo Director-Geral do DPP, nem têm sequer sido objecto de visto. De facto, o SEDR tem concedido "*visto de autorização de despesa*" à generalidade dos programas e projectos inseridos no Mapa XI, não possuindo competência para o efectuar, tal como decorre dos DL de execução orçamental. Acresce que o SEDR pode não ser a entidade competente para autorizar as despesas, designadamente tendo em conta os diplomas que estabelecem as competências em função dos montantes envolvidos e de eventuais delegações de competências produzidas ao seu abrigo.

4.3.3.2 – A programação do PIDDAC/98

Para o ano de 1998 o quadro global das fontes de financiamento do PIDDAC foi o seguinte:

[1] De notar que a coluna intitulada "*despesa total*" não configura efectivamente despesa no sentido financeiro do termo mas tão somente uma soma algébrica de realidades tão díspares como pagamentos efectuados acumulados com previsões de pagamentos, com valores orçados para o próprio ano assim como a previsão da programação financeira dos programas/projectos de anos futuros.

[2] Os subprojectos embora não possam ser desenquadrados dos projectos reflectem em termos da programação e especificação a necessidade da desagregação / construção / agregação para efeitos de acompanhamento e localização do investimento.

PIDDAC GLOBAL – 1998 – Programação

(em contos)

	Fontes financiamento	Anos			
		1998	1999	2000	Anos Seguintes
TOTAL	**TOTAL**	**993.537.205**	**1.204.578.283**	**633.376.886**	**598.388.487**
	Cap. 50º - FN	479.387.000	711.207.663	451.594.510	374.380.362
	Cap. 50º - FC	39.595.419	28.246.910	16.256.300	40.063.108
	O. Fontes - FN	147.006.457	93.917.068	113.825.297	96.553.362
	O. Fontes - FC	327.548.329	371.206.642	51.700.779	87.391.655
PIDDAC TRADICIONAL	**TOTAL**	**527.200.513**	**610.636.603**	**359.145.543**	**221.737.029**
	Cap. 50º - FN	320.910.144	490.271.498	317.422.593	175.451.875
	Cap. 50º - FC	39.210.819	27.807.110	16.085.000	40.063.108
	O. Fontes - FN	74.139.964	24.046.164	11.898.635	5.758.046
	O. Fontes - FC	92.939.586	68.511.831	13.739.315	464.000
PIDDAC APOIOS	**TOTAL**	**466.336.692**	**593.941.680**	**274.231.343**	**376.651.458**
	Cap. 50º - FN	158.476.856	220.936.165	134.171.917	198.928.487
	Cap. 50º - FC	384.600	439.800	171.300	0
	O. Fontes - FN	72.866.493	69.870.904	101.926.662	90.795.316
	O. Fontes - FC	234.608.743	302.694.811	37.961.464	86.927.655

Fonte: OE/98

O PIDDAC/98, relativamente ao PIDDAC/97, registou uma taxa de crescimento de 8,5% em termos nominais, representando cerca de 5,2% do PIB. A cobertura financeira seria assegurada em 63% por recursos nacionais (Cap. 50 do OE e OF), correspondendo os restantes 37% a FC. O FN, através do Cap. 50 do OE, contribuiria com cerca de 49% do financiamento total e o valor, sobretudo de receitas próprias de SFA, corresponderia a cerca de 14% do total do PIDDAC.

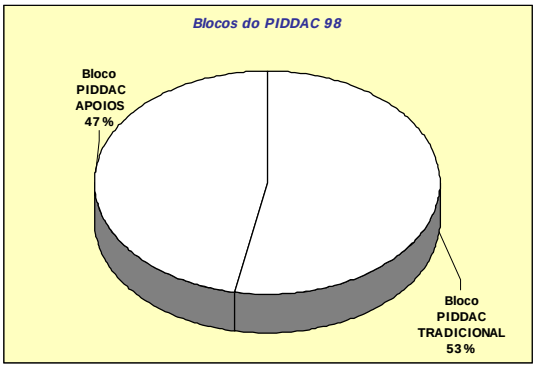
A distribuição, em termos de tipos de despesa e blocos de investimento, foi a seguinte:

PIDDAC 98 por tipo de despesa

(em contos)

Rúbrica	Total Piddac	
	Valor	%
TOT. COR	65 698 214	12,5%
TOT. CAP	461 502 299	87,5%
Bloco.....: PIDDAC TRADICIONAL	**527 200 513**	100,0%
TOT. COR	52 884 926	11,3%
TOT. CAP	413 451 766	88,7%
Bloco.....: PIDDAC APOIOS	**466 336 692**	100,0%
Total PIDDAC	**993 537 205**	

Blocos PIDDAC/98



Fonte: OE/98

A programação do PIDDAC Tradicional (investimentos e despesas de desenvolvimento levadas a cabo directamente pela AC do Estado e SFA) situou-se junto dos 53% do total, sendo o restante afecto a Apoios[1].

A previsão global de despesas orçamentais (OE total) comparada com a previsão de despesas do Cap. 50º evidenciou que o valor deste representava, em termos globais previsionais, cerca de 5,1% do total do OE e 72% e 68,9% do total dos orçamentos dos Ministérios do Ambiente e da Ciência e Tecnologia, respectivamente.

[1] Reflectiam, no essencial, as despesas previstas de apoio ao investimento de outros sectores institucionais através de subsídios e transferências designadamente no âmbito de sistemas de incentivos e esquemas de colaboração com entidades exteriores à AC, como protocolos e contratos programa, independentemente de terem ou não financiamento comunitário

As despesas correntes projectadas rondavam os 12% do total do PIDDAC, enquanto, ao nível do Cap. 50, essas despesas se traduziam em cerca de 15% do total. Isto devia-se ao facto desse tipo de despesa ser assumido pela componente nacional.

Rubricas de Classificação Económica e Fontes de Financiamento – PIDDAC /98

(em contos)

Rúbrica	CAPÍTULO 50 DO OE					
	Fin. Nac.	%	Fin. Com.		Total	%
TOT. COR	48 535 891	15,1%	5 653 794	14,4%	54 189 685	15,0%
TOT. CAP	272 374 253	84,9%	33 557 025	85,6%	305 931 278	85,0%
Bloco.....: PIDDAC TRADICIONAL	**320 910 144**	100,0%	**39 210 819**	100,0%	**360 120 963**	100,0%
TOT. COR	24 506 202	15,5%	98 940	25,7%	24 605 142	15,5%
TOT. CAP	133 970 654	84,5%	285 660	74,3%	134 256 314	84,5%
Bloco.....: PIDDAC APOIOS	**158 476 856**	100,0%	**384 600**	100,0%	**158 861 456**	100,0%
Total PIDDAC	**479 387 000**		**39 595 419**		**518 982 419**	

Rúbrica	OUTRAS FONTES					
	Rec. Prop.	%	Fin. Com.	%	Total	%
TOT. COR	966 901	1,3%	10 541 628	11,3%	11 508 529	6,9%
TOT. CAP	73 173 063	98,7%	82 397 958	88,7%	155 571 021	93,1%
Bloco.....: PIDDAC TRADICIONAL	**74 139 964**	100,0%	**92 939 586**	100,0%	**167 079 550**	100,0%
TOT. COR	1 110 000	1,5%	27 169 784	11,6%	28 279 784	9,2%
TOT. CAP	71 756 493	98,5%	207 438 959	88,4%	279 195 452	90,8%
Bloco.....: PIDDAC APOIOS	**72 866 493**	100,0%	**234 608 743**	100,0%	**307 475 236**	100,0%
Total PIDDAC	**147 006 457**		**327 548 329**		**474 554 786**	

Fonte: DPP

A distribuição dos tipos de despesa económica pelos blocos do PIDDAC foi projectada de forma semelhante. As despesas correntes projectadas foram de cerca de 65,6 milhões de contos e de 52,8 milhões de contos, respectivamente, nos blocos Tradicional e Apoios.

Do investimento global previsto (993,5 milhões de contos), o esforço nacional ascendia a cerca de 626,3 milhões de contos, enquanto que o FC representava 37%.

Programação PIDDAC / 98 – tipos de financiamento

(em contos)

Tipo	Cap. 50		OF		Total	
	Valor	**%**	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
FN	479 387 000	92,4%	147 006 457	31,0%	626 393 457	63,0%
FC	39 595 419	7,6%	327 548 329	69,0%	367 143 748	37,0%
Total	**518 982 419**	**100,0%**	**474 554 786**	**100,0%**	**993 537 205**	**100,0%**
Estrutura	52,2%		47,8%		100,0%	

Fonte: OE/98

No que diz respeito às fontes de financiamento, o Cap. 50º suportaria 518,9 milhões de contos (52,2%) e as OF 474,5 milhões de contos (47,8%). Assinala-se o peso global das OF-FC que atingia cerca de 37% do total. O FC que circulava pelo OE/Cap. 50º afectava 4% do global programado e referia-se aos financiamentos comunitários a aplicar pelos serviços sem autonomia financeira. O esforço mais significativo foi projectado para o Cap. 50 do OE, com cerca de 479,3 milhões de contos de FN e 39,6 milhões de contos de FC.

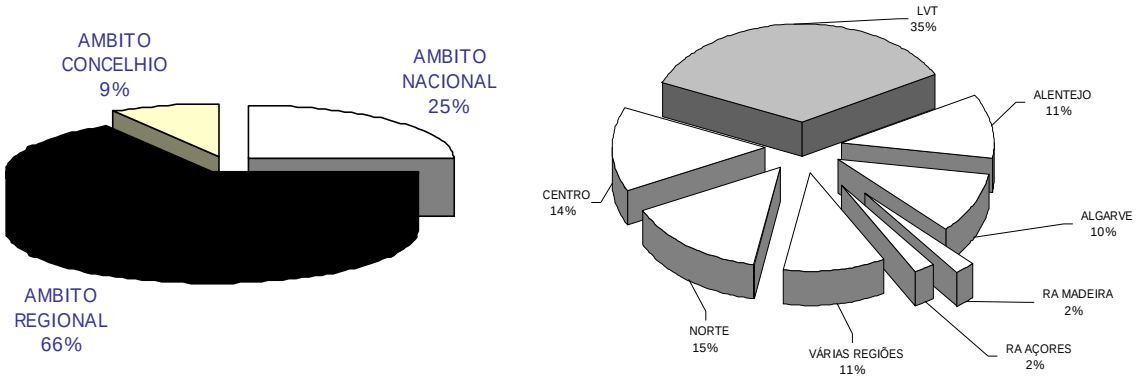
Numa análise do volume de investimento previsto, evidenciavam-se o MEPAT e o MADRP, com os maiores volumes financeiros envolvidos (373,1 milhões de contos e 194,3 milhões de contos), enquanto o MDN, o MNE e o MF registavam o menor volume de programação financeira, com 2,2 milhões de contos, 4,9 milhões de contos e 6,4 milhões de contos, respectivamente.

O balanceamento entre o FN e o FC previstos por ministério oscilava entre o máximo de 100% de FN (ministérios MDN e MF) e um mínimo previsto para os ministérios MEC (32,2%), MADRP (34,0%) e MCT (38,6%). Como é evidente, o FC previsto para estes ministérios suportaria acima dos 60% do PIDDAC desses ministérios.

A vertente da regionalização do PIDDAC tem vindo a ser tratado pelo DPP de forma evolutiva, numa tentativa de integrar as componentes do investimento na afectação regional do mesmo.

Para o ano de 1997, cumprindo o preceituado na LEOE no que se refere à localização geográfica dos projectos PIDDAC, por NUT II, foi apresentada informação relativa ao critério da localização física do projecto ou, nalguns casos, da sede da entidade responsável pela sua execução, independentemente de o seu âmbito de influência ser mais ou menos alargado, eventualmente a nível nacional. Segundo este critério, foi regionalizado cerca de 60% do PIDDAC global; deste montante, cerca de 37% dizia respeito a sistemas de incentivos ao sector produtivo e outros apoios ao investimento os quais, todavia, em bom rigor, não são susceptíveis de regionalização *à priori*.

PIDDAC/98 – Regionalização por área de influência e distribuição do número de programas



Fonte: DPP

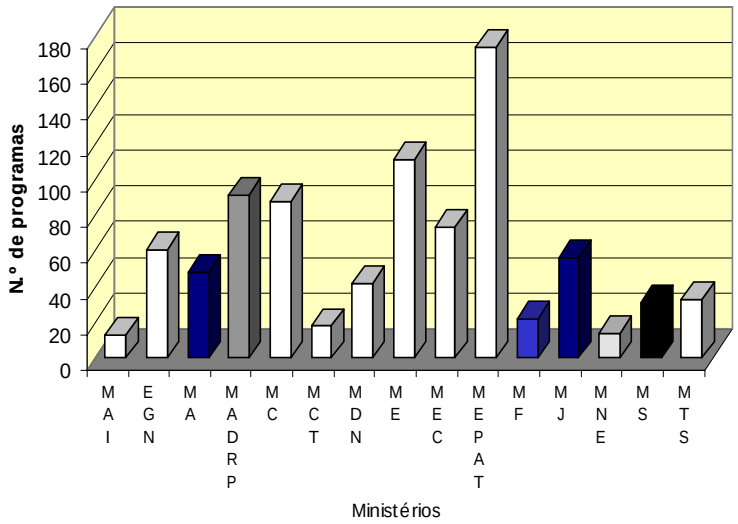
Na distribuição quantitativa dos programas por região evidenciou-se a região de Lisboa e Vale do Tejo, com 35%.

Por sua vez, no PIDDAC/98, foi já possível tratar e publicar cerca de 70% do PIDDAC regionalizado, associando-se os critérios de afectação geográfica, em termos do âmbito de influência, a três níveis: nacional, regional e local.

Dos projectos apresentados / inscritos no PIDDAC/98, 25% corresponde a projectos e/ou subprojectos de âmbito nacional (vários concelhos/distritos), 66% de âmbito regional e apenas 9% de âmbito estritamente local.

No que diz respeito ao número de programas constantes da programação do PIDDAC/98, a sua distribuição por ministério foi a seguinte:

Distribuição do n.º de programas por Ministério



O número de programas do PIDDAC/98 ascendeu a 875, dos quais 33 foram inscritos ou reincritos em 1998. Evidencia-se o MEPAT, com 174 programas, seguido do ME, com 111, e do MADRP, com 91.

Os ministérios com menor número de programas foram o MAI, com 13, o MNE, com 14, e o MCT, com 18. O número de entidades proponentes (funções de planeamento e de acompanhamento sectorial) foi de 17.

Fonte: DPP

O agrupamento dos 10 maiores programas constantes do PIDDAC/98, em termos do volume de investimento previsto, evidenciou:

Programas com maior volume de investimento – PIDDAC / 98

(em milhares de contos)

SIGLA MIN	ENT PROPON.	ENT RESP	DESIGNAÇÃO	TOTAL INICIAL	FONTES DE FINANCIAMENTO (INICIAL) CAPº 50º FIN. NAC.	CAPº 50º FIN. COM.	OUTRAS FONTES FIN. NAC.	OUTRAS FONTES FIN. COM.	TOTAIS PIDDAC AJUSTADO TOTAL	TOTAL FIN.NAC.	TOTAL FIN.COM.
MEPAT	GCI	JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE COMPLEMENTAR	76 450,0	56 398,8	0,0	0,0	20 051,2	65 399,9	56 125,0	9 274,9
MEC	SG	IAPMEI	MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA	75 660,0	17 165,0	0,0	0,0	58 495,0	60 478,8	15 897,3	44 581,5
MEPAT	GCI	GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	44 506,0	11 262,0	0,0	20 559,0	12 685,0	43 679,5	30 994,5	12 685,0
MEPAT	GCI	GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - GERAL	54 796,0	8 599,0	0,0	14 389,0	31 808,0	53 680,1	21 872,1	31 808,0
MADRP	GPPAA	IFADAP	APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS	38 315,0	12 300,0	0,0	0,0	26 015,0	45 050,9	13 660,8	31 390,1
MEPAT	GCI	JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL	28 750,0	19 801,2	0,0	8 000,0	948,8	27 490,9	25 072,7	2 418,2
MADRP	GPPAA	IFADAP	MEDIDAS COMPLEMENTARES DA REFORMA DA PAC	22 141,0	5 815,0	0,0	0,0	16 326,0	28 276,7	7 425,2	20 851,5
MCT	DPP	FCT	PROGRAMA PRAXIS XXI	21 374,0	5 209,8	0,0	160,0	16 004,3	23 183,5	5 038,0	18 145,5
MEPAT	GCI	INH	REALOJAMENTO	26 133,0	24 618,0	0,0	0,0	1 515,0	25 058,0	23 543,0	1 515,0
MEPAT	GCI	JAE	DESPESAS COMUNS	21 800,0	12 800,0	0,0	9 000,0	0,0	21 047,3	20 861,3	186,0
MEPAT	GCI	JAE	CONSERVAÇÃO PERIÓDICA	21 780,0	13 780,0	0,0	8 000,0	0,0	16 822,5	16 793,5	29,1

Fonte: DPP

A maior incidência pertence ao MEPAT, com 7 programas, no qual se realça a JAE, com três programas. Merecem ainda referência o IFADAP e o GCI, com dois cada. O conjunto representa 43,3% do total do PIDDAC e absorve 48,2% dos FC. Atente-se que todos estes programas se reportam a SFA ou representam transferências directas para o SPE.

As taxas de execução destes programas foram as seguintes:

Taxas de execução dos programas com maior volume de investimento – PIDDAC / 98

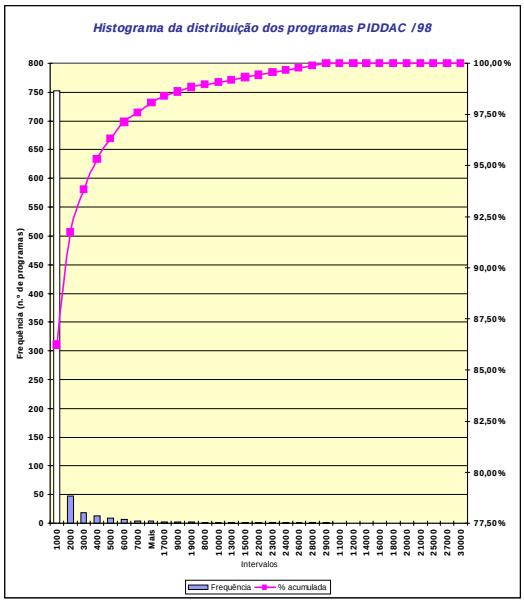
(em milhares de contos)

ENT RESP	DESIGNAÇÃO DO PROGRAMA	TOTAIS PIDDAC AJUSTADO	TOTAIS PIDDAC EXECUTADO	Taxas de execução
JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE COMPLEMENTAR	65 399,9	65 399,8	100,0%
IAPMEI	MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA	60 478,8	60 478,8	100,0%
GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	43 679,5	39 352,8	90,1%
GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - GERAL	53 680,1	38 089,7	71,0%
IFADAP	APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS	45 050,9	36 366,2	80,7%
JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL	27 490,9	27 490,9	100,0%
IFADAP	MEDIDAS COMPLEMENTARES DA REFORMA DA PAC	28 276,7	27 257,3	96,4%
FCT	PROGRAMA PRAXIS XXI	23 183,5	23 125,2	99,7%
INH	REALOJAMENTO	25 058,0	22 498,0	89,8%
JAE	DESPESAS COMUNS	21 047,3	21 046,9	100,0%
JAE	CONSERVAÇÃO PERIÓDICA	16 822,5	16 821,5	100,0%
	TOTAL	410 168,2	377 927,1	92,1%

Fonte: DPP

Da análise da composição e distribuição[1] do investimento por programas resultaram as seguintes frequências (absoluta e acumulada) obtidas a partir dos dados fornecidos pelo DPP (dados de execução):

Intervalo		*Frequência*	
Inf.	*Sup.*	Absoluta	*% acumulada*
0	1000	753	86,25%
1000	2000	48	91,75%
2000	3000	18	93,81%
3000	4000	13	95,30%
4000	5000	9	96,33%
5000	6000	7	97,14%
6000	7000	4	97,59%
7000	8000	1	97,71%
8000	9000	2	97,94%
9000	10000	1	98,05%
10000	11000	0	98,05%
11000	12000	0	98,05%
12000	13000	1	98,17%
13000	14000	0	98,17%
14000	15000	1	98,28%
15000	16000	0	98,28%
16000	17000	3	98,63%
17000	18000	0	98,63%
18000	19000	2	98,85%
19000	20000	0	98,85%
20000	21000	0	98,85%
21000	22000	1	98,97%
22000	23000	1	99,08%
23000	24000	1	99,20%
24000	25000	0	99,20%
25000	26000	1	99,31%
26000	27000	0	99,31%
27000	28000	1	99,43%
28000	29000	1	99,54%
29000	30000	0	99,54%
30000	Mais	4	100,00%



Da observação do quadro e mapa que antecedem ressalta imediatamente a elevada concentração de programas no intervalo [0–1000] (753 programas, i.e. cerca de 86% do total de programas), representando os programas com dotação ajustada até 1 milhão de contos. Torna-se evidente que a mera comparação com o segundo intervalo – entre 1 e 2 milhões de contos –, representa 48 programas (cerca de 5% do total).

Verifica-se também uma elevada quantidade de programas com um valor financeiro unitário reduzido. Por outro lado, à medida que sobe o valor financeiro projectado dos programas, menor é o número de programas. No intervalo entre 0 e 1 milhão de contos, a distribuição evidenciou que dos 753 programas com valor inferior a 1 milhão de contos, 567 possuíam um valor programado igual ou inferior a 200 milhares de contos, representando cerca de 75% daquele intervalo.

[1] Os limites dos intervalos foram definidos de forma a fazer corresponder a unidade a milhares de contos.

Até ao valor inferior ou igual a 100 milhares de contos, o número de programas ascendia a 453, cerca de 52% da globalidade dos programas e cerca de 60% dos programas com valor inferior ou igual a 1 milhão de contos.

Desta análise concluiu-se:

- A elevada concentração de programas de valor inferior ou igual a 1 milhão de contos;
- A dispersão dos valores de investimento por um elevado número de programas;
- A seccionação do investimento por centenas de programas;
- Essa seccionação acarreta, tal como se verificou no volume de instrumentos de planeamento/programação e na quantidade de suportes a processar e integrar na fase de acompanhamento, a criação de procedimentos exaustivos, dilatados no tempo e exigentes, de controlos de gestão que não podem ser exclusivos de uma única unidade de planeamento e programação.

Desta perspectiva resulta também que se torna difícil senão irrealizável:

- A compatibilização dos objectivos de tão elevado número de programas;
- A articulação entre os programas sectoriais, nacionais e regionais, quer nos vectores do investimento anual quer nas previsões / programações estratégicas;
- Um controlo efectivo disperso por estruturas departamentais / sectoriais com objectivos e práticas diferenciadas.

4.3.3.3 – Plurianualidade

Um dos aspectos relevantes do PIDDAC (Mapa XI) decorre da plurianualidade dos programas e dos projectos. Essa plurianualidade dos programas não é um registo dos compromissos assumidos, mas uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos/programas (em curso ou novos) incluídos no quadro do orçamento.

Dos OE /PIDDAC relativos a 1997/98/99 extraem-se os seguintes aglomerados:

PIDDAC GLOBAL – Programação

(em contos)

PIDDAC	Fontes financiamento	Ano programação 1997	Ano programação 1998	Variações na programação 1998/97
	Ano orçamental	1998	1998	
TOTAL	TOTAL	999 120 468	993.537.205	99,4%
	Cap. 50º - FN	631 248 168	479.387.000	75,9%
	Cap. 50º - FC	41 438 408	39.595.419	95,6%
	O. Fontes - FN	48 995 528	147.006.457	300,0%
	O. Fontes - FC	277 438 364	327.548.329	118,1%
TRADICIONAL	TOTAL	613 733 017	527.200.513	85,9%
	Cap. 50º - FN	465 811 528	320.910.144	68,9%
	Cap. 50º - FC	39 530 132	39.210.819	99,2%
	O. Fontes - FN	38 857 528	74.139.964	190,8%
	O. Fontes - FC	69 533 829	92.939.586	133,7%
APOIOS	TOTAL	385 387 451	466.336.692	121,0%
	Cap. 50º - FN	165 436 640	158.476.856	95,8%
	Cap. 50º - FC	1 908 276	384.600	20,2%
	O. Fontes - FN	10 138 000	72.866.493	718,7%
	O. Fontes - FC	207 904 535	234.608.743	112,8%

Fonte: OE/97 e OE /98

Embora a variação da previsão do PIDDAC global represente cerca de -0,6% do total, são evidentes as variações das componentes de financiamento, oscilando em intervalos com amplitude elevada, com variações que indiciam uma diminuição na previsão da componente do Cap. 50º (-22,8%) e um aumento do FN na ordem dos 7,9%. As variações no PIDDAC total indiciam que o conjunto de programas em execução em 1997 foi projectado para 1998 sem o necessário cuidado, de modo a fazer reflectir os encargos e compromissos assumidos para o ano seguinte, de forma prudente e conservadora, visto que as variações não derivam do montante global, que somente regista uma variação negativa de cerca de 6 milhões de contos.

Indicia-se, assim, que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, não dependendo de uma programação financeira rigorosa, o que deixa antever, por um lado, a não vinculação por parte da Administração em executar aquela previsão, e por outro, uma desresponsabilização no cumprimento da calendarização indicada.

Além disso, o MAPA XI, ao não incluir os projectos/programas a lançar em anos seguintes, nem aqueles que foram finalizados em anos anteriores ao ano do orçamento, evidencia que os valores plurianuais para cada programa não reflectem a totalidade da despesa efectivamente realizada e/ou a realizar no seu âmbito, acabando por traduzir apenas somatórios dos valores apresentados para os projectos em curso no ano a que se refere o orçamento.

Destas limitações infere-se que o PIDDAC é entendido como uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental), o que é agravado pelas "*retenções orçamentais*" verificadas nos anos recentes no âmbito do Cap. 50º do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a questão da programação dos projectos.

Por outro lado, a selecção dos programas e projectos a incluir em PIDDAC é realizada, grosso modo, com base na aprovação de "*plafonds*" anuais, com quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites; impõe-se, como é obvio, uma lógica orçamental (anual) evidenciada pelo quase nulo significado da programação plurianual, anualmente alterada de forma significativa, a que acrescem alterações frequentes na estrutura de programas e projectos, desvirtuando-se, assim, a lógica do planeamento.

Alterações da programação – plurianualidade (1997 – 1998-1999)

(em contos)

	Fontes financiamento	Ano programação 1997	Ano programação 1998	Variações na programação 1998/97			Fontes financiamento	Ano programação 1998	Ano programação 1999	Variações na programação 1999/98
	Ano orçamental	1999	1999				Ano orçamental	1999	1999	
TOTAL	**TOTAL**	**873 265 547**	**1.204.578.283**	**37,9%**		TOTAL	**TOTAL**	**1.204.578.283**	**987.628.478**	**-18,0%**
	Cap. 50º - FN	532 565 827	711.207.663	33,5%			Cap. 50º - FN	711.207.663	513.912.564	-27,7%
	Cap. 50º - FC	39 075 240	28.246.910	-27,7%			Cap. 50º - FC	28.246.910	26.807.353	-5,1%
	O. Fontes - FN	49 571 172	93.917.068	89,5%			O. Fontes - FN	93.917.068	139.380.366	48,4%
	O. Fontes - FC	252 053 308	371.206.642	47,3%			O. Fontes - FC	371.206.642	307.528.195	-17,2%
PIDDAC TRADICIONAL	**TOTAL**	**467 959 506**	**610.636.603**	**30,5%**		PIDDAC TRADICIONAL	**TOTAL**	**610.636.603**	**488.545.310**	**-20,0%**
	Cap. 50º - FN	354 581 724	490.271.498	38,3%			Cap. 50º - FN	490.271.498	349.336.076	-28,7%
	Cap. 50º - FC	37 166 964	27.807.110	-25,2%			Cap. 50º - FC	27.807.110	26.513.383	-4,7%
	O. Fontes - FN	24 154 172	24.046.164	-0,4%			O. Fontes - FN	24.046.164	45.465.360	89,1%
	O. Fontes - FC	52 056 646	68.511.831	31,6%			O. Fontes - FC	68.511.831	67.230.491	-1,9%
PIDDAC APOIOS	**TOTAL**	**405 306 041**	**593.941.680**	**46,5%**		PIDDAC APOIOS	**TOTAL**	**593.941.680**	**499.083.168**	**-16,0%**
	Cap. 50º - FN	177 984 103	220.936.165	24,1%			Cap. 50º - FN	220.936.165	164.576.488	-25,5%
	Cap. 50º - FC	1 908 276	439.800	-77,0%			Cap. 50º - FC	439.800	293.970	-33,2%
	O. Fontes - FN	25 417 000	69.870.904	174,9%			O. Fontes - FN	69.870.904	93.915.006	34,4%
	O. Fontes - FC	199 996 662	302.694.811	51,3%			O. Fontes - FC	302.694.811	240.297.704	-20,6%

Fonte: OE/97, OE /98 e OE /99

Comparando programações mais dilatadas no tempo (afastamento entre os momentos de previsão e execução) conclui-se que:

- Mesmo levando em linha de conta as limitações orçamentais decorrentes dos planos de convergência e de estabilidade, evidenciam-se variações das fontes de financiamento em termos de programação de investimentos só explicáveis pela ausência de indicadores fiáveis materializados numa base de compromissos e cronogramas de execução e de pagamentos;

- Se generalizou a apresentação de valores para os anos futuros como um exercício com um carácter formal e de obrigatoriedade "*burocrática*", pois, no ano seguinte, toda a programação poderá ser completamente alterada. Esta situação é ilustrada também pela forma de elaboração de "*cenários*" no âmbito dos trabalhos preparatórios do PIDDAC, em que, essencialmente, são tidas em conta as dotações do(s) ano(s) anterior(es), sem influência significativa dos valores "*apresentados*" para o(s) ano(s) seguinte(s).

Para esta subavaliação (pelo menos nas fases iniciais) contribuiu também o facto de serem inscritos pela primeira vez em PIDDAC projectos com dimensão financeira significativa sem que os devidos estudos (prévio, de viabilidade, de análise custo-benefício e/ou o anteprojecto e projecto de execução) tenham sido elaborados e, nesta medida, sem uma avaliação correcta do custo total e sem um plano de financiamento definido. Na tentativa de solucionar esta questão foram aprovadas as RCM n.º 5/94 e RCM n.º 1/96.

4.3.4 – Subsistema operativo do PIDDAC

O papel do DPP no processo de preparação do PIDDAC caracterizou-se pelo cariz determinante e centralizador. O processo de preparação tem início no final do 1.º semestre de cada ano, com a definição dos *plafonds financeiros globais* pelo CM, os quais servem de primeiro passo à AC nas definições para a preparação / planeamento do PIDDAC.

Esses *plafonds* têm sido definidos como uma percentagem relativa ao ano anterior acrescida de uma parcela residual que, segundo a indicação expressa na habitual circular de orientação global, poderá vir a ser posteriormente distribuída. O DPP desempenha a função receptora da informação relativa à formulação das propostas de programas/projectos a integrar no PIDDAC sectorial, mas não possui participação directa na definição global dos *plafonds*, donde se infere o cariz político desta decisão.

Em geral, a circular de orientação global tem reflectido os constrangimentos supervenientes do processo de consolidação orçamental e aponta como necessidades a adequação, tão rigorosa quanto possível, dos investimentos da AC às reais necessidades do País, a efectiva capacidade de execução dos projectos de investimentos programados por parte das entidades intervenientes e a localização geográfica dos investimentos face à relevância que a sua distribuição espacial no contexto institucional e político. Dos processos anuais de preparação do PIDDAC depreendeu-se que não existiram linhas de fractura, antes se denotou uma impulso no sentido do aperfeiçoamento gradual, alertando-se, ano a ano, para os aspectos cujo desempenho se revelou menos adequado.

Posteriormente a este trabalho de construção do PIDDAC anual, ocorrem alterações introduzidas quer pelos membros do Governo, em sede de compatibilização final de OE, quer durante o processo de apreciação e votação do OE na AR. Essas alterações são enviadas para o DPP para actualização do PIDDAC inicial. Nesta fase, os próprios serviços proponentes e executores desses projectos e programas desconhecem as alterações efectuadas, sendo atribuição do DPP efectuar essas comunicações.

4.3.4.1 – O planeamento orçamental

O planeamento orçamental do PIDDAC possui contornos e procedimentos idênticos aos instituídos para a preparação do OE. Neste âmbito, evidenciam-se algumas linhas de orientação nomeadamente as relativas à manutenção da elaboração do OE/98 pelo método de orçamentação por actividades – em curso e novas – e às transferências para outros subsectores do SPA, relativamente às quais deveria ser certificado que a entidade recebedora inscreveu as mesmas importâncias no seu orçamento de receita. A data de recepção das propostas de orçamento foi fixada para 18 de Agosto, devendo as mesmas ser previamente submetidas à expressa aprovação da Tutela, de forma a garantir a não ultrapassagem do "*plafond*" atribuído ao respectivo Ministério.

Da análise da vertente dos suportes, circuitos utilizados e organização interna do subsistema de planeamento – vertente de preparação do PIDDAC – ressaltaram as inter-relações e conexões no fluxo de informação e decisão, o papel central que o Ministro do MEPAT (actual Ministério do Planeamento) desempenhou no desenvolvimento das operações de início e continuação do processo de preparação das GOP e do PIDDAC, a multiplicidade de comunicações (com origens diversificadas sobre o mesmo objecto) desencadeadas em períodos idênticos e associados a solicitações de informações, prazos e destinatários diversos sobre a mesma realidade e ainda a existência de orientações abrangentes, nem sempre claras, sobre o processo de preparação do PIDDAC.

A correspondência entre os segmentos em presença – Orçamento e Planeamento – mostrou-se de difícil compatibilização, dada a diferença de conceitos, do quadro de referência das suas estruturas e da organização da informação.

Por outro lado, o PIDDAC possuiu uma grande autonomia em relação ao Plano, dado que, mesmo nas circunstâncias da não elaboração ou da não aprovação das GOP, foram sempre incluídas no Orçamento verbas de "*Investimentos do Plano*", e corresponde a uma área orçamental com mecanismos de planeamento, programação, preparação, decisão e controlo próprios, sem prejuízo da correspondente inclusão no OE e na CGE das despesas em causa.

No contexto do planeamento orçamental, o PIDDAC é entendido como um "*plafond*" a fixar no início do processo de preparação do OE anual; esse "*plafond*" é também ponderado em termos de despesa

global, dado se atender ao impacto macro-económico, quer como despesa, quer como investimento ou contribuição para FBCF (multiplicador do investimento).

Do ponto de vista da orgânica do planeamento, o PIDDAC constitui um processo de preparação, negociação, decisão e acompanhamento de execução de dotações orçamentais; do ponto de vista dos organismos que inscrevem verbas em "Investimentos do Plano", o PIDDAC tem sido visto, como uma "*fonte de financiamento*".

4.3.4.2 – O planeamento operativo

Na perspectiva do planeamento articulado e prospectivo, o PIDDAC é um plano, uma vez que possui um âmbito temporal plurianual, deriva de uma programação de médio/longo prazo e visa adaptar a sua realização às necessidades económicas e sociais. No entanto, o PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, antes se informa de objectivos definidos noutros documentos, concretizadores da visão táctica em cada momento. Foram detectadas ainda abordagens diversas aos níveis nacional, sectorial e regional. A organização, articulação e âmbitos de actuação demonstram, através dos outputs criados (planos e programações), que o terceiro nível é o mais próximo da realidade e o actuante adjacente das intervenções transversais, baseando-se em diagnósticos e propostas elaboradas a esse nível.

Estas evidenciaram carência de integração ao mais elevado nível, dado que as intervenções e planos nacionais não integram as contribuições dos diversos sectores que a nível regional contribuem para a viabilização das estratégias. Identifica-se, nesta perspectiva, a ausência de um estrutura supra ministerial que proceda a sínteses da actividade de planeamento, reflexiva das avaliações e integradora das diversas visões estratégicas.

Pelos motivos envolventes da questão europeia, em geral, e, em especial, quanto à redução do défice orçamental e diminuição de despesa pública, o Governo pretendeu imprimir maior selectividade às acções contidas no PIDDAC, quer no respeitante aos projectos de investimento quer no tocante à natureza das despesas consideradas. A esta preocupação acrescia a de potenciar a absorção dos fundos comunitários como receita do OE, a qual deveria constituir uma prioridade na gestão dos organismos executores de programas operacionais do QCA II.

Neste sentido, a RCM n.° 1/96[1], de 6 de Janeiro, determinou novas orientações estratégicas e procedimentais na preparação do PIDDAC para 1996, utilizando critérios selectivos de notação e de índole processual sobre projectos novos, em curso e co-financiados:

Critério	Orientação
Selectividade	no lançamento de novas acções
Dispersão	evitar pulverização de pequenos programas ou projectos
Simultaneidade	lançamento simultâneo de projectos com grandes obrigações futuras
Concentração	concentrarem-se recursos nos investimentos mais relevantes
Deslizamento	evitar o deslizamento da sua execução
Multiplicidade	Prioridade a projectos em curso e co-financiados a fim de se concluírem no quadro do QCA II

Orientações estratégicas da RCM n.º 1/96

[1] Diário da República, I Série-B, n.º 5.

Em termos conceptuais, preconizava o respeito pelo conceito de projecto de investimento, evitando as agregações de projectos ou a inscrição de componentes de despesa como projectos; nas situações em que tal não fosse exequível, deveria recorrer-se ao conceito de subprojecto, desagregando o investimento, indicando as respectivas fontes de financiamento e a localização; no que se refere aos projectos co-financiados, deveria, na medida do possível, estabelecer-se a compatibilização dos projectos inscritos no PIDDAC com as respectivas candidaturas dos programas operacionais do QCA II.

Em termos da elegibilidade da despesa, apenas deveriam ser consideradas despesas de investimento e ou de desenvolvimento e deveriam ser progressivamente eliminadas as rubricas relativas a custos com pessoal, com material de transporte e encargos financeiros que não resultassem da concessão de sistemas de incentivos ao investimento privado.

4.3.5 – Acompanhamento

Na Lei Orçamental de 1998, salientam-se, no que respeita ao PIDDAC, algumas disposições sobre acompanhamento, nomeadamente a obrigatoriedade de reporte, ao Ministério das Finanças, de balancetes trimestrais de execução orçamental e, aos órgãos de planeamento competentes, dos elementos tidos por necessários à avaliação da execução das despesas incluídas no PIDDAC que alegadamente permitiriam avaliar a respectiva gestão orçamental e de execução dos programas.

Por outro lado, o n.º 7 do art. 7.º do DLEO/98 consignou que, tendo em vista o acompanhamento da execução material e financeira do PIDDAC, os organismos responsáveis pela sua gestão, a nível de ministério ou de departamento equiparado, ou as entidades que têm a cargo a execução de projectos deveriam fornecer ao DPP toda a informação que para o efeito fosse solicitada.

No âmbito das alterações orçamentais, autorizadas pela própria lei do OE, evidenciou-se a autorização expressa na transferência de verbas dos programas inscritos no Cap. 50º de vários ministérios quando respeitassem a despesas relativas à contrapartida nacional.

Ainda no âmbito dos programas com co-financiamento comunitário e com o objectivo de assegurar a sua continuidade, ficou o Governo autorizado a transferir para o Orçamento de 1998, para programas de idêntico conteúdo, os *saldos das dotações constantes* do Orçamento do ano económico anterior, o que vem de algum modo perverter a cláusula de retenção, dada a possibilidade de reaproveitar as programações anteriores.

Por seu lado, o art. 6.º da referida Lei autorizou transferências de recursos públicos integrados nos Investimentos do Plano para o SPE, num montante de 33,225 milhões de contos.

Apesar de o PIDDAC ser um programa de investimento global e plurianual da AP, verifica-se que o mesmo não inclui a totalidade dos projectos a lançar nos anos seguintes, nem aqueles que foram concluídos em anos anteriores.

O PIDDAC deveria evidenciar a sua compatibilização com as GOP, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.

As normas necessárias à execução da Lei do Orçamento, foram aprovadas através do DL n.º 107/98, de 24 de Abril, evidenciando-se nelas algumas *linhas de força* no contexto de apreciação do PIDDAC, como seja a obrigatoriedade (art. 6.º – contratação plurianual de despesas) de os contratos celebrados

pelos serviços e organismos que envolvessem despesas em mais de um ano económico apresentarem o escalonamento plurianual de encargos associados ao respectivo enquadramento orçamental e de os que fossem suportados em conta de verbas inscritas nos "*Investimentos do Plano*" conterem também a indicação do projecto a que respeitassem.

A DGO, através da Circular Série A n.º 1257, emitiu para todos os serviços do Estado as normas de Controlo da Execução do OE para 1998, nas quais se evidencia que o controlo orçamental continuou a ser exercido por actividades e que, na utilização das dotações orçamentais, os contratos celebrados que envolvessem encargos em mais de um ano económico deveriam indicar um escalonamento plurianual, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 11º do DL n.º 55/95, de 29 de Março, e os que fossem suportados por "Investimentos do Plano" deveriam indicar também o projecto a que respeitavam. Relativamente à informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos (art. 31º do DL n.º 107/98, de 24 de Abril), acerca da execução dos programas incluídos no PIDDAC, deveria ser enviada à 14ª Delegação, trimestralmente, nos quinze dias subsequentes ao período a que respeitam, os quadros VII e VIII anexos àquela circular.

O nível do acompanhamento orçamental efectuado quer pelos serviços executores quer pela DGO evidenciou, globalmente, qualidade e diligência, demonstrando um desempenho positivo. O controlo interno do sistema orçamental revelou-se adequado na perspectiva da gestão orçamental do Cap. 50º, incluindo o conjunto de procedimentos que presidiram à preparação e à execução orçamental.

Nesta óptica, a determinação do volume global das despesas e a distribuição dos *plafonds* entre as necessidades concorrentes a satisfazer revelaram dificuldades em respeitar os limites orçamentais impostos. A este propósito, as alterações efectuadas durante o exercício económico evidenciaram a introdução de programas não aprovados pela AR e alterações derivadas das reprogramações que de algum modo desvirtuam a programação global do PIDDAC.

No que respeita à disciplina orçamental, as preocupações restringiram-se à não ultrapassagem dos *plafonds* de despesas fixadas para cada departamento ministerial, notando-se que a flexibilidade de gestão foi por vezes utilizada, não como critério e prática de procura que as operações se desenvolvessem em condições óptimas de eficácia e de eficiência, mas como prática de transferência de dotações inter-programas, baseadas em prioridades tácticas ou evidenciando uma programação ineficiente.

A nível sectorial, é aos serviço sectoriais de planeamento que cabe acompanhar a realização dos investimentos e medidas de política sectorial, acompanhando a execução do PIDDAC no âmbito de cada Ministério. Por sua vez o DL n.º 4/95, de 17 de Janeiro, atribuiu ao DPP as tarefas de proceder ao acompanhamento da execução financeira e física dos programas e projectos da AC, designadamente do PIDDAC[1]. Alguns princípios norteadores da gestão dos programas, evidenciam a quase integral responsabilização pela flexibilidade da gestão de cada programa. Faculta-se às entidades executoras, dentro dos limites orçamentais, o conjunto de instrumentos de gestão que se traduzem, na prática, na autonomia executiva e administrativa desses programas.

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.

[1] Cfr. art. 2º, al. f), e art. 7º, al. d), do citado diploma.

Da análise efectuada resultaram ilações no que respeita aos sistemas de informação globalmente considerados. Em particular, a base de dados do DPP assegura a confiança indispensável à utilização da informação, tendo em conta o seu papel no exercício das competências de acompanhamento e controlo de execução do PIDDAC e faculta análises nas diferentes vertentes de realização, mas carece de integração quanto aos compromissos e contratos das entidades executoras de PIDDAC, estando ausentes a interconexão com as bases de dados da DGO, DGDR e DGT e a implementação de rotinas de introdução de dados de execução / acompanhamento.

4.3.6 – Execução ao nível dos ministérios

Em 1998, a execução global dos ministérios foi analisada, em particular, na perspectiva das programações e execuções de dois ministérios, que possuem o Cap. 50º como principal fonte de financiamento do seu orçamento – o MA e o MCT.

4.3.6.1 – Execução do Ministério do Ambiente

A despesa prevista para o MA foi de 49,1 milhões de contos, o que representava 0,3% do PIB e 0,7% da despesa da AC.

Dotações do PIDDAC/98 para o MA

(em contos)

	Fontes financiamento	MINISTÉRIO DO AMBIENTE			
		1997	1 998	1 999	ANOS SEGUINTES
TOTAL	TOTAL	29 645 339	31 962 298	29 306 750	18 628 687
	Cap. 50º - FN	18 950 000	21 392 075	20 047 250	16 893 000
	Cap. 50º - FC	7 772 953	6 751 223	5 872 000	593 187
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC	2 922 386	3 819 000	3 387 500	1 142 500
PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	27 125 839	27 376 498	25 085 750	18 128 687
	Cap. 50º - FN	16 430 500	16 806 275	15 826 250	16 393 000
	Cap. 50º - FC	7 772 953	6 751 223	5 872 000	593 187
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC	2 922 386	3 819 000	3 387 500	1 142 500
PIDDAC APOIOS	TOTAL	2 519 500	4 585 800	4 221 000	500 000
	Cap. 50º - FN	2 519 500	4 585 800	4 221 000	500 000
	Cap. 50º - FC				
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC				

Fonte: OE/98

O PIDDAC Apoios, integralmente suportado pelo Cap. 50º do OE, tinha um peso de 14,3%. Os financiamentos comunitários possuíam uma previsão de 6,7 milhões de contos, ou seja, cerca de 21% do total.

No que diz respeito à execução dos programas do ministério, evidenciou-se:

- Os programas mais significativos do PIDDAC / Ambiente foram a Rede Nacional de Áreas Protegidas, com 12,4%, Construção e Reabilitação de Infra-Estruturas Hidráulicas, com 14,4%, e, Protecção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico, com 24,9% do total do Ministério. Em termos de taxa de execução, esses programas obtiveram, respectivamente, os indicadores de 51,3%, 79,6% e 94,5%, relativamente ao previsto. A execução global destes programas ascendeu a cerca de 10,235 milhões de contos, de um total de 20,434 milhões de

contos previstos no PIDDAC inicial. Fruto das alterações e reprogramações aquele montante situou-se nos 13,587 milhões de contos.

No que diz respeito aos maiores desvios de execução salientam-se:

- Alterações à programação inicial do PIDDAC/98 do MA:

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos) SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA	AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESEN-TATIVIDADE
MA	PLANOS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS SADO E MIRA	5.000	36.011	20.844	720,2%	416,9%	57,9%	0,1%
	QUALIDADE AMBIENTAL, INFORMAÇÃO/FORMAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR	19.800	23.612	23.607	119,3%	119,2%	100,0%	0,1%
	REDE DE MONITORIZAÇÃO DA QUALIDADE DO AR	10.000	24.020	23.744	240,2%	237,4%	98,9%	0,1%
	GESTÃO E ORDENAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E DA ZONA COSTEIRA – ALENTEJO	125.800	152.742	109.773	121,4%	87,3%	71,9%	0,6%
	FORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS POPULAÇÕES	34.500	122.500	122.006	355,1%	353,6%	99,6%	0,6%
	GESTÃO DA QUALIDADE DO AR DA REGIÃO NORTE	92.930	149.425	137.162	160,8%	147,6%	91,8%	0,7%
	SISTEMA DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL	390.000	414.747	269.938	106,3%	69,2%	65,1%	1,4%
	REDE NACIONAL DE LABORATÓRIOS DO AMBIENTE	389.000	434.919	369.514	111,8%	95,0%	85,0%	1,9%
	ACÇÕES PREPARATÓRIAS DE PROGRAMAS AMBIENTAIS	570.000	730.000	618.290	128,1%	108,5%	84,7%	3,1%
	MELHORIA DOS PROCESSOS DE OBTENÇÃO E DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO METEOROLÓGICA	603.150	725.923	718.307	120,4%	119,1%	99,0%	3,6%
	REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS	4.171.577	4.787.911	2.454.049	114,8%	58,8%	51,3%	12,4%

Fonte: DPP

Estes programas apresentam variações / reprogramações financeiras superiores a 10%, existindo programas que na sua execução apresentam desvios na ordem dos 100% e superior, só admissíveis por uma inadequação de programação e planeamento. De evidenciar que o quadro supra expressa em simultâneo baixas taxas globais de execução, embora tenham ocorrido reprogramações de vulto na execução financeira.

- Taxas de execução

Evidenciaram-se 4 programas cuja taxa de execução se revelou inferir aos 50%:

Execução do PIDDAC 98 – por ministério e por programa

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos) SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA	AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRE-SENTATI-VIDADE
MA	PROALENTEJO	124.000	115.340	7.079	93,0%	5,7%	6,1%	0,0%
	PLANOS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO MONDEGO, VOUGA E LIS	168.000	156.800	21.169	93,3%	12,6%	13,5%	0,1%
	AMBIENTE E CLIMA	388.476	274.090	40.966	70,6%	10,5%	14,9%	0,2%
	GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DE FUNDOS COMUNITÁRIOS NA ÁREA DO AMBIENTE	245.750	245.750	118.494	100,0%	48,2%	48,2%	0,6%

Fonte: DPP

No entanto, a taxa global de execução do ministério situou-se nos 74,2% do total previsto.

- Inscrição de novos programas

Por último, refere-se ainda a inscrição de 2 novos programas durante a execução do PIDDAC, ACÇÕES NO DOMÍNIO DA QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL, com 12,5 mc, e RECOLHA DE INFORMAÇÃO P/GESTÃO QUALIDADE DO AR E INFORMAÇÃO AO PÚBLICO, com 48,6 mc, que, todavia, não possuem qualquer execução.

4.3.6.2 – Despesa do Ministério da Ciência e Tecnologia

A despesa prevista para o MCT foi de 34,6 milhões de contos, o que representa 0,2% do PIB e 0,5% da despesa da AC. A programação do PIDDAC/98 para este ministério registou os seguintes valores:

Dotações do PIDDAC 98 para o MCT

(em contos)

	Fontes financiamento	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA			
		1997	1 998	1 999	ANOS SEGUINTES
TOTAL	TOTAL	24 088 419	32 191 834	36 178 785	
	Cap. 50º - FN	10 390 000	16 004 572	17 303 197	
	Cap. 50º - FC				
	O. Fontes - FN	203 000			
	O. Fontes - FC	13 495 419	16 187 262	18 875 588	
PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	310 000	320 000	242 000	
	Cap. 50º - FN	310 000	320 000	242 000	
	Cap. 50º - FC				
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC				
PIDDAC APOIOS	TOTAL	23 778 419	31 871 834	35 936 785	
	Cap. 50º - FN	10 080 000	15 684 572	17 061 197	
	Cap. 50º - FC				
	O. Fontes - FN	203 000			
	O. Fontes - FC	13 495 419	16 187 262	18 875 588	

Fonte: OE/98

O PIDDAC apoios representou 99% do total programado. Por sua vez, o FN representou 49,7%, sendo 50,3%, respeitantes a FC, destinados aos FSA do ministério.

No que respeita à execução do PIDDAC, ao nível dos programas, os maiores programas em termos de volume financeiro foram:

Execução do PIDDAC 98 – por ministério e por programa

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos) SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA	AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESENTA-TIVIDADE
MCT	PROGRAMA BASE DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	1.505.000	1.397.133	1.383.804	92,8%	91,9%	99,0%	4,7%
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.155.000	3.018.000	2.951.000	95,7%	93,5%	97,8%	9,9%
	PROGRAMA PRAXIS XXI	21.374.000	23.183.518	23.125.241	108,5%	108,2%	99,7%	77,9%

Fonte: DPP

Evidenciou-se o programa PRAXIS XXI, com um volume global de 77,9% do total do ministério, representando uma dotação ajustada de 23,183 milhões de contos. Seguia-se o programa COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA que representava 9,9% do total, com 3,018 milhões de contos de dotação ajustada.

- Desvios de execução

O maior desvio de execução verificou-se no programa REFORÇO DA INFRA-ESTRUTURA GERAL DO MINISTÉRIO que, apesar de ter sido inscrito durante a execução do PIDDAC, atingiu somente uma taxa de execução de 27,9%.

- A taxa global de execução do PIDDAC do ministério cifrou-se em 99,4%.

◊ Verificou-se também a inscrição de dois novos programas, tendo um obtido uma taxa de execução de 100% e o outro de 27,9%.

Programas inscritos durante a execução do PIDDAC/98

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos) SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA	AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESENTA-TIVIDADE	PROGRAMAS A ASSINALAR
MCT	INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TROPICAL		4.000	4.000	–	–	**100,0%**	**0,0%**	Projecto inscrito
	REFORÇO DA INFRAESTRUTURA GERAL DO MINISTÉRIO		26.240	7.323	–	–	**27,9%**	**0,0%**	Projecto inscrito

Fonte: DPP

◊ Verificaram-se diversas variações orçamentais no âmbito do Cap. 50º, sintetizadas do seguinte modo:

Variações orçamentais – Execução do OE /98 – Cap. 50 – Investimentos do Plano

(em contos)

MINISTÉRIO	OE INICIAL				OE CORRIGIDO				EXECUÇÃO DO OE			
	F.N.	F.C.	TOTAL	ESTRUT.	F.N.	F.C.	TOTAL	ESTRUT.	F.N.	F.C.	TOTAL	ESTRUT.
MA												
CORREN.	**5942,713**	**2224,605**	**8167,318**	**24,85%**	**5696,428**	**2222,821**	**7919,249**	**24,87%**	**5110,824**	**876,171**	**5986,995**	**28,80%**
Pessoal	177,351		177,351	0,54%	172,530	51,750	224,280	0,70%	158,380	25,339	183,719	0,88%
Bens serv	4025,090	2127,405	6152,495	18,72%	3890,721	2015,731	5906,452	18,55%	3431,381	726,841	4158,222	20,01%
Transfer	1740,272	97,200	1837,472	5,59%	1633,177	155,340	1788,517	5,62%	1521,063	123,991	1645,054	7,91%
CAPITAL	**18625,287**	**6073,011**	**24698,298**	**75,15%**	**17717,750**	**6203,129**	**23920,879**	**75,13%**	**13383,821**	**1414,581**	**14798,402**	**71,20%**
Aquis bens	15769,589	6073,011	21842,600	66,46%	14493,296	6203,129	20696,425	65,00%	10632,410	1414,581	12046,991	57,96%
Transfer	2855,698		2855,698	8,69%	3224,454		3224,454	10,13%	2751,411		2751,411	13,24%
TOTAL	**24568,000**	**8297,616**	**32865,616**	**100,00%**	**23414,178**	**8425,950**	**31840,128**	**100,00%**	**18494,645**	**2290,752**	**20785,397**	**100,00%**
MCT												
CORREN.	**11213,376**		**11213,376**	**90,42%**	**10695,369**		**10695,369**	**88,58%**	**9973,990**		**9973,990**	**88,05%**
Pessoal			0,000	0,00%			0,000	0,00%				
Bens serv	20,000		20,000	0,16%	14,924		14,924	0,12%	13,723		13,723	0,12%
Transfer	11193,376		11193,376	90,26%	10680,445		10680,445	88,45%	9960,267		9960,267	87,93%
CAPITAL	**1188,324**		**1188,324**	**9,58%**	**1379,096**		**1379,096**	**11,42%**	**1353,944**		**1353,944**	**11,95%**
Aquis bens	15,000		15,000	0,12%	12,125		12,125	0,10%	11,096		11,096	0,10%
Transfer	1173,324		1173,324	9,46%	1366,971		1366,971	11,32%	1342,848		1342,848	11,85%
TOTAL	**12401,700**		**12401,700**	**100,00%**	**12074,465**		**12074,465**	**100,00%**	**11327,934**		**11327,934**	**100,00%**

Fonte: DGO

4.4 – Programa do PIDDAC "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário"

4.4.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto das entidades responsáveis pela gestão e execução do Programa – as Direcções Regionais de Educação – e, bem assim, das entidades que a nível central têm atribuições de planeamento, coordenação e programação no âmbito do Programa.

Dados os requisitos de natureza técnica e a envolvente multifacetada do âmbito da auditoria, o trabalho foi desenvolvido por uma equipa multidisciplinar constituída por auditores de formação financeira e jurídica, assessorados por um especialista da área de engenharia civil.

De acordo com os objectivos estratégicos da auditoria, enquadrou-se a análise do Programa em termos das macro-referências dos Programas do Governo e das GOP, no período de 1990 a 1998, verificando-se ainda a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, bem como a verificação dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo na perspectiva da concepção, organização e eficácia do Programa.

Em síntese, foram estabelecidos os objectivos operacionais que visavam a identificação dos sistemas de gestão e de informação, a caracterização do Programa PIDDAC, a definição da arquitectura da hierarquia decisional como instrumento da política pública sectorial ou de concretização das GOP, a monitorização das vertentes orçamentais, de programação e de execução, a análise do funcionamento dos suportes lógicos administrativo-financeiros do Programa, a análise da legalidade e regularidade financeira, o exame técnico, no âmbito da especialidade de engenharia civil, da amostra seleccionada de empreitadas das escolas, a aferição dos processos de controlo e a verificação da utilidade instrumental dos resultados, com vista aos ajustamentos ou reorientações programáticas pelos responsáveis.

Procedeu-se à avaliação dinâmica da eficiência operacional das DRE, através da análise do seguinte conjunto de variáveis e indicadores:

- Análise e aferição da subordinação do planeamento operacional ao estratégico;
- Análise dos procedimentos e das medidas de controlo interno adequadas à execução dos empreendimentos do Programa;
- População Escolar dos Ensinos Básico e Secundário, Pessoal Docente e Escolas da Rede Pública, no período de 1998/99;
- Novos Empreendimentos Escolares a entrar em funcionamento em 1999/2000;
- Empreendimentos realizados em 1997/98/99 e respectivos contratos adicionais e empreendimentos com contratos adicionais realizados em 1997/98/99;
- Custos do m² de construção, de edifícios e de arranjos exteriores;
- Empreendimentos adjudicados, concluídos e desvios apurados, entre 1990 e 1998;

- Evolução da realização financeira, entre 1990 e 1998;
- Testes de conformidade e substantivos aos processos relativos aos trabalhos a mais dos empreendimentos (população) realizados no período de 1997, 1998 e parte de 1999. Para este efeito, seleccionou-se uma amostra de 32 empreendimentos com maior valor em trabalhos a mais, ao nível de cada DRE.

4.4.2 – Breve caracterização do Programa

O Programa corporiza uma intenção simples, ao pretender dotar, quantitativa e qualitativamente, as cinco regiões do País de instalações escolares necessárias para os Ensinos Básico e Secundário.

O núcleo essencial desse interesse é a necessidade de garantir a existência de condições capazes para um normal arranque do ano escolar. Neste sentido, as DRE desenvolveram esforços para o cumprimento dos prazos de entrada em funcionamento dos empreendimentos escolares previstos, sejam criações, ampliações ou substituições. A finalidade essencial é o acolhimento dos alunos nas datas superiormente fixadas e a resolução atempada dos processos conducentes à colocação de pessoal docente e não docente.

O sucesso desta estratégia depende, em grande medida, da adopção prévia de medidas quantificadas, temporizadas e com adequado planeamento financeiro. O exame revelou que:

- Ao nível das GOP, assumiu-se um conjunto de intenções genéricas, não quantificadas, não temporizadas e sem programação financeira;
- O Mapa XI do OE enumerou os projectos e as dotações que lhe estavam adstritos e, neste sentido, revelou-se apenas como um exercício de programação.

O Programa "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário" tem como finalidade a construção de novas escolas, pavilhões desportivos e ampliação de escolas já existentes, com vista a proporcionar a toda a população escolar dos dois graus de ensino – básico e secundário – a utilização dos recursos físicos escolares em condições de igualdade no acesso a uma educação de qualidade.

Os objectivos do Programa são de índole eminentemente financeira, formalizados ao nível do mapa XI do OE, não sendo visíveis marcas de ordenação e programação temporal, física e financeira suportadas em planos elaborados quer a nível dos serviços centrais do ME quer a nível das DRE.

4.4.2.1 – Execução financeira

4.4.2.1.1 – Global

No período de 1990 a 1998 a dotação inicial do Programa foi de 153 841 684 contos, observando-se uma redução de 7 078 022 contos (Cláusula de reserva) e um reforço de 12 371 366 contos, o que originou uma dotação ajustada de 159 135 028 contos. Deste valor foram utilizados 147 118 821 contos, a que corresponde uma taxa de realização global nacional de 92,45%.

(em contos)

Ano	Dotação Inicial	Cláusula	Reforços Reduções	Dotação Ajustada	Despesa Realizada	Taxa de Realização
	1	2	3	4=1–2+3	5	6=5/4
1990	14.000.000	- 1.331.045	401.400	13.070.355	12.789.632	97,85%
1991	13.029.50º0	- 2.132.600	49.791	10.946.691	10.653.621	97,32%
1992	10.057.50º0	- 454.835	933.126	10.535.791	10.081.685	95,69%
1993	10.863.50º3	- 819.034	683.266	10.727.735	10.228.818	95,35%
1994	13.211.000	- 579.710	61.092	12.692.382	8.062.057	63,52%
1995	20.000.000	-	5.218.132	25.218.132	23.210.234	92,04%
1996	22.886.320	- 905.250º	753.293	22.734.363	21.145.286	93,01%
1997	24.143.711	- 50º2.485	2.852.629	26.493.855	25.422.804	95,96%
1998	25.650º.150º	- 353.063	1.418.637	26.715.724	25.524.684	95,54%
Total	**153.841.684**	**– 7.078.022**	**12.371.366**	**159.135.028**	**147.118.821**	**92,45%**

4.4.2.1.2 – Por DRE

Período 1990 / 1998

(em contos)

DRE	Dotação Inicial	Cláusula	Reforços	Dotação Ajustada	Despesa Realizada	Taxa de Realização
Norte	53.520.724	- 1.526.146	5.638.635	57.633.213	55.045.878	96%
Centro	37.155.638	- 2.559.179	3.062.006	37.658.465	34.147.576	91%
Alentejo	17.549.357	- 1.026.710	1.114.176	17.636.823	15.683.788	89%
Algarve	7.486.426	- 156.900	1.881.717	9.211.243	8.978.627	97%
Lisboa	38.129.539	- 1.809.087	674.832	36.995.284	33.262.952	90%
Total	**153.841.684**	**– 7.078.022**	**12.371.366**	**159.135.028**	**147.118.821**	**92%**

De notar que a DREN executou 37,4% dos recursos financeiros utilizados pelo Programa, no período de 1990 a 1998. Para este resultado contribuiu o facto de ter as maiores dotação inicial e reforços no referido período, o que permitiu uma maior despesa realizada face à prevista inicialmente.

A taxa de realização do Programa no período analisado foi de 92%, variando entre o mínimo de 89%, para a DRE Alentejo, e o máximo de 97%, para a DRE Algarve.

4.4.3 – Sistema global de gestão

4.4.3.1 – Introdução

Sendo o sistema um conjunto de elementos em interacção, pressupõe a existência de vários níveis de gestão com funções diferenciadas.

Estamos, pois, neste caso, perante um sistema descentralizado que funciona através da hierarquia de níveis de decisão, com competências definidas em cada nível, estando as decisões das DRE submetidas a critérios definidos pelo Ministério da Educação.

Para efeitos de diagnóstico do sistema global de gestão, no que respeita a fragilidades e constrangimentos que importa minorar, a análise, em síntese, centrou-se em cinco áreas-chave. A saber:

- Económico-financeira;
- Pessoal;
- Concepção de Projectos;
- Planeamento;
- Patrimonial.

4.4.3.2 – Área económico-financeira

Nesta área foi possível detectar, ao nível da auditoria, o seguinte conjunto de fragilidades e constrangimentos:

a) As DRE, como entidades executoras e dentro dos limites da dotação orçamental, dispõem do conjunto de instrumentos de gestão que se traduzem, na prática, na autonomia executiva e administrativa do Programa em análise.

   No Mapa XI do OE estiveram inscritos até ao ano de 1996, inclusivé, empreendimentos (projectos) que deveriam ter execução nesse ano económico. Considera-se o termo “deveriam”, uma vez que factores externos às DRE podiam originar que os empreendimentos não fossem lançados no ano em questão, face:

   - Aos atrasos causados, por parte das Autarquias, na disponibilização atempada dos terrenos;
   - Às reduções das verbas do PIDDAC disponíveis no início do ano por força da cláusula de reserva.

b) A partir de 1997, inclusivé, o Programa teve, aquando da sua aprovação no Parlamento, apenas um projecto, com a mesma designação. No ano de 1998 a Assembleia da República inscreveu na DREN, autonomamente, mais três projectos EB 2,3 da Madalena, EB 2,3 de Serzedo e o Pavilhão

Desportivo da EB 1,2,3 de Pinheiro da Bemposta – alterando a prática iniciada em 1997 de inscrever apenas um projecto com a mesma designação.

O Programa, possuindo embora a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estavam adstritas (até 1996 inclusivé), revelou-se como um mero exercício de programação, sendo ou não seguido durante a execução em função das condicionantes globais das actividades programadas.

c) O facto de um projecto estar inscrito em PIDDAC, num determinado ano, não quer dizer, só por si, que o empreendimento se inicie e conclua nesse ano.

Aquando da elaboração da proposta de PIDDAC, as DRE consideram a existência de dois tipos de projectos:

- ◊ Os projectos novos (que se inscrevem pela primeira vez);
- ◊ Os projectos transitados (que já estavam inscritos no (ou nos) PIDDAC anterior (ou anteriores) quer tenham ou não tido execução.

A prática de programação revela que as DRE inscrevem em PIDDAC um determinado número de projectos, sabendo, à partida, que nem todos se concretizarão nesse ano. É uma estratégia de "*overbooking*" que protege as DRE de uma baixa execução, por motivos que lhes são alheios, nomeadamente falta de disponibilização de terrenos. Alguns projectos são inscritos com uma pequena verba apenas para "abrir a inscrição em PIDDAC". Esta estratégia permite que um projecto previsto e que não pode ser lançado, transfira a sua dotação para outro inscrito com reduzido valor.

Não é de estranhar, portanto, a descaracterização sucessiva das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovadas em sede de OE.

d) Outro aspecto crítico relativo à gestão relaciona-se com a plurianualidade dos programas e dos projectos.

O mapa XI do OE explicitou até 1996, inclusivé, a despesa dos projectos, com indicação ainda de valores para o ano n (ano do orçamento).

Contudo, a plurianualidade que apresentou foi em relação ao registo dos projectos e das dotações aprovadas, ou seja, foi uma previsão efectuada pelas DRE das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos em PIDDAC no quadro do orçamento.

Verifica-se, assim, que a distribuição plurianual da despesa dos projectos apareceu apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, mas não dependeu de uma programação financeira rigorosa, porque as DRE não dispõem de contabilidade ao nível de cada projecto e, consequentemente, não efectuam o apuramento dos custos reais já realizados nem o registo dos compromissos assumidos.

e) A utilização de indicadores dos custos do metro quadrado (m^2) de construção dos edifícios e dos arranjos exteriores dos empreendimentos escolares insere-se numa lógica de planeamento e gestão que deve apoiar a actividade das administrações no cumprimento dos princípios da economicidade e do rigor na gestão do dinheiros públicos. A análise deste tipo de indicadores pode permitir, especificamente, a identificação de disfunções de eficiência no que respeita às construções escolares.

f) Outro aspecto relevante diz respeito ao custo das aquisições e expropriações, o qual deverá originar um cálculo diferenciado de indicadores de custo do m², como se evidencia:

- ◊ Custo do m2 da construção (sem incluir os custos das aquisições e expropriações);
- ◊ Custo do m2 dos edifícios e dos arranjos exteriores (incluindo o custo total da construção, das aquisições e expropriações);
- ◊ Custo do m2 das expropriações e aquisições (referentes apenas às despesas realizadas na disponibilização de terrenos necessários à realização das obras).

Desta forma poderão vir a ser definidas áreas de custos em função do grau de dificuldade da construção e da obtenção dos terrenos, contribuindo para uma melhor orientação e rigor da programação e gestão dos investimentos do Estado.

Por outro lado, acresce ainda a vantagem de o dono da obra passar a estar na posse de valores de referência do custo de m^2 de construção, de edifícios e de arranjos exteriores, por grau de dificuldade de execução dos empreendimentos, podendo contribuir desta forma para aperfeiçoar a avaliação das propostas dos empreiteiros na fase de concurso.

g) A este conjunto de fragilidades e constrangimentos não podemos deixar de acrescentar a inexistência de uma verdadeira gestão económico-financeira, ao nível dos empreendimentos (projectos), nas DRE, face à inexistência de contabilidade analítica, com a consequente impossibilidade de explorar todas as suas consequências e potencialidades. Por estranho que pareça, as DRE não conhecem os custos reais ao nível de cada empreendimento (projecto).

4.4.3.3 – Área de pessoal técnico

As exigências ao nível de fiscalização das empreitadas de construção das escolas são absolutamente indispensáveis, uma vez que as obras se desenvolvem a um ritmo acelerado para que a conclusão da 1ª fase tenha lugar antes do início do ano escolar e as empreitadas por série de preços requerem o acompanhamento diário dos trabalhos, para se proceder ao controlo da qualidade e medição dos trabalhos que ficam por vezes encobertos ou inacessíveis.

Face às exigências assinaladas salientam-se, em particular, os seguintes constrangimentos:

a) O número dos efectivos técnicos geridos constitui um travão face às limitações dos Quadros Técnicos dos Empreendimentos, havendo, sobretudo ao nível das DRE do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, uma situação geral deficitária de engenheiros e fiscais para desempenhar em regime de tempo inteiro as funções que competem à fiscalização. Por esse motivo, os agentes de fiscalização são também envolvidos em actividades de manutenção e elaboração de projectos.

b) As DRE não dispõem de Normas Internas de Procedimentos (NIP) ao nível do acompanhamento dos empreendimentos.

4.4.3.4 – Área de concepção de projectos

a) Os novos edifícios escolares são construídos, na sua maioria, a partir de projectos tipo, concebidos pela DGAE (ex - DEGRE).

A inovação pedagógica que tem acontecido nos últimos anos exigiu, como é natural, resposta da parte física das instalações e da adequação dos equipamentos disponíveis. Em alguns casos os projectos exigem adaptações logo na fase de construção dos edifícios, havendo que introduzir normativos inovadores nos projectos e alterações qualitativas nos edifícios.

A Lei Orgânica de 1993 (DL n.º 141/93, de 26/04) extinguiu a Divisão de Projectos prevista na anterior Lei Orgânica das DRE (DL n.º 361/89, de 18/10).

As limitações de quadros técnicos ao nível de arquitectos (DRE Norte, Centro, Alentejo e Algarve) e a falta duma Divisão de Projectos tornam ainda mais difícil a exigência de projectos de qualidade. Por outro lado, há necessidade de maior intervenção das DRE a nível do estudo e concepção dos projectos em termos arquitectónicos e a nível de factores como a cultura local, a envolvente ambiental, o clima e os materiais utilizados.

O projecto de qualquer obra de engenharia constitui peça chave para a garantia de sucesso de todo o processo de construção. Em particular no projecto de escola, a deficiente avaliação das condições naturais da região para implantação da obra, nomeadamente no que se refere às condições topográficas, de fundação e à natureza dos terrenos, à existência de obstáculos a ultrapassar ou de bens a preservar e ao regime hidrológico local, é motivo que leva a custos acrescidos e a dificuldades no cumprimento dos prazos contratuais.

O projecto inclui diversas fases as quais correspondem a diferentes níveis de desenvolvimento das soluções.

Pondo de parte as fases iniciais, Programa preliminar e Programa base, há a destacar o estudo prévio, o projecto base, também designado de anteprojecto, e o projecto de execução. Muitas vezes a fase de anteprojecto é assimilada pela seguinte, o que permite diminuir o período de tempo necessário para a conclusão do projecto de execução. Nestes casos o projecto, designação simples do projecto de execução, deve aglutinar os elementos próprios de cada uma destas duas fases.

O estudo prévio tem como principal objectivo a avaliação das diferentes soluções que satisfaçam as condições estabelecidas à partida pelo dono da obra. Para além de outros elementos, o estudo prévio deve conter os seguintes: dimensionamento aproximado, características principais dos elementos fundamentais da obra e estimativa do custo da obra.

b) O actual estatuto orgânico da DGAE (DL n.º 122/99, de 19/04) estabelece, entre outras, as competências para, no âmbito dos recursos físicos, promover a inovação e a qualidade das instalações escolares, em articulação com os serviços centrais, regionais e autarquias. Este serviço já propôs o abandono quanto antes do recurso a projectos-tipo repetitivos e de menor qualidade funcional e construtiva, privilegiando e promovendo a adequada integração das escolas na região em que se inserem, de acordo com as exigências construtivas e climáticas próprias dos locais onde serão edificadas, garantindo uma boa adaptação do projecto ao terreno, o qual deve ser escolhido de acordo com critérios técnicos.

A DGAE intervém, também, de acordo com as suas competências, em edifícios escolares classificados e em construções escolares com projecto especial e investiga aspectos referentes a edifícios escolares, tendo em vista a inovação e normalização de tipologias, elaborando, pelos seus próprios meios ou com recurso ao exterior, projectos especiais.

4.4.3.5 – Área de planeamento

O planeamento da concepção e da construção escolar insere-se num quadro de gestão em que as decisões de investimento e de financiamento são interdependentes e não devem ser tomadas isoladamente.

As dificuldades apresentadas para o exercício de planeamento, ao nível das DRE, são as seguintes:

- Escolha pouco selectiva dos terrenos indicados pelos Municípios;
- Falta de levantamentos topográficos atempados dos terrenos;
- Falta de reconhecimentos geológicos e geotécnicos dos terrenos existentes;
- Projectos de execução pouco rigorosos e deficientemente medidos.

Estas dificuldades resultam em grande parte da pressão política e social exercida sobre as DRE no sentido de que, uma vez aprovado o projecto da Escola em sede PIDDAC desse ano, fique em condições de entrar em funcionamento no ano escolar seguinte (1ª fase em Agosto e 2ª fase em Março).

A realização de adequado planeamento pressupõe a existência de estruturas de coordenação e acompanhamento técnico a nível das DRE, organizadas em função das suas competências e responsabilidades.

É fundamental, no âmbito das DRE, a realização de estudos aprofundados e rigorosos com vista ao planeamento da rede escolar. Desta forma é possível conhecer as necessidades dos recursos físicos do sistema e a grandeza dos investimentos a concretizar no parque escolar de cada DRE, cujo ritmo de execução pode sempre ser controlado.

Nesta conformidade, com uma distância no mínimo de dois anos, devia ser dado início à preparação de um "plano de intervenção no parque escolar" (Plano de Médio Prazo), apoiado em estudos de carta escolar e levantamentos de necessidades em cada região, que deveria ser ajustado periodicamente em função das prioridades que fossem identificadas e da capacidade de realização.

É importante que este trabalho seja desenvolvido ao nível de uma subunidade orgânica de Planeamento, em cada DRE, que garanta a articulação permanente entre os diversos serviços, com vista à realização de um trabalho integrado e coerente.

4.4.3.6 – Área patrimonial

Trata-se de uma área em que não existe qualquer espécie de gestão ao nível das DRE.

Em matéria de edifícios escolares, a gestão está centralizada na Direcção-Geral do Património e cinge-se aos limites de mero inventário.

Perante o actual cenário, torna-se indispensável introduzir, ao nível de cada DRE, uma nova cultura que coloque esta área sob uma verdadeira gestão patrimonial. A gestão deve comportar um conjunto de procedimentos fundamentais, nomeadamente, um inventário actualizado do parque escolar, a

elaboração de fichas com a história das escolas, incluindo indicadores económicos, tais como custo previsto e custo efectivo das obras, os investimentos realizados em equipamentos e os investimentos realizados ao nível da recuperação do edifício e/ou arranjos exteriores.

4.4.3.7 – Plano de Actividades e Relatórios de Actividades

Os Planos de Actividades (PA) e os Relatórios de Actividades (RA) são documentos fundamentais que devem produzir informação compreensível e útil para os decisores e/ou quaisquer entidades que necessitem de indicadores sobre os progressos ou a obtenção de resultados de uma determinada actividade.

Os PA apresentados pelas DRE fixam, de uma forma genérica, objectivos de gestão e planeamento ao nível das construções escolares que não são cobertos por acções devidamente quantificadas nem calendarizadas. Temos, assim, o estabelecimento de intenções reduzidas nas suas ambições.

Os PA deviam descrever os investimentos previstos e discriminá-los por tipo de investimento (por exemplo, investimento em novas construções (criações), ampliações, substituições ou pavilhões desportivos). Estas descrições deviam registar o resultado final das discussões e negociações entre os gestores das DRE e a Tutela. Desta forma assegura-se não só que todos estão envolvidos na implementação do plano como compreendem as suas limitações e eventuais insucessos.

A validade dos elementos incluídos nos RA fica inegavelmente diminuída desde que não possa ser comparada com PA devidamente elaborados.

Apenas cumpriram as funções essenciais de avaliar resultados e apurar e determinar as causas dos desvios, os RA da DRE Norte, de 1997 (avaliação intercalar), e da DRE Algarve, de 1993 a 1998. No entanto, nenhum dos RA foi aprovado pela Tutela.

4.4.4 – Indicadores de avaliação da situação do Programa a nível nacional

4.4.4.1 – Introdução

Os indicadores apresentados seguidamente baseiam-se no estudo desenvolvido no que respeita aos empreendimentos escolares ao nível das cinco DRE. A análise espacial do apuramento de valores permite, especificamente, a identificação e comparação de disfunções de eficiência – ao nível das cinco DRE – que deverão ser analisadas na sua génese, de forma a incorporarem o quadro nacional e regional de preocupações e de aspectos a melhorar no funcionamento destas organizações.

4.4.4.2 – Metodologia

Na avaliação global dos resultados foram considerados os elementos alcançados durante o trabalho técnico da auditoria para as cinco DRE e procedeu-se aos seguintes apuramentos:

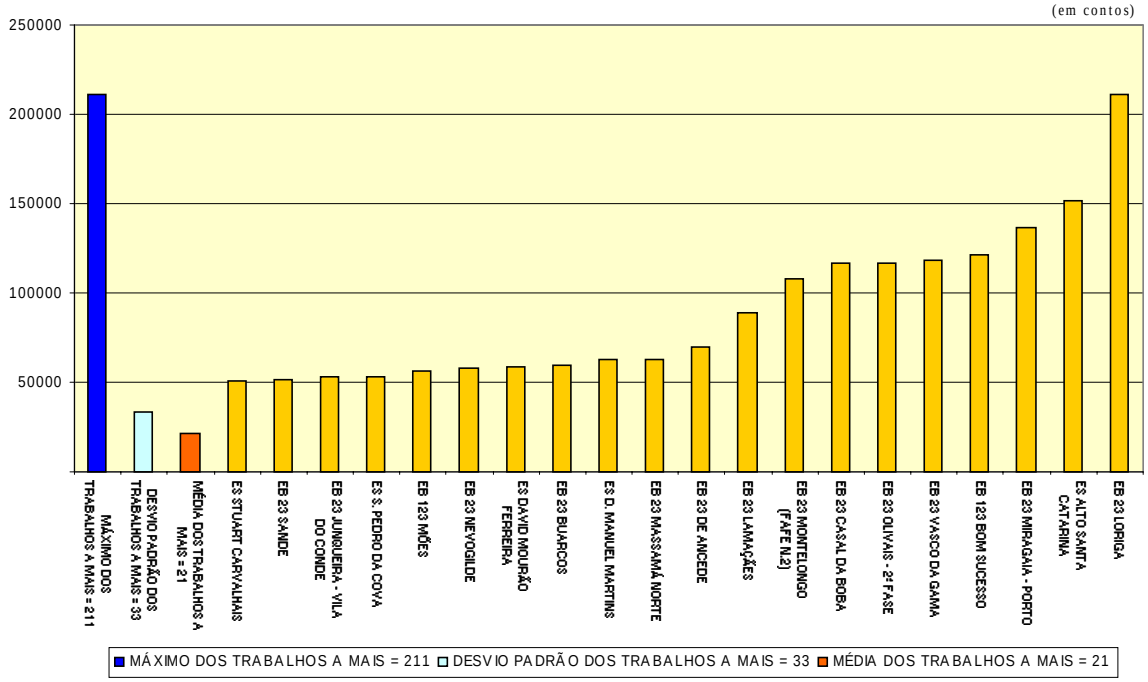
- Valores máximo, média e desvio padrão para os custos com trabalhos a mais e o custo do m2 de construção, de edifícios e de arranjos exteriores;

- Custo total despendido em trabalhos a mais para um período de 3 anos (1997/98 e parte de 1999);
- Principais atrasos na conclusão dos empreendimentos entre 1990 e 1998;
- Número total de empreendimentos adjudicados e concluídos entre 1990 e 1998;
- Nível da população escolar e do parque escolar, número total de alunos, de professores e de escolas da rede pública existentes em 1998.

4.4.4.3 – Custo dos trabalhos a mais, por empreendimento

Para efeito da presente análise consideraram-se apenas os empreendimentos com valor superior a 50 000 contos. A análise foi desenvolvida considerando os valores incluídos nos Mapas de Empreendimentos com termos adicionais realizados em 1997/98 e parte de 1999, ao nível das 5 DRE.

Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo do custo de trabalhos a mais, por empreendimento



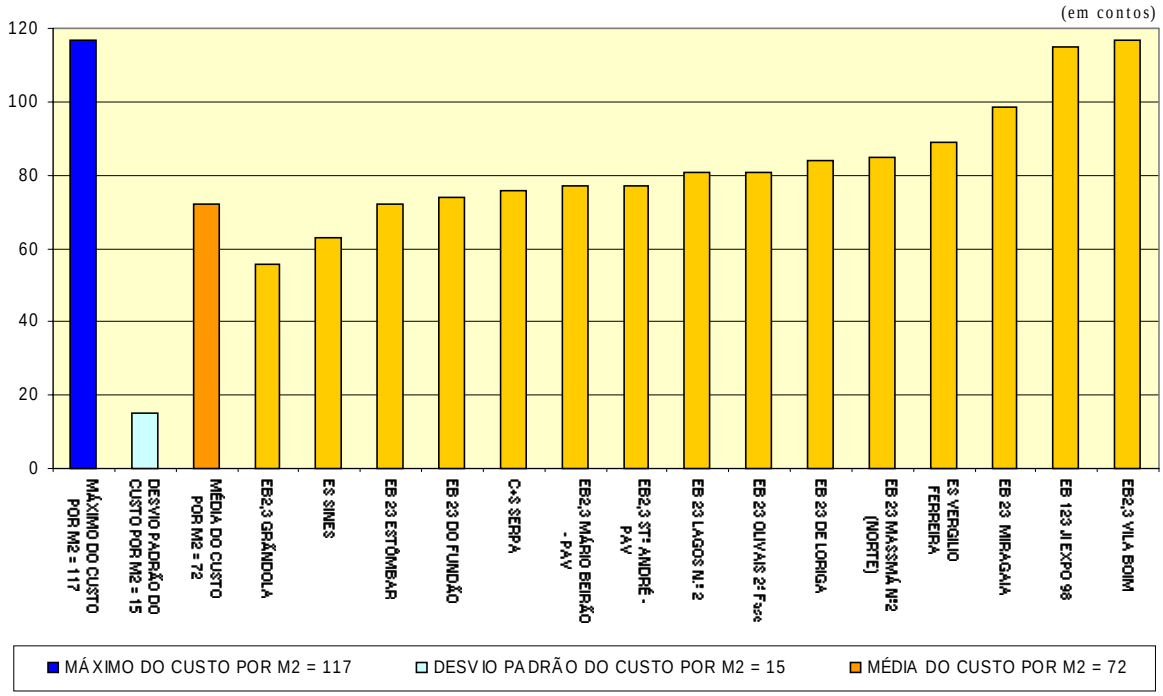
Fonte: DRE – Mapa de Empreendimentos com Termos Adicionais realizados em 1997/98/99.

O custo máximo, a nível nacional, em trabalhos a mais, verificou-se no empreendimento de EB 2,3 Loriga, da DREC – 211 256 000$00 (47% do valor de adjudicação). Outros custos significativos foram observados na ES Alto de Santa Catarina, da DREL – 151 420 775$00 (18% do valor de adjudicação) e EB 2,3 Miragaia, da DREN – 136 864 080$00 (14% do valor de adjudicação).

4.4.4.4 – Custo do m² de construção dos edifícios, por empreendimento

A análise foi desenvolvida considerando os empreendimentos incluídos nos Mapas de Custos de Construção, com todos os campos de informação preenchidos.

Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo do custo do m^2 de construção dos edifícios



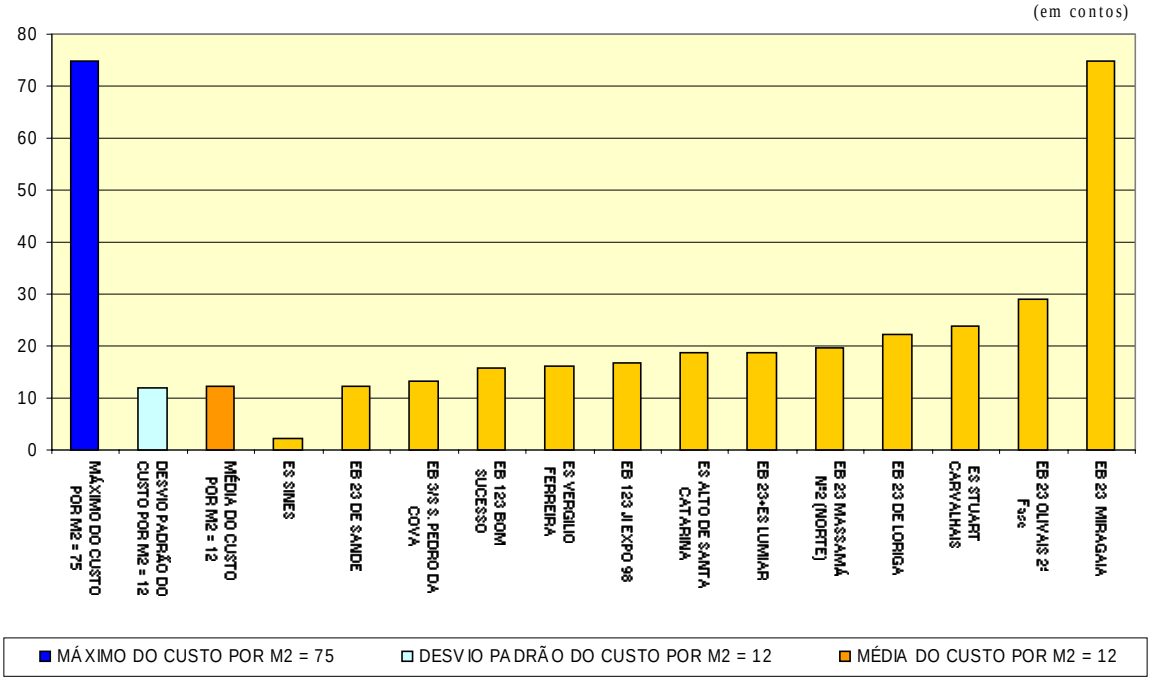
Fonte: DRE – Mapa de Custos de Construção.

O custo máximo de construção de edifícios, a nível nacional, verificou-se no empreendimento EB 2,3 Vila Boim, da DRE Alentejo (117 contos/m^2). Outros custos significativos foram observados na EB 2,3 Vasco da Gama-Expo/98, da DREL (115 contos/m^2) e na EB 2,3 Miragaia, da DREN (98 contos/m^2).

4.4.4.5 – Custo do m² de construção dos arranjos exteriores, por empreendimento

A análise foi desenvolvida considerando os valores incluídos nos Mapas de Custos de Construção.

Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo do custo do m^2 de construção dos arranjos exteriores



Fonte: DRE – Mapa de Custos de Construção.

O custo máximo do m^2 de construção de arranjos exteriores, a nível nacional, atingiu o valor de Esc. 75 048$00. Este valor verificou-se no empreendimento da EB 2,3 Miragaia, da DREN, situando-se em 6 vezes o custo médio nacional.

4.4.4.6 – Desvios em relação à programação financeira

A análise foi desenvolvida considerando o total dos valores de adjudicação e de trabalhos a mais, de cada DRE. Os valores foram apurados através dos Mapas de Empreendimentos com Termos Adicionais Realizados em 1997/98/99.

Custos totais de trabalhos a mais

(em contos)

DRE	Valor de Adjudicação	Valor dos Trabalhos a Mais
Norte	24.831.633	1.151.220
Centro	21.820.480	1.322.617
Alentejo	10.021.000	380.512
Algarve	7.418.519	257.246
Lisboa	22.405.009	1.310.860
Total	**86.496.641**	**4.422.455**

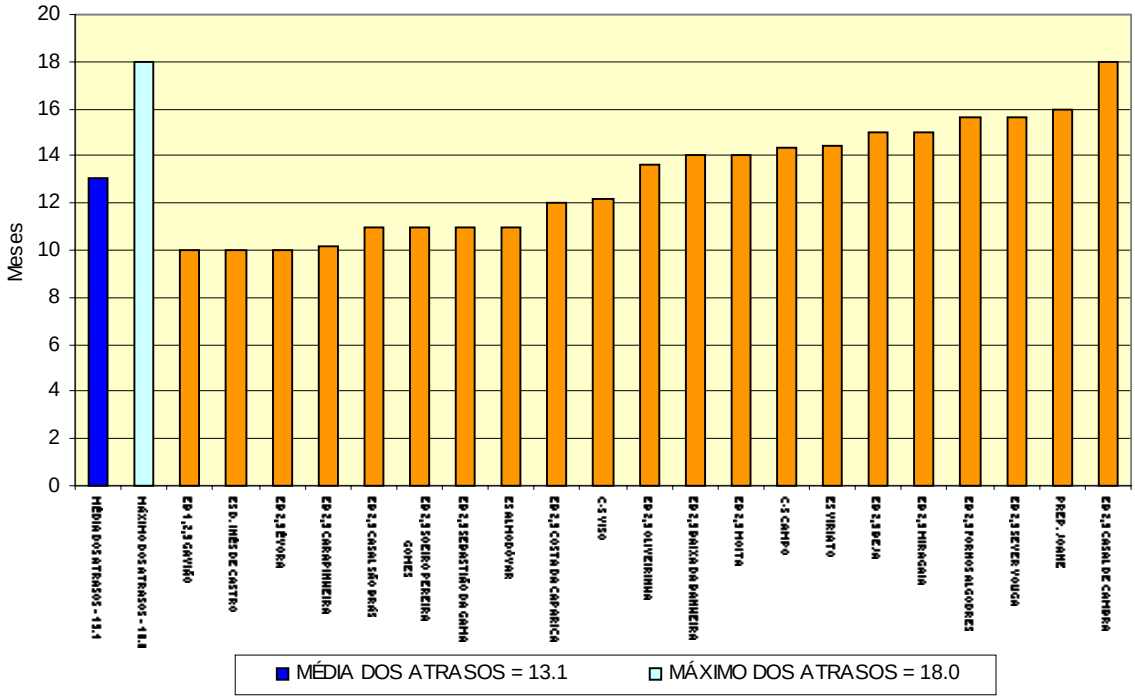
Fonte: DRE – Mapas de Empreendimentos com Termos Adicionais Realizados em 1997/98/99.

Em três anos, 1997/98/99, foram pagos Esc. 4 422 455 013$00 de trabalhos a mais nas cinco DRE. O dispêndio máximo absoluto verificou-se na DREC.

4.4.4.7 – Principais atrasos na conclusão dos empreendimentos

A análise foi desenvolvida considerando os empreendimentos incluídos nos Mapas de Obras Adjudicadas, Concluídas e Desvios Apurados (1990/1998).

Média e Máximo dos Atrasos Verificados na Conclusão dos Empreendimentos



Fonte DRE – Mapas de Obras Adjudicadas, Concluídas e Desvios Apurados (1990/1998).

O máximo dos atrasos foi verificado no empreendimento EB 2,3 de Casal de Cambra (18 meses), da DREL. Seguem-se a EP de Joane (16 meses), da DREN, a EB 2,3 de Fornos de Algodres e a EB 2,3 de Sever do Vouga, ambas da DREC, com aproximadamente 16 meses de atraso.

4.4.4.8 – Número total de empreendimentos concluídos, por DRE, entre 1990 e 1998

A análise de valores considerou os empreendimentos adjudicados e concluídos, ao nível das 5 DRE, em que estas foram “dono de obra”. Os valores foram obtidos através do Mapa de Obras Adjudicadas, Concluídas e Desvios Apurados (1990/1998), apresentados por cada DRE.

Totais de empreendimentos adjudicados e concluídos entre 1990 e 1998, em que as DRE foram "dono de obra"

DRE	Número de Empreendimentos Concluídos
Norte	120
Centro	146
Alentejo	49
Algarve	32
Lisboa	115
Total	**462**

Fonte: DRE – Mapa de Obras Adjudicadas, concluídas e desvios apurados (1990/1998).

O mais elevado número de empreendimentos concluídos verificou-se na DRE Centro.

4.4.4.9 – Distribuição da população escolar, de docentes e escolas da rede pública, em 1998/1999

O apuramento de valores considerou os elementos constantes dos Mapas da População Escolar, Número de Docentes e Escolas da Rede Pública, elaborados e apresentados pelas 5 DRE.

Distribuição dos alunos dos Ensinos Básico e Secundário, docentes e Escolas da Rede Pública por DRE

DRE	Número de Alunos do Ensino Básico	Número de alunos do Ensino Secundário	Número de Docentes	Número de Escolas da Rede Pública
Norte	460.040	102.820	53.513	4.314
Centro	176.995	56.989	25.926	2.707
Alentejo	54.361	15.364	7.426	742
Algarve	41.015	13.315	5.364	342
Lisboa	326.225	129.390	45.403	2.50º8
Total	**1.058.636**	**317.878**	**137.632**	**10.613**

Fonte: DRE – Mapas da População Escolar, Docentes e Escolas da Rede Pública.

A DRE do Norte assegura, a nível nacional, a orientação, coordenação e apoio ao maior número de alunos do Ensino Básico (43%), Docentes (39%) e Escolas da Rede Pública (41%).

4.4.5 – Factores que influenciam a qualidade e os custos de construção dos novos empreendimentos escolares

Para avaliar a qualidade de construção das novas Escolas dos Ensinos Básico e Secundário tomou-se por referência as instalações escolares que foram analisadas durante a auditoria.

As escolas da rede pública analisadas obedecem, em geral, a programas funcionais e tipologias de edifícios escolares que correspondem às soluções desenvolvidas nos anos 80 ou a versões adaptadas, com excepção das Escolas de EB 2,3 de Loriga, EB 2,3 de Miragaia, ES Alto de Santa Catarina e EB

2,3 Vasco da Gama (EXPO/98), realizadas com projectos próprios para o local (chamados projectos especiais).

Para efeitos de avaliação da qualidade das construções escolares observadas, a análise localiza-se em sete áreas de intervenção: terrenos, projectos de execução, regime das empreitadas, erros e omissões dos projectos, termos adicionais, prazo de execução e fiscalização.

4.4.5.1 – Terrenos

O lançamento e posterior realização de novas Escolas requer estudos aprofundados a nível regional, pois a ordem de grandeza dos investimentos depende, na primeira fase, das condições dos terrenos disponíveis.

Ao preparar a proposta para a construção de uma Escola, o empreiteiro planeia a realização dos trabalhos de acordo com uma lógica em que ordena as actividades segundo a sua sequência natural e de maneira a optimizar os meios humanos e materiais que deve colocar em obra.

Este planeamento é feito admitindo que toda a zona de construção estará, por um lado, à sua inteira disposição e, por outro, que é de boa qualidade, não tendo problemas de segurança, acessibilidade, linhas de água confinantes e níveis freáticos altos, entre outros. Não se verificando estas condições, o adjudicatário tem que abrir uma frente de trabalhos restrita ou eventualmente várias frentes, caso em que lhe é exigido dispor de meios para actuar local e pontualmente.

Na aprovação dos terrenos cedidos pelos municípios, observou-se que as DRE não têm muita capacidade de escolha porque: (a) a disponibilidade de terrenos é limitada; (b) os terrenos com melhores características orográficas e geotécnicas são mais caros, se implicam expropriações, e são apetecíveis para outros fins; (c) os municípios garantem para si os terrenos com maior potencial para habitação e outros fins, com preços de construção acessíveis.

a) Relativamente às escolas que foram auditadas, verificaram-se casos de:

- ◊ Fundações indirectas por estacas com os correspondentes encargos avultados e agravados por não terem sido previstos no projecto posto a concurso;
- ◊ Terrenos com declives superiores a 5% e até a 10% que exigiram grandes movimentos de terras e a construção de taludes, contenções, muros de suporte, rampas e escadarias que agravaram muito o valor da empreitada;
- ◊ Acentuado desnível entre o recinto escolar e as áreas adjacentes com problemas de segurança e acessibilidade, que foram bem “resolvidos” pelas DRE, mas com custos acrescidos por não terem sido previstos em projecto;
- ◊ Camadas de aterro de altura considerável que oneraram excessivamente a construção;
- ◊ Linhas de água confinantes aos terrenos que obrigaram a desvios, estabilização de margens e entubamentos, cujos custos foram suportados pelas DRE;
- ◊ Níveis freáticos altos, com encargos inerentes às redes de drenagem e de impermeabilização de pavimentos em espaços especiais;
- ◊ Necessidade de demolição de construções existentes e principalmente de desvio ou desactivação de linhas aéreas de alta tensão, casos em que os contactos com a EDP não

foram, por vezes, céleres e ajustados às necessidades de disponibilização dos terrenos para a construção.

b) No entanto, também se devem realçar os aspectos positivos, tais como:

- ◊ Os terrenos estão em geral bem inseridos no tecido urbano;
- ◊ As escolas estão dotadas no exterior, quer a custas dos municípios quer das DRE, com parques de estacionamento para responder às necessidades diárias de professores e alunos e às actividades extra-escolares, com a abertura do pavilhão gimnodesportivo à comunidade local;
- ◊ A orientação das Escolas é geralmente boa, não se tendo observado terrenos com encostas voltadas ao quadrante Norte;
- ◊ A configuração dos terrenos permitiu em geral uma implantação satisfatória dos edifícios e campos de jogos, embora por vezes agravada por escadas, muros e rampas que prejudicaram a articulação entre os diversos espaços escolares.

4.4.5.2 – Projectos de execução

Pela observação das peças escritas e desenhadas dos projectos de execução postos a concurso e pela análise dos termos adicionais e erros e omissões dos projectos, verificou-se que parte destes não se apresentavam em conformidade com os objectivos que, mesmo assim, se consumaram em obra, o que alerta para a importância do controlo de qualidade a exercer a nível dos projectos, de modo a que não sofram alterações no decorrer das obras que acabam por se reflectir em custos adicionais.

Impõe-se, assim, que o projecto seja desenvolvido criteriosamente, despistando e solucionando todas as situações que possam surgir em obra.

Para tanto e para além da qualificação dos técnicos, são condições necessárias para um bom projecto a disponibilidade de informação necessária e tempo para reflexão.

Nesta área dos projectos de execução, salientam-se importantes elementos recolhidos na análise e que fundamentam as nossas observações de auditoria. A saber:

- ♦ Os levantamentos topográficos nem sempre existiram e por vezes estavam desactualizados ou eram imprecisos;
- ♦ Não foram efectuadas sondagens geotécnicas do terreno de fundação, para ajustar o projecto-tipo ou projectos especiais de fundações às características geológicas e geotécnicas do solo e para se elaborarem projectos de escavação, contenção e drenagem;
- ♦ Não foram tomadas por escrito as medidas urgentes e coordenadas para a remoção das existências (ex.: construção clandestina, linha de alta tensão) no terreno e de pressão junto dos municípios para a definição das cotas dos terrenos ou infra-estruturas envolventes aos terrenos das escolas;

- Os projectos de execução de arquitectura e estrutura foram muitas vezes deficientemente adaptados ao terreno e com indefinições e, na maior parte dos casos, o trabalho do medidor-orçamentista não teve rigor;
- Os projectos de execução de arquitectura nem sempre foram actualizados, persistindo materiais e equipamentos desajustados da realidade de hoje;
- Os projectos de execução dos arranjos exteriores não existiram, tendo sido desenvolvidas plantas de implantação e de pavimentos, mas não foram efectuados cortes de terreno para estabelecimento de plataformas, taludes, muros de suporte e de vedação necessários. Quando os terrenos tinham declives acentuados, os adicionais multiplicaram-se em movimentos de terras, muros de suporte e de vedação que, por vezes, atingiram, nas escolas auditadas, valores significativos, para os quais os comprovativos das medições globais, na maior parte dos casos, não existiram.
- Os projectos de execução de fundações basearam-se numa determinada altura de escavação e profundidade do "fixe", pelo que grandes alturas de aterros ou de depósitos de detritos exigiram fundações indirectas com pegões ou estacas, com os encargos inerentes não previstos no projecto;
- Os projectos das instalações eléctricas e telefónicas não foram renovados com vista à sua adaptação à existência de salas de informática, INTERNET e centrais telefónicas digitais;
- Foram poucos os casos em que existiram instalações contra intrusão e de detecção de incêndios nos projectos de instalações especiais.
- Não se detectou que as DRE tenham nomeado coordenadores de segurança do projecto, conforme o exigido pelo DL n.º 155/95, de 1 de Julho;
- A maior parte das empreitadas não dispunha de Plano de Segurança e de Saúde.

4.4.5.3 – Regime jurídico das empreitadas

A maior parte dos concursos lançados pela DREL e DREC foram exclusivamente em regime de série de preços. Nas outras DRE foi utilizado, geralmente, o regime misto: edifícios por preço global e o resto da empreitada por série de preços, com pequenas variações, como a de se integrarem os balneários, campos de jogos e PT na empreitada por série de preços.

O lançamento das empreitadas exclusivamente em regime de série de preços, parece ter advindo da falta de confiança das DRE, quer nos projectos quer nas medições postas a concurso. Esta foi a forma técnica mais cómoda para ultrapassarem as indefinições dos projectos, os desajustamentos na implantação, a falta de projectos de arranjos exteriores e as medições virtuais.

No entanto, o regime das empreitadas por série de preços só deveria ser aplicado a obras em que não seja possível definir com exactidão os objectos das empreitadas, mas nunca, como alternativa, quando não existem projectos de execução rigorosos.

Por outro lado, a fiscalização das empreitadas por série de preços tem maiores exigências técnicas de controlo e medição dos trabalhos, a que os fiscais não residentes não conseguem responder.

4.4.5.4 – Erros e omissões do projecto

Relativamente aos erros e omissões do projecto, verificaram-se alguns casos em que os valores destes atingiram percentagens elevadas face aos valores de adjudicação, apesar de terem sido executados projectos-tipo, já várias vezes utilizados.

Observou-se, também, em todas as DRE, uma falta generalizada de medições parciais, detalhadas e discriminadas de todos os artigos, nos mapas de medições postos a concurso, o que era essencial para que se tivesse podido verificar correctamente os eventuais erros e omissões e evitado alguns casos de medições efectuadas em obra.

Por outro lado, não deveriam ter sido aceites mapas de quantidades totais do empreiteiro sem estarem acompanhados por medições parciais, detalhadas e discriminadas, para que o projectista tivesse podido verificar o eventual erro sem ter que remedir novamente o artigo.

Nalgumas situações, verificou-se a falta de notificação do empreiteiro pelas DRE, dentro do prazo legal, sobre a sua decisão relativamente aos erros e omissões, embora os empreiteiros não fizessem valer a estatuição legal de considerar tais reclamações tacitamente aceites, nos termos do art. 13º, n.º 4, do DL n.º 405/93.

Em alguns projectos especiais, como foi o caso das escolas da Loriga e Miragaia, a fiscalização substituiu-se aos projectistas no apuramento final dos valores reclamados pelos empreiteiros, mostrando-se este procedimento incorrecto, já que esta apreciação competia aos projectistas.

4.4.5.5 – Trabalhos a mais

As empreitadas tiveram, em geral, trabalhos a mais com preços contratuais, trabalhos a menos e trabalhos a mais com preços acordados.

Da análise dos trabalhos a mais observou-se que:

- Em geral, nos trabalhos executados por série de preços não se detectaram nem foram facultados projectos, pormenores e medições detalhadas em obra, de modo a justificar as quantidades totais, de acordo com o disposto nos arts. 60º e 161º, als. b), e h), do DL n.º 405/93 e, nalguns casos, houve artigos de empreitadas por preço global que foram objecto de remedição em obra, em violação do disposto no art. 7º do DL n.º 405/93;
- Nalguns casos, as medições no projecto eram “virtuais”, pelo que as medições reais foram bastantes superiores às projectadas, mostrando-se nestas situações, em geral, os preços unitários elevados face aos de mercado;
- Os trabalhos a mais não decorreram, em geral, de circunstâncias imprevistas à execução das obras, mas a deficiências de previsão dos projectos, a falta/deficiência de medições detalhadas e a alterações qualitativas e de funcionalidade por vontade do dono da obra, não cabendo na previsão do art. 26º do DL n.º 405/93, preterindo-se, consequentemente, o procedimento adequado à formação dos contratos.

4.4.5.6 – Prazo de execução

A escolha pouco selectiva dos terrenos apresentados pelos municípios, a falta de levantamentos topográficos atempados e de reconhecimentos geológicos e geotécnicos e os projectos de execução incompletos, pouco rigorosos e deficientemente medidos, ficaram a dever-se, em grande parte, ao reduzido prazo de execução das obras.

As concessões de prorrogações de prazo basearam-se, em geral, em trabalhos a mais da mesma espécie ou de natureza diferente, no mau tempo que dificultou o acesso à obra – nestes casos sem se demonstrar o seu enquadramento nos casos de força maior, com a elaboração dos respectivos autos de ocorrência pela fiscalização, de acordo com os arts. 176º e 178º do DL n.º 405/93 - e, por vezes, na impossibilidade de se poderem iniciar certos trabalhos por impedimentos no terreno, designadamente, linhas aéreas de alta tensão.

4.4.5.7 – Fiscalização

No que se refere à fiscalização, o controlo efectuado mostrou-se insuficiente quer no acompanhamento da execução das obras quer na elaboração de documentos que suportem um sistema de reporte de informações auxiliar da gestão na monitorização e controlo aos diversos níveis, designadamente técnico, financeiro, físico e temporal.

4.4.6 – Síntese dos elementos mais relevantes do processo de avaliação da situação do Programa a nível nacional

4.4.6.1 – Na perspectiva da concepção do Programa

Dimensão Analítica	Critérios de Avaliação		
	Pertinência	**Coerência**	**Oportunidade**
Objectivos e programação	Os únicos objectivos detectados inserem-se – de forma genérica e não quantificada – nas GOP. Estão aqui reflectidas as prioridades de modernização das infra-estruturas educativas, ainda que de forma muito ampla. Estes objectivos podem ser considerados pertinentes face à reforma do sistema educativo e com vista à melhoria da qualidade do ensino, mas imprecisos e insuficientes por não ser formulado um quadro fundamental de política de construção escolar.	A ausência de enquadramento legal, de estrutura de partida, e a inexistência de um quadro lógico de aplicação e de medidas integradas previstas no Programa impossibilita a avaliação da coerência das acções já realizadas e do grau de complementaridade com outras áreas e Programas. Não foi também identificada uma arquitectura de coerência vertical que estabeleça uma articulação entre objectivos estratégicos e objectivos intermédios e o lançamento de acções (empreendimentos).	O desenvolvimento deste Programa passa pela necessidade de construir novos empreendimentos escolares, para os Ensinos Básico e Secundário, resultante do alargamento da escolaridade obrigatória. Ausência de transversalidade entre a política de educação e o modelo de gestão das construções escolares.
Relação Objectivos / Metas	Verificou-se a ausência de indicadores, nomeadamente físicos, que se constituam como metas do Programa ajustadas às necessidades sectoriais.	Era fundamental a formulação de metas claras dada a prioridade que foi atribuída à Educação no XIII Programa do Governo.	A falta de conceptualização dum modelo de gestão desaproveita a articulação dos serviços centrais do ME com as DRE no que respeita à orientação sobre as escolas-tipo.
Financiamento	Para uma implementação a médio prazo, o Programa não cuidou de se dotar de um quadro previsional financeiro, embora limitado pelas restrições orçamentais diagnosticadas.	A dotação financeira atribuída ao Programa revela-se insuficiente o que obriga as DRE a inscreverem, em cada ano, um determinado número de projectos maior do que os que poderão concretizar nesse ano. No entanto demonstra-se exequibilidade no que respeita à concretização de projectos pelas DRE face aos constrangimentos de natureza orçamental.	

4.4.6.2 – Na perspectiva da gestão do Programa

No que respeita ao processo de implementação do **Programa**, salienta-se, em síntese, o seguinte:

Nível de Avaliação	Organização, Funcionamento e Conformidade
Organização	O modelo de gestão está centralizado ao nível das DRE e fortemente dependente da capacidade de operacionalidade de cada uma delas. Não se detectaram sistemas de auto-avaliação do Programa. A estrutura de pessoal técnico, engenheiros, arquitectos e fiscais é deficitária ao nível das DRE do Norte, Centro, Alentejo e Algarve. Verificou-se a inexistência – ao nível de cada empreendimento – de: – contabilidade que permita conhecer o seu custo total. – cálculo de indicadores de custo de m² de edifícios e de arranjos exteriores de forma a contribuírem para uma melhor orientação e rigor da programação e gestão dos investimentos. – dificuldade operacional para gerir o processo de aquisição e disponibilização de terrenos. Verificou-se a ausência de um Plano de Médio Prazo (PMP) apoiado em estudos de Carta Escolar e levantamentos de necessidades em cada região, com vista a conhecer as necessidades de empreendimentos escolares e a grandeza dos investimentos a concretizar. A monitorização técnica das obras está desprovida de meios que possibilitam um adequado sistema de informação. Apurou-se a necessidade de um inventário actualizado do parque escolar em cada DRE.
Acompanhamento e controlo	Falta de Normas Internas de Procedimentos (NIP), ao nível dos empreendimentos, que permitam aos agentes de fiscalização desempenhar as suas funções com rigor e eficiência. Deficiente estudo e controlo dos projectos de execução postos a concurso com resultados bastante negativos para os custos da construção e para os prazos de conclusão. Deficiente acompanhamento técnico dos empreendimentos por inexistência de segregação de funções, uma vez que os agentes de fiscalização são também envolvidos em actividades de manutenção de escolas, elaboração de projectos e outros trabalhos complementares. Ausência de sistemas de informação e comunicação ao nível do Programa que permitam recolher e trocar as informações necessárias à condução, à gestão e ao controlo das operações. Sem estes sistemas, as DRE e a Tutela não conseguem ultrapassar as disfunções detectadas e evidenciadas.

4.4.6.3 – Na perspectiva dos resultados do Programa

No que se refere ao grau de execução dos empreendimentos, permite-se salientar, em síntese, o seguinte:

Objecto de Avaliação	Eficiência	Eficácia
Projectos executados	Os recursos financeiros mobilizados ultrapassam quase sempre os custos inicialmente previstos, em consequência de trabalhos a mais, nalguns casos de elevados montantes, evidenciando ineficiências. A amplitude do custo do m² dos edifícios e dos arranjos exteriores apresenta um significativo desvio em relação à média nacional. Verificaram-se atrasos nos prazos de execução das obras, alguns com elevado desvio.	Um nível de qualidade satisfatório dos empreendimentos, em geral, verificado pela equipa técnica de auditoria. Gestão do Programa eficaz, do ponto de vista da execução orçamental efectuada pelas DRE. Incapacidade do sistema, no todo, e da gestão, em particular, de proporcionar informação global para uma avaliação de impactos, especialmente no que toca à construção técnica. Inexistência de informação sistematizada global para efeitos de correcção do Programa. Ausência de um quadro de indicadores, de diferente natureza (de controlo de qualidade do projecto, físicos e financeiros), concorrentes para os sistemas de gestão, controlo e avaliação do Programa.

CAPÍTULO V

Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidas pelo Estado

V – Subsídios, Créditos e outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

5.1.1 – 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 1998, o montante de 245,4 milhões de contos (mais 36,2 milhões de contos do que no ano anterior).

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 as transferências para o 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 de "Subsídios" para empresas, públicas ou não, enquanto em "Transferências Correntes" foram criadas rubricas para instituições particulares (além das rubricas de transferências para administrações públicas e "exterior"). 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 solidariedade social, educação, cultura ou outras, as transferências para fundações públicas 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(*)	40 043 279		30 086 880	70 130 159	28,6
Empresas privadas	2 450 931		4 323 642	6 774 573	2,8
Instituições monetárias públicas(*)	32 213 573		-	32 213 573	13,1
Instituições monetárias privadas	40 161 903		-	40 161 903	16,4
Empresas individuais	20 280		-	20 280	...
Instituições Particulares		70 591 869	9 448 129	80 039 998	32,6
Famílias/Particulares		15 904 634	108 275	16 012 909	6,5
Total	**114 889 966**	**86 496 503**	**43 966 926**	**245 353 395**	**100**
(%)	**(46,8)**	**(35,3)**	**(17,9)**	**(100)**	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

Como se verifica pelo quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram 114,9 milhões de contos (46,8% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Desses "Subsídios", 32,2 milhões de contos, correspondem a "instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas" respeitantes a bonificações de juros (31,8 milhões de contos) e compensação de juros (0,4 milhões de contos), e 40,2 milhões de contos a "instituições de crédito privadas", respeitantes também a bonificações de juros.

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 96,3% dos "Subsídios" (110,7 milhões de contos) e que respeitam às referidas bonificações e compensações de juros (72,4 milhões de contos) e a 37,8 milhões de contos relativos a apoios a "empresas públicas" de vários sectores, despesas realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro por conta das dotações do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças[1].

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 2,9% (3,4 milhões de contos), que resultam essencialmente dos apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social no âmbito do porte pago (1,5 milhões de contos), e de outros apoios concedidos a "empresas privadas" da comunicação social (462,5 milhares de contos) e o transporte de periódicos para as Regiões Autónomas (190 milhares de contos).

[1] Notando que em várias dotações do Cap. 60 a despesa registada na Conta como "pagamentos efectuados" inclui a transferência de verbas para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/98-DGT" e que, até 30/Junho/98, foram realizados pagamentos através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap. 60 do OE/97". (Cfr. ponto 6.6 do Parecer sobre a CGE/97 e ponto 5.5 do presente Parecer).

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	3 350 020	2,9	5 649 938	6,5	755 521	1,7	9 755 479	4,0
Defesa Nacional	-	-	2 191 209	2,5	-	-	2 191 209	0,9
Negócios Estrangeiros	-	-	448 086	0,5	-	-	448 086	0,2
Finanças	110 689 003	96,3	11 258 205	13,0	-	-	121 947 208	49,7
Administração Interna	-	-	2 468 362	2,9	683 569	1,5	3 151 931	1,3
MEPAT	-	-	238 646	0,3	38 724 307	88,1	38 962 953	15,9
Justiça	-	-	843 315	1,0	-	-	843 315	0,3
Economia	-	-	798 743	0,9	250 000	0,6	1 048 743	0,4
Agricultura	760 453	0,7	719 718	0,8	727 649	1,6	2 207 820	0,9
Educação	-	-	57 404 014	66,4	297 969	0,7	57 701 983	23,5
Saúde	-	-	10 092	...	-	-	10 092	...
Trabalho e da Solidariedade	-	-	627 277	0,7	-	-	627 277	0,3
Ambiente	-	-	289 273	0,3	68 092	0,2	357 365	0,1
Cultura	90 490	0,1	3 515 036	4,1	2 459 819	5,6	6 065 345	2,5
Ciência e Tecnologia	-	-	34 589	...	-	-	34 589	...
Total	**114 889 966**	**100,0**	**86 496 503**	**100,0**	**43 966 926**	**100,0**	**245 353 395**	**100,0**

Ainda relativamente a "Subsídios" destacam-se também os apoios pagos pelo orçamento do Ministério da Agricultura, totalizando 760,5 milhares de contos, concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura a "empresas privadas", no âmbito de dois programas: "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" e "Desenvolvimento da Aquicultura".

Em "Transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 86,9% do valor total respeita ao MEPAT (38,7 milhões de contos), correspondendo 29,8 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 3,7 milhões de contos a "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos e pela 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 o Instituto Marítimo Portuário 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", respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital". Sobre os subsídios e transferências de capital para "empresas públicas, equiparadas ou participadas", confrontar com o ponto 10.2 deste Parecer.

Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito

(em contos)

A – Empresas púbicas (*)		**70 130 159**	**C – Empresas Privadas**		**6 774 573**
05 – "Subsídios"		***40 043 279***	***05 – "Subsídios"***		***2 450 931***
Ministério das Finanças			**Ministério da Agricultura**		
Comunicação social	16 295 000		Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	462 684	
Transportes aéreos	7 200 000		Desenvolvimento da Aquicultura	231 202	
Transportes rodoviários	6 668 900		Outros	46 287	740 173
Transportes ferroviários	5 500 000		**Encargos Gerais da Nação**		
Transportes marítimos e fluviais	800 000		Apoios à Comunicação Social	671 930	
Siderurgia e Carvão - CECA	710 000		Com. Nac. Com. Desc. Portugueses	419 043	1 090 973
Construção naval	610 332	37 784 232			
Encargos Gerais da Nação			**Ministério da Cultura**		
Porte pago	1 466 423		Promoção do Livro e outros	47 992	
Outros	792 624	2 259 047	Estudo e Difusão do Patr. Musical	33 190	
			Instituto de Artes Cénicas	9 308	90 490
			Ministério das Finanças		
			Construção naval		529 295
08 – "Transferências de capital"		***30 086 880***	***08 – "Transferências de capital"***		***4 323 642***
MEPAT			**MEPAT**		
Rede ferroviária	24 411 398		Melhor. Ambi. Transp. Púb. Rodov.	2 090 000	
Metro de Lisboa	1 940 000		Apoio Marinha de Comérc. Nacion.	850 000	
Metro do Porto	1 880 000		Outros apoios – Transp. Terrestres	740 998	
Parque EXPO'98	700 000		Transp. Públicos - áreas metropolit.	45 630	
Outros Transportes Colectivos	502 922		Estudo/Desenv. Sist. de Transportes	15 800	3 742 428
Infraestruturas marítimo-portuárias.	155 560		**Ministério da Agricultura**		
Metro de superfície	115 000		Racional. da Exploraç. Pesqueira	371 600	
Museu Ferroviário	60 000		Mobilidade profissional/IC Pesca	104 466	
Aeroporto de Porto Santo	47 000	29 811 880	Outros	105 148	581 214
Ministério da Economia			**D – Empresas Individuais**		**20 280**
Direcção-Geral de Energia		250 000			
Ministério da Agricultura			***05 – "Subsídios"***		***20 280***
Melhoria Valoriz. Prod. Pesca		25 000	**Ministério da Agricultura**		
			Viabilização de empresas leiteiras		20 280
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.		**32 213 573**	**E– Inst. Monetárias Privadas**		**40 161 903**
05 - "Subsídios"		***32 213 573***	***05 - "Subsídios"***		***40 161 903***
Ministério das Finanças			**Ministério das Finanças**		
Bonificação de juros	31 765 339		Bonificação de juros		40 161 903
Compensação de juros	448 234	32 213 573			
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)		**102 343 732**	**TOTAL (Emp. e Inst. de Crédito Privadas)**		**46 956 756**

(*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas

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	
57,4 milhões de contos, dos quais 55,9 milhões de contos despendidos pelas Direcções Regionais (nomeadamente com o apoio sócio-educativo) e pelos Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário e do Ensino Superior (acção social)	**298,0 milhares contos:** • Dept.º Ens. Sec (Ensino Profissional): 73,8 mil contos • Dept.º de Prospectivas e Planeamento (Tecnologia de Informação na Escola): 137,9 mil contos, dos quais 108,2 mil contos para "famílias/particulares" • Direcções Regionais de Educação (educação pré-escolar): 86,2 mil contos
Ministério das Finanças	
11,3 milhões de contos, dos quais 10,6 milhões de contos relativos ao Incentivo ao Arrendamento Jovem	
Encargos Gerais da Nação	
5,6 milhões de contos, dos quais 4,2 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude e 1,1 milhões de contos relativos ao "Projecto Vida"	**755,5 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	
3,5 milhões de contos, dos quais 1.5 milhões de contos de verbas transferidas para a Fundação das Descobertas, 796,2 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação de S. Carlos e 267,4 milhares de contos de apoios concedidos pelo Instituto de Artes Cénicas	**2,4 milhões de contos:** • Porto 2000: 1 milhão de contos • Instituto Português das Artes e Espectáculos: 806,6 milhares de contos • Instituto das Artes Cénicas: 181,4 milhares de contos
MEPAT	
	5,2 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 (2.8 milhões de contos) e • Equipamento Religioso (2,1 milhões de contos)
Ministério da Administração Interna:	
2,5 milhões de contos, respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos Governos Civis	**683,6 milhares de contos:** • Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações: 539,3 mil contos • Governo Civil do Distrito de Lisboa: 144,2 mil contos
Ministério da Defesa Nacional	
2,2 milhões de contos, dos quais 850 milhares de contos respeitantes a transferências para a Cruz Vermelha Portuguesa, 558 milhares de contos identificados como despesas de Investigação & Desenvolvimento e 231,3 milhares de contos relativos a transferências para o Exército	

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (FSA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta, os apoios pagos em 1998 totalizaram 504,7 milhões de contos (mais 57,2 milhões de contos que no anterior), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais[1]. Note-se, no entanto, que se têm verificado situações de classificação económica incorrecta nas contas dos FSA (Cfr. ponto 10.2).

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(*)	645 487		7 606 810	8 252 297	1,6
Empresas privadas	55 372 976		153 434 892	208 807 868	41,4
Instituições monetárias públicas(*)	13 137			13 137	...
Outras instituições de crédito	4 752			4 752	...
Empresas de seguros privadas	23 782			23 782	...
Empresas individuais	77 970 267		10 211 177	88 181 444	17,5
Instituições Particulares		57 002 153	28 083 190	85 085 343	16,9
Famílias/Particulares		51 952 505	62 389 017	114 341 522	22,6
Total (%)	**134 030 401 (26,5)**	**108 954 658 (21,6)**	**261 725 086 (51,9)**	**504 710 145 (100)**	**100,0**

(*) 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 FSA);
- 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.

[1] Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 710 352 342 contos, de pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

5.1.2 – 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 no âmbito do Sistema de Apoio a Jovens Empresários (SAJE), financiado através de dotações inscritas em programa com a mesma designação no Cap. 50 – "Investimentos do Plano", sob a classificação económica 08.02.01 – "Transferências de capital/Fundos e serviços autónomos – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional", do orçamento do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território,
- Apoios concedidos no âmbito do Programa de Modernização do Comércio (PROCOM), integrado no QCA II e cofinanciado pelo FEDER, estando as dotações para o seu cofinanciamento orçamental inscritas no Cap. 50 do Ministério da Economia, como "transferências de capital" para o IAPMEI;
- Apoios concedidos no âmbito do Programa "Promoção do Livro" do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, financiado por dotações inscritas no Cap.º 50 sob as classificações económicas 04 – "Transferências Correntes" e 05 – "Subsídios".

Foram também objecto de verificação a concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, processadas por conta do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os seguintes critérios: a sua expressão financeira, o risco inerente à concessão dos apoios nos diversos sectores da actividade económica, a extensão da análise a domínios ainda não verificados e a apreciação 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.

Os resultados dessas auditorias, bem como extractos das respostas das entidades auditadas[1] constam dos pontos seguintes.

[1] As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

5.2 – Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Apoios a Jovens Empresários (SAJE)

5.2.1 – Enquadramento

O SAJE constitui um sistema de apoios de âmbito nacional, criado pelo Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, tendo como objectivo "o apoio a projectos que visem a criação, expansão ou modernização de empresas detidas maioritariamente por jovens empresários com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos à data de apresentação da candidatura". Este sistema de apoios foi suspenso em Novembro de 1998.

Os projectos apoiáveis pertencem a vários tipos de actividade: indústria, comércio, certos tipos de serviços, turismo e outras.

O SAJE tem como principais entidades intervenientes:

- **Administrador do SAJE** – ao qual compete, nomeadamente, a gestão e coordenação do SAJE, assegurar a articulação com os organismos e entidades envolvidas na sua aplicação e acompanhar a execução global do SAJE.
- **Comissão Nacional** – integrando o Administrador do SAJE, que preside, um representante do Secretário de Estado da Juventude, um representante do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional e um observador designado pela Associação Nacional de Jovens Empresários. À Comissão Nacional compete apreciar e deliberar quanto às candidaturas analisadas pelas Comissões Técnicas, submetendo as respectivas listas e deliberações a homologação dos **Secretários de Estado da Juventude e do Desenvolvimento Regional** que, em conjunto, tutelam o SAJE. À Comissão Nacional compete também proceder à avaliação permanente da aplicação do SAJE, propondo eventuais medidas de correcção ao seu funcionamento e dar parecer sobre o impacto dos investimentos realizados.
- **Comissões Técnicas** – do Porto, Lisboa, Açores, e Madeira, competindo-lhes efectuar a análise das respectivas candidaturas e a emissão do correspondente parecer, e prestar apoio ao Administrador no exercício das suas funções.
- **Fundação da Juventude** – fundação de direito privado, reconhecida como de utilidade pública, "é a entidade responsável pela celebração do contrato de concessão do incentivo, bem como pelo acompanhamento e fiscalização dos apoios concedidos" (n.º 8.º da RCM n.º 13/97, de 25 de Abril, que aprova o Regulamento de Aplicação do SAJE). É também, nos termos dos contratos de incentivos, a entidade pagadora dos apoios aos projectos do continente e da Região Autónoma da Madeira.
- **Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)** – entidade que gere as verbas orçamentais para os apoios do SAJE, procedendo à transferência dessas verbas para a Fundação da Juventude (para projectos do continente e da Madeira) e para a Secretaria Regional da Economia dos Açores (para apoio a projectos desta Região);
- **Instituto Português da Juventude (IPJ)** – competindo-lhe suportar os encargos relativos à estrutura e funcionamento do SAJE.

A auditoria foi realizada junto do Administrador do SAJE e da Comissão Técnica de Lisboa, da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, da Fundação da Juventude e de alguns beneficiários, tendo como objectivo geral apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão destes apoios e o seu sistema de controlo, bem como verificar junto de alguns beneficiários o cumprimento das normas aplicáveis e a eficácia dos apoios concedidos.

No exercício do princípio do contraditório foram ouvidas as entidades auditadas, o Instituto Português da Juventude e as tutelas ministeriais do SAJE, tendo sido recebidas respostas de:

- Gabinete da Ministra do Planeamento, reiterando o parecer (resposta) da DGDR;
- Gabinete do Secretário de Estado da Juventude, que refere *"(...) nada se oferece comentar a este Gabinete sobre o Anteprojecto de Parecer (...)"*;
- DGDR, que se transcreve nos pontos a que se reporta;
- Fundação da Juventude, referindo *"(...) não ter qualquer comentário a apresentar relativamente ao Anteprojecto de parecer e Relato de Auditoria (...) ficando apenas a aguardar as manifestações ao mesmo, de todas as entidades intervenientes neste Sistema de Apoios"*.

O Administrador do SAJE e o Instituto Português da Juventude não se pronunciaram.

5.2.2 – Caracterização dos apoios do SAJE

As normas legais e regulamentares publicadas no Diário da República, referentes ao SAJE, constam do quadro seguinte:

Regulamentação	Sumário
Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro	Cria o Programa Sistema de Apoio a Jovens Empresários (SAJE) *Alterado pelo Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho*
Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/97, de 25 de Janeiro	Aprova o regulamento de aplicação do SAJE *Alterada pelas RCM n.os 151/97, de 15 de Setembro e 58-A/98, de 4 de Maio*
Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março	Define as localizações e as actividades prioritárias no âmbito do SAJE
Despacho Conjunto dos Ministros Adjunto, das Finanças, e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de 5/3/97 (Diário da República, II Série, de 19/3/97)	Cria a estrutura de apoio técnico, logístico e administrativo das comissões técnicas e do administrador do SAJE
Resolução do Conselho de Ministros n.º 151/97, de 15 de Setembro	Altera a redacção do n.º 5 do n.º 6.º da RCM n.º 13/97
Resolução do Conselho de Ministros n.º 58-A/98, de 4 de Maio	Altera a redacção do n.º 6.º da RCM n.º 13/97, alterada pela RCM n.º 151/97
Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho	Altera a redacção dos art.os 4.º, 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97
Despacho Conjunto dos Ministros Adjunto do Primeiro-Ministro, e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de 17/11/98 (Diário da República, II Série, Suplemento, da mesma data)	Suspende o SAJE

As regras de cálculo dos apoios do SAJE foram estabelecidas pela RCM n.º 13/97, de 25 de Janeiro, tendo sido alteradas pela RCM n.º 151/97, de 18 de Setembro e pela RCM n.º 58-A/98, de 4 de Maio. O montante máximo das despesas apoiáveis pelo SAJE (investimento elegível) foi inicialmente fixado em 100.000 contos, valor que foi reduzido para 70.000 contos pela RCM n.º 58-A/98.

Os apoios são constituídos pelo subsídio a fundo perdido ao investimento e, havendo criação de postos de trabalho, pelo subsídio a fundo perdido à criação de emprego.

O *subsídio ao investimento* é calculado em percentagem do investimento elegível, dada pela soma de uma taxa de referência (I), de uma majoração no caso de o projecto ser uma actividade prioritária ou ter uma localização prioritária (M1) e/ou de uma majoração no caso dos promotores serem maioritariamente jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados (M2), ou seja:

$$\text{Subsídio ao Investimento} = (I + M1 + M2) \times \text{Investimento elegível}$$

I = 50% (RCM n.º 13/97), tendo sido reduzida para 35%, pela RCM n.º 58-A/98.
M1 = 10 p.p.
M2 = 10 p.p.(RCM n.º 13/97), tendo sido aumentada para 15 p.p., pela RCM n.º 58-A/98.

A percentagem máxima, com majorações, do subsídio ao investimento era, assim, inicialmente de 70%, tendo sido reduzida para 60%.

O *subsídio ao emprego*, por posto de trabalho criado, é obtido pelo produto de um coeficiente (número de meses) vezes o salário mínimo nacional (SMN), podendo ser majorado, de acordo com o quadro seguinte:

Requisitos	**RCM n.º 13/97**	**RCM n.º 58-A/98**
Jovem à procura do 1.º emprego ou desempregados há mais de 1 ano e menos de 2, com habilitações de nível 3 ou superior e beneficiários do rendimento mínimo garantido	18 × SMN	12 × SMN
Desempregado há mais de 2 anos ou cidadão portador de deficiência		18 × SMN
Outros (sem majoração)	12 × SMN	6 × SMN

Tratando-se de posto de trabalho ocupado por uma mulher, há uma majoração de 20% (isto é, o coeficiente respectivo é multiplicado por 1,2).

Quanto ao apoio máximo (soma do subsídio ao investimento e ao emprego), em percentagem do investimento elegível, era inicialmente de 100% no caso de o capital ser detido maioritariamente por jovens à procura do 1.º emprego ou por desempregados (percentagem alterada para 90% pela RCM n.º 151/97) e de 85% para outras situações. A RCM n.º 58-A/98 reduziu para 75% o apoio máximo, agora no caso de o capital ser detido exclusivamente por jovens à procura do 1.º emprego ou por desempregados, e para 55% nos restantes casos.

As taxas máximas de financiamento dos projectos através dos apoio do SAJE são elevadas, por comparação com outros sistemas de incentivos, em particular até às alterações introduzidas pela RCM n.º 58-A/98.

Os valores totais referentes aos projectos aprovados até 20/Novembro/99 (369 projectos) são os seguintes:

(em contos)

N.º de Projectos (1)	Investimento Total (2)	Investimento Elegível (3)	Incentivo Total (4)	Incentivo ao Investimento (5)	Incentivo ao Emprego (6)
369	21 356 579	14 448 235	9 753 490	7 837 373	1 916 117

Nos quadros seguintes, apresentam-se os valores e taxas médias relativas aos projectos aprovados.

Valores médios/projecto:	(Em contos)
- Investimento	57 877
- Investimento elegível	39 155
- Incentivo total	26 432
- Incentivo ao investimento	21 239
- Incentivo ao emprego	5 193

Taxas médias de:	(Em %)
- Elegibilidade (3)/(2)	67,7%
- Apoio – incentivo total (4)/(3)	67,5%
- Apoio – incentivo ao investimento (5)/(3)	54,2%
- Apoio – subsídio ao emprego (6)/(3)	13,3%
- Peso do subsídio ao investimento (5)/(4)	80,4%
- Peso do subsídio ao emprego (6)/(4)	19,6%

Assim, em média, não foram consideradas elegíveis 22,3% das despesas de investimento. Em relação ao investimento elegível, em média, foi aprovado um apoio de 67,5% (pelo que o financiamento dessas despesas a cargo dos promotores foi de 32,5%). No apoio atribuído, o subsídio ao investimento representa 80,4%.

Aos 369 projectos correspondem apoios a 3.377 postos de trabalho, ou seja, em média, mais de 6 postos de trabalho por projecto.

5.2.3 – Financiamento do SAJE e situação dos projectos

O SAJE foi criado sem estar garantida a sua integração no II Quadro Comunitário de Apoio e sem a definição da sua programação financeira, isto é, sem estarem previstos os elevados meios financeiros necessários para a sua aplicação.

Assim, ao contrário do que consta do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro (de criação do SAJE): *"Os encargos decorrentes da aplicação do SAJE são suportados por orçamento próprio, no âmbito do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional"* (PPDR), do QCA II, a alteração ao PPDR que permitisse incluir o SAJE nos apoios cofinanciados pelo FEDER, não chegou a ser concretizada, pelo que os apoios do SAJE são financiados exclusivamente por verbas orçamentais. Refira-se que a execução financeira dos sistemas de apoio já existentes no PPDR (nomeadamente o RIME e o SIR) viria a absorver a totalidade das verbas disponíveis para esse Programa Operacional.

No que se refere à programação financeira plurianual expressa nos mapas do PIDDAC em anexo às Leis do Orçamento para 1997, 1998 e 1999, é insuficiente, tornando necessárias alterações orçamentais para reforço dessas dotações, atendendo aos apoios já aprovados. Assim, no PIDDAC de 1997 não estavam previstas dotações, sendo as verbas orçamentais plurianuais previstas no PIDDAC de 1998 e de 1999 (para o período 1997-1999), respectivamente, de 2.600.000 contos e 2.550.000 contos, enquanto os apoios já concedidos no âmbito do SAJE ascendiam a 7.772.023 contos em 31/12/98, e a 9.753.490 contos em 20/11/99.

Na sua resposta, em anexo, a DGDR limita-se a confirmar a situação descrita, referindo que:

> *"O SAJE é um sistema que se iniciou em 1997, verificando-se no final desse ano um montante já significativo de incentivo homologado da ordem dos 3,2 milhões de contos. O facto de não ter sido possível incluí-lo no orçamento do PPDR, levou a que o mesmo fosse financiado apenas por verbas nacionais inscritas no PIDDAC da DGDR (...).*
>
> *Desde 1998, os montantes passaram a ser inscritos no PIDDAC da DGDR com base nos valores indicados pelo Administrador do SAJE, tendo em conta as previsões de execução."*

De Março/97 (quando a estrutura técnica do SAJE foi criada) a Novembro/98 (data em que o SAJE foi suspenso) foram recepcionadas 2.098 candidaturas (das quais 115 transitadas do SIJE, regulamentado pela Portaria n.º 606-A/93, de 28 de Junho). A situação dessas candidaturas, quanto ao processo de análise, apreciação e decisão, no final de 1998 e em Novembro/99, consta do quadro seguinte:

Situações dos projectos em 31/12/98 e 20/11/99

	Em 31/12/98		Em 20/11/99		Variação
Situação da totalidade dos projectos					
Total dos projectos:	2 098		2 099		1
Homologados	800		960		160
- Aprovados	*293*	*(36,6%)*	*369*	*(38,4%)*	*76*
- Reprovados	*507*	*(63,4%)*	*591*	*(61,6%)*	*84*
Sem decisão	976		803		- 173
Desistências	322		336		14
Situação dos projectos sem decisão					
Projectos sem decisão:	976		803		- 173
Em homologação	57		29		- 28
Em Comissão Nacional	557		445		- 112
Nas Comissões Técnicas	362		329		- 33
- A aguardar entrevista	*298*		*} 317*		*} - 29*
- Em análise	*48*				
- Nos Bancos	*16*		*12*		*- 4*

Assim, entre Janeiro/99 e Novembro/99 foram decididos (homologados) apenas 160 projectos, mantendo-se 803 projectos sem decisão, dos quais 445 para apreciação pela Comissão Nacional, 329 pelas Comissões Técnicas e 29 aguardando homologação.

Como se observa no quadro, para os projectos com decisão (homologados), a percentagem de projectos aprovados é de 38,4%, o que permite considerar o SAJE como um sistema de apoios bastante selectivo.

As apreciações pela Comissão Nacional do SAJE e as homologações pela tutela, desde Maio/97 a 30/Setembro/99 (não tendo existido novas homologações até 20/11/99), encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Ano / Trimestre		**N.º de projectos homologados**
1997	2.º Trimestre	97
	3.º Trimestre	144
	4.º Trimestre	110
1998	1.º Trimestre	153
	2.º Trimestre	161
	3.º Trimestre	46
	4.º Trimestre	74
1999	1.º Trimestre	88
	2.º Trimestre	38
	3.º Trimestre	49
Total		**960**

Como se observa pelo quadro anterior, as apreciações pela Comissão Nacional e as consequentes decisões sobre as candidaturas, diminuíram significativamente a partir do 3.º Trimestre de 1998.

Note-se que os projectos homologados no 3.º Trimestre/99 respeitam a parte das candidaturas de Março/98. Assim, em Novembro/99 estavam por decidir candidaturas entradas entre Março/98 e Novembro/98, isto é, o atraso situava-se entre 19 meses e um ano, pelo que para as candidaturas ainda sem decisão foi largamente ultrapassado o prazo estabelecido na legislação – 45 dias úteis, para a sua análise pelas Comissões Técnicas, apreciação pela Comissão Nacional e subsequente homologação pelas tutelas.

Esta situação decorre de os apoios do SAJE não estarem integrados no QCA II (em que o FEDER cofinanciaria 75% do valor dos apoios) e serem insuficientes as verbas orçamentais para assegurar a totalidade do financiamento dos apoios a conceder às candidaturas entradas.

A referência à possível insuficiência de verbas surge na legislação sobre o SAJE apenas no Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho, que altera a redacção do n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 22/97 (que criou o SAJE), mantendo *que "Os encargos decorrentes da aplicação do SAJE são suportados por orçamento próprio, no âmbito do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional"* e acrescentando, *"podendo o Sistema ser suspenso em caso de insuficiência orçamental por*

despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território e Adjunto do Primeiro Ministro".

A suspensão efectuou-se pela publicação do Despacho Conjunto n.º 805-A/98, de 17 de Novembro, dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e Adjunto do Primeiro Ministro. O Despacho conjunto estabelece também que: *"Na definição de novas regras de apoio a jovens empresários será tido em conta a possibilidade de transição das candidaturas que não tenham sido objecto de decisão ao abrigo do actual sistema".* Assim, o despacho suspende não só a recepção de novas candidaturas, mas admite também que não venham a ser objecto de decisão todas as candidaturas entradas, em relação às quais é manifestada a intenção de ter em conta a possibilidade da sua transição para um novo sistema de apoios a jovens empresários. Os elementos recolhidos indicam que se tratará de um sistema de apoios já do QCA III (para 2000-2006, apresentado pelo Governo à Comissão Europeia em 13/Outubro/99), o que, entre outras, coloca a questão da data a partir da qual serão elegíveis, para este novo sistema, as despesas de investimento já realizadas, atendendo a que para as candidaturas entradas no âmbito do SAJE eram elegíveis as despesas realizadas até um ano antes da apresentação da candidatura, nos termos do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, prazo posteriormente alterado para 90 dias, pelo Decreto-Lei n.º 165/98, de 25 de Junho.

A indefinição quanto às verbas orçamentais a disponibilizar para o financiamento dos apoios do SAJE prolongou-se até Fevereiro/Março de 1999, altura em que o Secretário de Estado da Juventude anunciou que tais verbas totalizariam 11,3 milhões de contos e prevendo que esse montante cobriria os encargos com os apoios às candidaturas entradas até Maio/98[1]. Como já foi referido, a recepção das candidaturas prolongou-se até Novembro/98, data em que o SAJE foi suspenso.

A situação quanto aos compromissos já assumidos (homologados) no âmbito do SAJE era, em 20/Novembro/99, a seguinte:

	Projectos Aprovados	**Anulações/ Desistências/ Rescisões**	**Projectos Aprovados (Corrigido)**
N.º de projectos	369	41	328
Incentivo total	9 753 490	803 434	8 950 056
Incentivo ao investimento	*7 837 373*	*583 642*	*7 253 731*
Incentivo ao emprego	*1 916 117*	*219 792*	*1 696 325*

Assim, a anunciada verba de 11,3 milhões de contos (parte da qual ainda a programar devidamente no PIDDAC), seria suficiente para o pagamento dos apoios aos projectos já homologados até esse momento, ficando disponível cerca de 2,3 milhões de contos para novas atribuições. No entanto, a verba necessária para o financiamento aos projectos ainda sem decisão pode ser estimada entre 6 e 7 milhões de contos[2].

Em conclusão, a decisão de criação do SAJE sem estarem garantidos os elevados meios financeiros necessários e a sua integração no QCA II revelou-se precipitada, não tendo sido tomadas,

[1] Esse tecto de 11,3 milhões de contos foi comunicado à Comissão Nacional do SAJE pelo representante do Secretário de Estado da Juventude, em 4/2/99 e consta da entrevista do Secretário de Estado da Juventude publicada pelo "Jornal Empresarial" em Março/99.

[2] Valor estimado considerando a taxa de aprovação dos projectos (38%).

oportunamente, medidas para ultrapassar a situação, pelo que se prolongou por vários meses a admissão de candidaturas, para as quais não existiam já verbas disponíveis para a concessão dos correspondentes apoios, nos prazos previstos.

As entidades responsáveis pela gestão e pela tutela do SAJE não se pronunciaram.

Para que não se repitam as situações anómalas verificadas no SAJE, o Tribunal recomenda que a criação de sistemas de incentivos desta natureza apenas seja concretizada após a devida aprovação no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio em vigor (ou de outros instrumentos comunitários com idêntica finalidade) e a definição da adequada programação financeira.

O Tribunal recomenda também que sejam criados procedimentos, como seja a admissão faseada das candidaturas, isto é, a recepção de novas candidaturas após a tomada de decisão sobre as candidaturas entradas em fases anteriores, permitindo um estrito acompanhamento dos apoios aprovados face ao montante total estabelecido aliada ao cumprimento dos prazos previstos para a decisão, de modo a evitar a admissão de candidaturas para as quais não existem verbas disponíveis.

5.2.4 – Execução orçamental

A dotação orçamental para o pagamento dos apoios do SAJE foi inscrita no OE/98 com a classificação orgânica: Cap. 50 – Investimentos do Plano, Divisão 23 – Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Subdivisão 15 "DGDR – SAJE", e económica 08.02.03 A – "Transferências de Capital/Serviços. Autónomos – DGDR". As dotações orçamentais, alterações e "pagamentos efectuados", constantes da CGE/98, são os seguintes

Dotação e "pagamentos efectuados"

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
08.02.03 A – Transferências de Capital/Serv. Autónomos – DGDR	550 000	+ 620 077 *(a)* + 5 000 000 *(b)*	6 170 077	6 170 000
Total	**550 000**	**+ 5 620 077**	**6 170 077**	**6 170 000**

(a) Alterações orçamentais com contrapartida em dotações para outros programas do PIDDAC cujas verbas são geridas pela DGDR, autorizadas por despachos do Secretário de Estado do Orçamento, de 11/11/98 e do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, de 13/10/98 e 13/11/98.

(b) Alterações orçamentais com contrapartida na "Dotação Provisional", propostas pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional e autorizadas por despachos do Ministro das Finanças, de 30 e 31/12/98.

Como se verifica pelo quadro, as alterações orçamentais reforçaram a dotação inicial em 5.620.077 contos (+1.021,8%).

A CGE regista como "pagamentos efectuados" (despesa) as verbas requisitadas e transferidas para a DGDR. Quanto à utilização dessas verbas, a DGDR procedeu:

- à transferência de 4.070.077 contos para a Fundação da Juventude;

- à reposição do saldo não utilizado, no montante de 2.100.000 contos, já em 1999, através de guia de reposição não abatida, constituindo receita do OE/99 e destinado a reforçar a dotação para o Programa inscrita no Orçamento do Estado deste ano, através da abertura de créditos especiais[1].

Considerando as verbas efectivamente utilizadas pela Fundação da Juventude para pagamento de apoios, a diferença em relação aos valores registados nas CGE/97 e CGE/98, reportadas aos mesmos períodos (anos económicos) são as seguintes:

(em contos)

Ano económico	CGE/97 e CGE/98 "pagamentos efectuados" (1)	DGDR Pagamentos efectuados (transferências) (2)	Fundação da Juventude Pagamentos efectuados de apoios (3)	Diferença entre os "pagamentos efectuados" (CGE's) e os apoios pagos (1) – (3)	
1997	1 500 000	1 500 000	499 271	1 000 729	(+66,7%)
1998	6 170 077	4 070 077	2 255 029	3 915 048	(+63,5%)
Total	**7 670 077**	**5 570 077**	**2 754 300**	**4 915 777**	**(+64,1%)**

Comparando o valor registado na CGE/98 como "pagamentos efectuados" (despesa) com os apoios efectivamente pagos durante o ano económico de 1998 aos beneficiários do SAJE, verifica-se que a Conta regista a mais 3.915.048 contos, isto é, mais 63,5%, resultante de:

- 2.100.000 contos, verba transferida para a DGDR e reposta nos cofres do Estado em 1999, como já foi referido;
- 1.815.048 contos, verba transferida pela DGDR para a Fundação da Juventude e que ultrapassa os pagamentos dos apoios efectuados nesse período.

No seu conjunto, a CGE/97 e a CGE/98 registam como "pagamentos efectuados" 7.670.077 contos, quando os apoios pagos no período a que respeitam foram efectivamente de 2.754.300 contos, o que representa uma sobrevalorização da despesa registada nessas Contas em 4.915.700 contos (+64,1%).

Tais valores evidenciam, assim, a requisição pela DGDR de verbas orçamentais em excesso, o que contraria o disposto na seguinte norma de execução orçamental[2]:

> *"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 indispensáveis às suas actividades" - n.º 1 do art.º 7.º do*

---

1 Como já foi referido, a dotação inicial do OE/99 para o Programa SAJE foi de 500.000 contos.

2 Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, confrontar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Ano Económico de 1997, ponto 4.1.2 (publicado no D.R., II Série, n.º 274-Suplemento, de 24/11/98).
Nesta situação em concreto, relativamente às verbas transferidas da DGDR para a Fundação da Juventude que excedem os pagamentos de apoios, dado que se trata de transferências para uma entidade privada, tais verbas representam também uma sobrevalorização da despesa da respectiva Conta Consolidada da Administração Central (1,0 milhão de contos em 1997 e 1,8 milhões de contos em 1998).

Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (aprova as normas de execução orçamental para 1997) e n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (aprova essas normas para 1998).

Assim, atendendo às consequências das transferências de verbas em excesso, em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do Estado, o Tribunal recomenda:

- a correcta orçamentação das verbas para financiamento dos apoios do SAJE;
- que a DGDR requisite as verbas indispensáveis, a transferir para a Fundação da Juventude, entidade pagadora dos apoios, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, reduzindo os saldos de verbas orçamentais em posse da Fundação.

Na sua resposta, a DGDR alude aos factores que terão originado as diferenças entre os montantes transferidos e os apoios pagos e, no sentido apontado pelo Tribunal, refere que:

> *"(...) de futuro será definido com maior segurança um cronograma de transferências que reduza as probabilidades de ocorrência de saldos não adequados às expectativas de pagamento aos beneficiários."*

Refira-se que as verbas transferidas para a Fundação da Juventude têm no Orçamento Privativo da DGDR a classificação económica 08.01.03 – "Transferências de capital/Administrações privadas/Instituições particulares", pelo que, sendo a Fundação uma instituição particular, a classificação é adequada para caracterizar o receptor dessas verbas. Contudo, essa classificação económica pode induzir em erro, isto é, o sector institucional "instituições particulares" (tomado globalmente) não é o destinatário final (beneficiário) dessas verbas, mas sim as empresas beneficiárias do SAJE[1].

5.2.5 – Transferência de verbas da DGDR para a Fundação da Juventude. Verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude.

Em resultado sobretudo da deficiente orçamentação, no período que foi analisado (Novembro/97 a Agosto/99), as transferências de verbas para a Fundação da Juventude têm sido efectuadas pela DGDR a um ritmo bastante irregular, em relação aos pagamentos de apoios efectuados pela Fundação. Desta situação resultaram saldos (diferença entre as verbas recebidas e os apoios pagos) em regra bastante elevados, de verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude.

Assim, nesse período, o saldo no final de cada mês teve um valor médio de 1.011.022 contos[2].
A questão do elevado saldo médio mensal, coloca a questão dos rendimentos das aplicações dessas verbas disponíveis, rendimentos que não constam dos "Relatórios Intermédios" da Fundação da

[1] Tal situação não ocorre quando a entidade pagadora dos apoios é uma entidade pública, uma vez que as verbas orçamentais para pagamento dos apoios terão no Orçamento do Estado ou no respectivo orçamento privativo a classificação económica identificadora dos beneficiários finais dessas verbas, neste caso, a Cl. Ec. 08.01.02 – "Transferências de capital/Administrações privadas/Empresas privadas".

[2] Este valor inclui 104.9333 contos, saldo do SIJE (regulado pela Portaria n.º 606-A/93, de 28 de Junho) transitado para o SAJE nos termos do n.º 5 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro.

Juventude para a Comissão Nacional do SAJE, isto é, tais rendimentos não foram afectos ao pagamento de apoios do SAJE.

Por outro lado, não há qualquer decisão conhecida à data da auditoria que estabeleça o modo de financiamento dos encargos da Fundação da Juventude com as tarefas de fiscalização que realiza no âmbito do SAJE. De salientar que a Fundação da Juventude solicitou, nomeadamente por carta de 8 de Junho de 1998, dirigida ao Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Juventude, que a Fundação fosse ressarcida dos custos com a actividade que realiza neste âmbito. Nessa carta são referidos custos anuais de 21.424 contos (1.785 contos/mês).

Assim, na prática, os rendimentos das aplicações dos saldos disponíveis, visto que não são afectos ao SAJE para pagamento dos apoios, têm sido utilizados para financiamento dos encargos da Fundação com este sistema de apoios.

De notar o disposto no n.º 2 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 22/97: "Os encargos relativos à estrutura e funcionamento do SAJE são suportados pelo orçamento do Instituto Português da Juventude".

Assim, além do referido anteriormente, quanto à necessidade da transferência de verbas para a Fundação da Juventude de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, reduzindo os saldos de verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude, o Tribunal recomenda:

- a criação de uma conta bancária pela Fundação da Juventude onde estejam evidenciados para além das verbas transferidas pela DGDR e dos pagamento dos apoios, os rendimentos de eventuais aplicações das verbas disponíveis;
- a determinação dos custos da Fundação com as funções que realiza no âmbito do SAJE e o seu correspondente financiamento, por verbas destinadas à estrutura e funcionamento deste sistema de apoios.

5.2.6 – Atribuição, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios

Para permitir a verificação em todas as fases (concessão do apoio, pagamentos, controlo e acompanhamento), foram seleccionados de entre os 68 projectos então concluídos, 20 projectos (29%) para a análise da documentação existente nos respectivos processos. Aos projectos seleccionados haviam sido pagos apoios no montante de 1,5 milhões de contos, representando 41% do total pago. Foram também realizadas acções junto de quatro beneficiários dos apoios, com o objectivo de verificar o cumprimento das normas aplicáveis e a situação desses projectos.

5.2.6.1 – Procedimentos e circuitos de atribuição dos incentivos

Nos processos analisados constatou-se que o promotor entregou o formulário de candidatura e os anexos previstos no regulamento do SAJE, constituindo estes um conjunto coerente para a comprovação das condições de acesso do promotor e do projecto.

Às Comissões Técnicas está atribuída a recepção e a admissão da candidatura (verificação da entrega pelo promotor do formulário e todos os anexos exigidos), a análise da candidatura (que envolve a realização de uma entrevista com os sócios/promotores) e a emissão de parecer técnico e proposta de incentivo.

A admissão da candidatura é expressa através de *chek-list* da documentação recebida, constante de espaço reservado à Comissão Técnica no formulário de candidatura. Igualmente consta desse formulário a síntese da análise da candidatura e os resultados da entrevista sobre os principais *itens*, o parecer técnico e proposta de incentivos.

De referir que a análise da candidatura é expressa de forma muito sintética e padronizada, não permitindo, em alguns casos, o confronto entre os valores e comentários apresentados pelo promotor e os resultados da análise efectuada pela Comissões Técnicas. Nomeadamente no caso dos indicadores de viabilidade TIR e VAL e PAYBACK, verificou-se que os promotores utilizam diferentes critérios para a sua determinação[1]. Esta situação de, geralmente, tais indicadores estarem incorrectamente calculados pelos promotores foi confirmada pela Comissão Técnica de Lisboa. Contudo, com frequência as Comissões Técnicas não indicam, no respectivo espaço reservado no formulário, quais os valores correctos e quais os valores resultantes da análise de sensibilidade que efectuaram.

Dos resultados da entrevista é expressa, também sinteticamente, as justificações apresentadas pelos promotores em relação ao projecto apresentado, experiência e capacidade de gestão dos sócios promotores.

Como já foi referido, compete à Comissão Nacional do SAJE a apreciação dos pareceres e propostas das Comissões Técnicas que é expressa em actas. Das actas, relativamente aos projectos com apreciação positiva, constam listagens identificando o promotor, localização, tipo de projecto, sector de actividade, investimento (total, em capital fixo e elegível), postos de trabalho (discriminados por tipos/majorações) e subsídio (ao investimento, ao emprego, total e percentagem). Dos projectos com apreciação negativa, são identificadas as condições de acesso não cumpridas, estabelecidas no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro, e no n.º 3.º da RCM n.º 13/97, de 25/1/97.

Das decisões, por despachos da tutela do SAJE proferidos nas referidas actas, é dado conhecimento ao respectivo promotor, pelo Administrador do SAJE, podendo o promotor reclamar da decisão, sendo, nesse caso, a candidatura reapreciada pela Comissão Nacional e sujeita a nova homologação.

Nos processos seleccionados – que não são representativos da situação geral do SAJE, referida no ponto 3, visto que foram todos homologados até Março/98 –, verificou-se que o prazo médio para o processo global de decisão foi de 96 dias úteis[2], prazo ainda assim reduzido, se comparado com o que se verificava no RIME (sistema com o qual apresenta maiores semelhanças quanto à natureza dos apoios).

Relativamente à legislação sobre a concessão de apoios do SAJE salienta-se a ambiguidade resultante da redacção do n.º 6.º e do n.º 7.º da Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março, que estabelece as localizações prioritárias e as actividades prioritárias, para efeitos da majoração dos apoios referida anteriormente no ponto 2. Assim, nos termos do n.º 6.º, esta Portaria anexa a lista de concelhos para efeitos de majoração no âmbito do SAJE; ao mesmo tempo, o n.º 7.º dispõe que: "São igualmente consideradas localizações prioritárias as que vierem a ser definidas como tal no âmbito do regime de Incentivos às Microempresas (RIME) ou do Sistema de Incentivos Regionais (SIR)".

[1] Nos projectos seleccionados foram calculados pela equipa de auditoria esses indicadores, tendo-se constatado que, embora para todos os projectos os indicadores calculados indicassem a sua viabilidade, em regra os valores referidos pelos promotores no formulário não estavam correctos.

[2] Número de dias úteis entre a data da admissão da candidatura e a da comunicação ao beneficiário, não tendo sido descontadas as interrupções previstas na legislação.

A "Lista dos municípios incluídos nas regiões mais desfavorecidas para efeitos da aplicação do SIR" consta de legislação anterior, a RCM n.º 67/94, de 11 de Agosto, e abrange vários concelhos que não constam da lista anexa à referida Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março[1].

Verificou-se que um projecto localizado no concelho de Santarém beneficiou de uma majoração de 10 pontos percentuais por a sua actividade se localizar em zona prioritária, apesar deste concelho não fazer parte da referida lista anexa à Portaria n.º 159-A/97, embora faça parte da "Lista dos municípios incluídos nas regiões mais desfavorecidas para efeitos de aplicação do SIR", constante da RCM n.º 67/94. Dado que a lista de concelhos da citada legislação do SAJE (que não inclui o referido concelho), é posterior à citada legislação do SIR (que o inclui), e atendendo à redacção do n.º 7.º da Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março, não parece que esta disposição fosse aplicável para efeitos de majoração daquele projecto.

5.2.6.2 – Pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios

A concessão do incentivo é objecto de contrato celebrado entre a Fundação da Juventude e o promotor, onde consta nomeadamente, o incentivo, as modalidades de pagamento, os comprovativos a apresentar pelo promotor, a fiscalização e acompanhamento do projecto e as obrigações do promotor.

Como já foi referido, a fiscalização e o pagamento dos apoios está cometida à Fundação da Juventude. Nos processos analisados, verificou-se que nos pedidos de pagamento a Fundação solicitou ao promotor os seguintes elementos:

- Declaração de responsabilidade pelo fornecimento dos elementos;
- Preenchimento do mapa de verificação do investimento;
- Cópias das facturas e respectivos recibos comprovativos do pagamento do investimento realizado no âmbito do projecto, devidamente carimbadas e assinadas pela gerência (os originais devem conter o número de documento para a contabilidade, data de lançamento e classificação contabilística, bem como o carimbo do SAJE)[2];
- Documento(s) comprovativo(s) da criação de postos de trabalho, referindo a situação dos mesmos à data de admissão (cópia dos respectivos Contratos de Trabalho sem Termo e cópia das folhas de remunerações da empresa entregues na Segurança Social, a remeter à Fundação da Juventude desde o mês de admissão e durante os 12 meses subsequentes). No caso de se tratar de admissão de desempregados de longa duração ou jovens à procura do 1º emprego, a entrega de uma declaração comprovativa, emitida pelo Centro de Emprego da área onde os mesmos foram criados, juntamente com o registo histórico dos descontos feitos à Segurança Social até à data de admissão;
- Garantia bancária, tratando-se de pedidos de adiantamento;
- Cópia da declaração de início da actividade;

[1] A lista dos concelhos considerados prioritários para efeitos de aplicação do RIME não existia à data da referida Portaria sobre o SAJE.

[2] O carimbo do SAJE é aposto pelos promotores e deve mencionar "Despesa apoiada pelo SAJE – Sistema de Apoio a Jovens Empresários".

- Extracto das contas de imobilizado referente ao período de realização das despesas de investimento (Conta 42 – Imobilizações Corpóreas e Conta 43 – Imobilizações Incorpóreas);
- Cheque e extracto bancário ou documento justificativo de saída de caixa (em pagamentos por caixa), comprovativos do pagamento das despesas de investimento;
- Extracto das respectivas Contas (Conta 12 –Depósitos bancários ou Conta 11 – Caixa);
- Cópia do modelo 22 do IRC, do exercício anterior, com os devidos anexos (mapas de amortizações e reintegrações, provisões, mais-valias e menos-valias fiscais);
- Último balancete analítico disponível;
- Licenciamentos necessários para o exercício da actividade;
- Declaração de situação regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal;
- Fotocópia autenticada do registo na Conservatória Comercial.

Da verificação da documentação recebida e da verificação física efectuada, a Fundação elabora uma ficha de verificação e acompanhamento do processo.

Antecedendo os pagamentos, é efectuada a verificação física do investimento realizado por técnicos da Fundação da Juventude. Não é elaborado um relatório da verificação física efectuada, mas uma ficha de "Análise das Empresas Subsidiadas ao Abrigo do SAJE" que traduz a execução do projecto (investimento realizado), os postos de trabalho criados, o pagamento dos apoios e também uma apreciação sobre a organização, viabilidade, aspecto geral e outros comentários relativos à situação verificada.

Nos projectos seleccionados, verificou-se que as modalidades de pagamento foram:

- Em 25% dos projectos, os incentivos foram pagos por adiantamentos (de 70% do incentivo) mediante a apresentação de garantia bancária, sendo os restantes 30% pagos após verificação física e documental da globalidade do investimento;
- Em 35% dos projectos, foram pagos por prestações (de 30%,+30% e+40%) durante o período de implementação do projecto, após a apresentação de comprovativos da realização de investimento (facturas e recibos). A libertação da última tranche do incentivo, assumiu o valor de 40% do total do incentivo, ficando condicionada à utilização integral dos capitais próprios.
- Em 40% dos projectos, o incentivo foi pago pela totalidade mediante a apresentação nos 30 dias seguintes à conclusão do projecto dos documentos justificativos de despesa.

O subsídio para a criação de emprego foi liberto após a apresentação por parte do promotor dos documentos comprovativos da criação dos postos de trabalho, incluindo cópia dos contratos de trabalho.

De referir que as questões mais complexas, em especial das que possa resultar a anulação ou rescisão dos contratos, são objecto de parecer da Fundação da Juventude, o qual é submetido à Comissão Nacional, para deliberação e subsequente homologação pela tutela.
O pagamento do apoio é efectuado por cheque da Fundação da Juventude, remetido por carta que discrimina o apoio que está a ser pago (subsídio ao investimento ou à criação de emprego),

acompanhada por declaração, a devolver depois de assinada e carimbada pelo promotor, do recebimento da verba do SAJE (com a importância, n.º do cheque e banco).

Da verificação efectuada aos processos seleccionados, não se detectaram irregularidades, estando as despesas de investimento, criação de postos de trabalho e pagamento dos incentivos devidamente comprovadas e documentadas.

As facturas/recibos comprovativos das despesas de investimento foram comparadas com as respectivas facturas pró-forma e orçamentos, para análise dos desvios. Nos processos analisados não se verificaram desvios significativos em relação às componentes do investimento e aos respectivos valores, tendo as alterações sido justificadas pelos promotores. Constatou-se a existência de compensação entre rubricas das despesas de investimento, entre os valores aprovados na candidatura e os valores efectivamente realizados, sem ultrapassar o total das despesas elegíveis aprovadas e desde que não fosse desvirtuado o projecto aprovado. Nas situações em que o investimento elegível previsto foi inferior ao realizado a Fundação da Juventude procedeu à correcção do subsídio a pagar.

As diferenças encontradas entre o incentivo previsto e o pago deveram-se principalmente à redução do apoio ao emprego, pela redução dos postos de trabalho efectivamente criados em relação aos aprovados, ou pela criação de postos de trabalho a que não correspondia a majoração aprovada, e mais raramente por alterações ao projecto das quais resultou menor investimento elegível.

Nos termos da legislação e do contrato, o promotor tem obrigações que deve cumprir durante vários anos, após a conclusão física e financeira do projecto.

Assim, dispõe o n.º 2 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 22/97, que: "*As entidades beneficiárias ficam sujeitas a verificação da utilização dos incentivos concedidos, não podendo ceder, locar, alienar ou por qualquer outro modo onerar, no todo ou em parte, sem autorização prévia dos membros do Governo que decidiram sobre a concessão do incentivo, quer a gestão, quer os bens adquiridos para a execução do projecto, até cinco anos após a sua concretização*".

Também, nos termos do contrato, o promotor, deverá: *"Manter os postos de trabalho que foram objecto de concessão de incentivo (...) por um período nunca inferior a 5 anos".*

Neste âmbito, a Comissão Nacional do SAJE, em 4/2/99 (acta n.º 30, homologada em 25/3/99), deliberou que deverá existir "uma fiscalização de 2.º nível por parte das Comissões Técnicas do SAJE, obedecendo a um esquema de sorteio e/ou indicação por parte da Fundação da Juventude".

À data da auditoria realizada junto da Comissão Técnica de Lisboa (Julho/99), este processo de fiscalização ainda não se tinha iniciado. Contudo, aquando da verificação realizada junto dos beneficiários, verificou-se que o Administrador do SAJE havia solicitado a um dos promotores, por carta de 17/9/99, elementos sobre a evolução da actividade da empresa e documentação diversa, que permitem um acompanhamento e fiscalização do projecto após a sua conclusão.

No respeitante ao controlo realizado junto de quatro promotores com projectos concluídos, é de referir, relativamente à verificação física, que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos e realizadas as obras objecto de apoio. Igualmente, da verificação financeira, concluiu-se que o investimento realizado e o subsídio recebido, quer para investimento em capital fixo quer para a criação de postos de trabalho, foram objecto de relevação contabilística, apresentando a contabilização dos subsídios formas díspares, mas que do ponto de vista fiscal observaram os mínimos

a que alude o art.º 22.º do Código do IRC, com excepção de uma situação[1]. Também os recibos de vencimento e as folhas de desconto para a Segurança Social relativos aos postos de trabalho apoiados estavam regularmente processados.

5.2.7 – Publicitação dos apoios do SAJE nos termos da Lei n.º 26/94

Nos termos do art.º 1.º e do art.º 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas. A publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante.

Embora a Fundação da Juventude, entidade pagadora destes apoios, não pertença à Administração Pública, os subsídios em apreço são atribuídos pelo Governo e financiados única e exclusivamente por verbas orçamentais, pelo que deverá ser dado cumprimento à referida legislação, através da publicação dos apoios já pagos e dos que vierem a ocorrer.

Na sua resposta, reiterada pelo Gabinete da Ministra do Planeamento, a DGDR:

> *"(...) concorda que deverá ser feita a publicitação dos apoios concedidos até à data e dos que vierem a ocorrer, como de resto é procedimento corrente no caso dos outros sistemas de incentivos".*

As restantes entidades não se pronunciaram.

[1] O promotor transferiu para o apuramento do lucro tributável 10% do valor do subsídio ao emprego, i. é, à taxa residual constante da al. b) do n.º 1 do referido artigo, quando, atendendo ao contrato que obriga a manter os postos de trabalho apoiados durante cinco anos, seria aplicável a taxa mínima de 20%.

5.3 – Apoios concedidos no âmbito do Programa de Modernização do Comércio (PROCOM)

5.3.1 – Enquadramento

O PROCOM (Programa de Modernização do Comércio) insere-se na Intervenção Operacional Comércio e Serviços (IOCS)[1], que constitui um subprograma do Programa Operacional Modernização do Tecido Económico do QCA II (para o período 1994-1999). A recepção das candidaturas foi encerrada em 30/Junho/99, constituindo o dia 31/Outubro/2000 a data limite para a execução física e financeira dos projectos aprovados.

Os apoios do PROCOM são cofinanciados em 75% pelo FEDER e em 25% pelo Orçamento do Estado, excepto em projectos de Investimentos Urbanísticos realizados por Câmaras Municipais, em que a percentagem máxima de cofinanciamento do FEDER é de 58,75%, competindo à respectiva Câmara Municipal assegurar o restante financiamento.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho, que cria o PROCOM, este sistema apoia projectos do continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com o objectivo de "promover o desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no quadro de uma estratégia coerente de modernização da sua actividade".

O PROCOM é constituído por doze sub-sistemas de apoio, criados a partir de 1994, que diferem quanto aos beneficiários (geralmente empresas, mas também associações comerciais, sindicatos e Câmaras Municipais), tipos de investimento e despesas elegíveis, natureza dos apoios (subsídios a fundo perdido para investimento e para integração de quadros técnicos e bonificação de juros), e percentagens e valores dos apoios. Os diferentes sub-sistemas de apoio diferem também quanto às entidades envolvidas na recepção das candidaturas e na sua instrução técnica, na emissão de parecer sobre os apoios a conceder, bem como no pagamento dos apoios e no controlo da execução dos projectos.

O PROCOM, ao nível do Continente, tem como principais entidades intervenientes: o Gestor da IOCS (GIOCS), que dispõe de um Gabinete de apoio (GGIOCS), a Unidade de Gestão da IOCS, a Comissão de Avaliação dos projectos do PROCOM, a Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC), o IAPMEI e a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR). A decisão sobre as candidaturas consta das actas da Unidade de Gestão, submetidas a homologação por despacho dos membros do Governo com tutela sobre o comércio e o desenvolvimento regional.

O PROCOM apoia-se em grande medida nas instituições de crédito (IC's), intervindo em alguns tipos de projectos também outras entidades como as Associações Comerciais (em projectos de urbanismo comercial de empresas), com as quais foram celebrados protocolos, e as CCR's (em projectos de urbanismo comercial/investimentos urbanísticos, promovidos por Câmaras Municipais).

No quadro seguinte, sintetizam-se os diferentes tipos de projectos e as entidades intervenientes.

[1] Além do PROCOM, a Intervenção Operacional Comércio e Serviços inclui o PAIEP 2 (Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas) e o PROMAB (Programa de Apoio à Instalação de Mercados Abastecedores).

Projectos do PROCOM e entidades intervenientes

Classificação dos projectos	Tipos de apoio	Recepção e instrução técnica das candidaturas	Proposta de concessão dos apoios e controlo da execução
1 – Projectos Pontuais	a), c)	IC's	DGCC e IAPMEI (1)
2 – Projectos Integrados	b), c)	IC's	DGCC e IAPMEI (1)
3 – Cooperação Empresarial	b), c)	IC's	DGCC
4 – Associativismo	a), b)	DGCC	DGCC e GGIOCS
5 – Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais (Microempresas e SAMEC)	a), c)	IC's	DGCC
6 – Sistema de Apoio à Melhoria do Ambiente Financeiro (MAF)	c)	IC's	GGIOCS
7 – Urbanismo Comercial (UC) – Empresas	a), c)	Associações Comerciais e IC's (2)	DGCC
8 – UC – Estudos Globais	a)	DGCC	DGCC
9 – UC – Investimentos Promocionais	a)	DGCC	DGCC
10 – UC – Investimentos Urbanísticos	(*)		
11 – Projectos Piloto	(*)		
12 – Projectos Ambientais	(*)		

Obs:
a) Subsídio a fundo perdido ao investimento.
b) Subsídio a fundo perdido à integração de quadros.
c) Bonificação de juros de empréstimos bancários. Pode incluir bonificação de juros de rendas de contratos de locação financeira
(*) Tipos de projectos não analisados.
(1) Até Julho de 1997, os projectos pontuais e integrados estavam atribuídos à DGCC, passando neste ano para o IAPMEI.
(2) Nos projectos de urbanismo comercial-empresas as candidaturas apresentadas através das IC's representam cerca de 6%.

Nos projectos em que a recepção das candidaturas foi cometida às IC's e às Associações Comerciais, estão-lhes também atribuídas funções de controlo da sua execução.

Os sistemas instituídos para a concessão, o pagamento e o controlo dos apoios, foram objecto de análise na auditoria realizada junto da DGCC, do IAPMEI e do GGIOCS, tendo sido analisados, por amostragem, processos relativos a projectos dos tipos indicados no quadro acima, de 1 a 9[1].

No quadro seguinte, indica-se, por tipo de projecto, o número de projectos aprovados, o valor do investimento elegível e do apoio concedido e respectivos valores médios, bem como a taxa média de apoio, estando esses dados reportados a Junho/99, isto é, abrange os apoios aprovados até à homologação da 48.ª acta da Unidade de Gestão (inclusive).

[1] Relativamente aos projectos pontuais e integrados foram verificados apenas projectos da responsabilidade do IAPMEI (Direcção-Regional Sul). Quanto ao Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais, não foram analisados os apoios "Microempresas", suspensos em 1996.

Caracterização dos apoios do PROCOM (até 9/06/99 - 48.ª acta)

(em contos)

Tipo de Projectos	Número de Projectos	Investimento elegível		Apoio aprovado		
		Valor	Valor médio	Valor	Valor Médio	% de apoio
Transitados do SIMC (QCA I)	1 038	11 930 792	11 494	4 147 959	3 996	34,8
Pontuais	215	3 495 421	16 258	1 128 389	5 248	32,3
Integrados	395	34 403 295	87 097	10 964 344	27 758	31,9
Cooperação	113	9 419 842	83 361	2 654 149	23 488	28,2
Associativismo	121	5 962 441	49 276	3 949 628	32 642	66,2
Subtotal - Medida 2	*1 882*	*65 211 791*	*34 650*	*22 844 469*	*12 138*	*35,0*
Microempresas	288	1 857 656	6 450	591 239	2 053	31,8
SAMEC	109	1 513 713	13 887	629 236	5 773	41,6
Linhas de crédito (MAF)	634	2 873 447	4 532	193 940	306	6,7
Urbanismo Comercial/Empresas	1 508	23 141 491	15 346	14 201 839	9 418	61,4
UC –Investimentos Urbanísticos	5	577 395	115 479	293 965	58 793	50,9
UC – Investimento Promocional	2	118 100	59 050	88 575	44 287	75,0
UC – Estudos Globais	126	847 849	6 729	634 994	5 040	74,9
Subtotal - Urbanismo Comercial	*1 641*	*24 684 835*	*15 043*	*15 219 373*	*9 274*	*61,7*
Projectos Piloto	5	2 161 286	432 257	856 879	171 376	39,6
Ambientais	2	82 551	41 276	61 913	30 957	75,0
Subtotal – Sub-Medida 3B	*2 679*	*33 173 488*	*12 383*	*17 552 580*	*6 552*	*52,9*
TOTAL – PROCOM	**4 561**	**98 385 279**	**21 571**	**40 397 049**	**8 857**	**41,1**

Os projectos do SIMC referidos no quadro (1.038 projectos), mantêm a sua legislação própria, aprovada durante o QCA I, tendo transitado para o PROCOM, em 23/08/94, apenas para efeitos do seu financiamento. Estes projectos representam apoios no montante de 4,1 milhões de contos.

Até Junho/99, dos projectos aprovados no âmbito do PROCOM, destacam-se os projectos de Urbanismo Comercial/Empresas, quer em termos de número (1.508 projectos, representando 33,1% dos projectos), quer pelo apoio aprovado (14,2 milhões de contos, 35,2% do total dos apoios até então aprovados).

Destacam-se também os projectos Integrados que totalizam 11 milhões de contos de apoios aprovados.

Relativamente ao valor médio do apoio ao investimento e à taxa de apoio, verifica-se que os valores mais baixos se referem aos projectos MAF: 306 contos e uma taxa de apoio de 6,7%, em virtude desses apoios serem constituídos apenas por bonificações de juros, de empréstimos bancários até 7.500 contos, por um prazo não superior a dois anos.

Também, reflectindo a diferente natureza dos apoios, respectivas taxas e limites de apoio, pode observar-se que é reduzido o valor médio do apoio concedido aos projectos Microempresas, Pontuais e

SAMEC, bem como a taxa média de apoio (por comparação a taxas de apoio de outros sistemas de incentivos, abrangendo também empresas comerciais).

Quanto aos projectos que maior peso têm no PROCOM – os projectos de Urbanismo Comercial/Empresas – a percentagem média de apoio então verificada era de 61,4%, pelo que, em média, caberia aos promotores assegurar 38,6% das despesas do investimento elegível, sendo o valor médio do apoio de 9.418 contos [1].

Relativamente ao montante dos apoios pagos face aos aprovados, com exclusão dos projectos do SIMC, em Junho/99 verificava-se uma baixa execução (27,3%, correspondendo a apoios pagos no montante de 11.038.296 contos) devida a diferentes factores, nomeadamente:

- à data recente da aprovação dos projectos, visto que, com excepção dos projectos transitados do SIMC, as aprovações de projectos se concentraram em 1998 e 1999;
- à natureza de alguns apoios, cujo pagamento se processa ao longo de vários anos após a aprovação do projecto, como é o caso dos subsídios a fundo perdido à integração de quadros (pagos durante três anos[2]) e das bonificações de juros (pagas ao longo de vários anos[3]);
- ao facto de o valor aprovado para as bonificações de juros a pagar durante a vida dos empréstimos estar sobreavaliado, dado que foi estimado com base em taxas de juro superiores às que se têm verificado;
- a atrasos na execução física e financeira dos projectos pelos promotores e a atrasos no pagamento dos apoios a projectos já concluídos.

5.3.2 – Programação financeira do PROCOM

No que se refere ao PROCOM (constituído pela medida 2 e sub-medida 3B da Intervenção Operacional Comércio e Serviços), no quadro seguinte indicam-se os valores constantes da programação financeira revista em Julho/99 (verbas do FEDER e do OE para apoios), os montantes dos apoios já aprovados até 22/Outubro/99, i. é, com a homologação da 50.ª acta da Unidade de Gestão, e o "overbooking" (apoios aprovados que excedem o previsto na programação financeira):

[1] Na sua resposta, reportando-se já a dados finais, a DGCC informou que o total destes projectos aprovados no âmbito do QCA II ascendeu a 3.167, e que a percentagem média de apoio se situou em 58,2% das aplicações relevantes, passando o valor médio do incentivo para 8.749 contos.

[2] Desde que esse período não ultrapasse a referida data de 31/10/2000 (data limite para a execução física e financeira dos projecto), caso em que serão pagos até essa data.

[3] Os empréstimos bonificados podem ter uma duração até seis anos. Dado esse longo período, o Gestor pretende organizar uma operação pela qual, uma ou várias instituições de crédito que apresentem condições mais favoráveis, tomem os encargos de liquidação das bonificações de juros na data do seu vencimento, contra a entrega antecipada do correspondente montante de verbas do PROCOM.

Programação financeira do PROCOM e apoios aprovados (até 22/10/99 – 50.ª Acta)

(em milhões de contos)

Medidas	Programação financeira (FEDER e OE)	Apoios aprovados	"Overbooking"	
			Valor	%
Medida 2 2A – Dinamização das Empresas 2B – Cooperação Empresarial 2C – Associativismo	13,221	23,001	+ 9,780	+ 74,0%
Medida 3 3B – Projectos Especiais	17,237	21,716	+ 4,479	+ 26,0%
Total	**30,458**	**44,717**	**+ 14,259**	**+ 46,8%**

Como se verifica pelo quadro, até àquela data tinham sido aprovados apoios no montante de 44,717 milhões de contos, valor que ultrapassava em 14,259 milhões de contos (+ 46,8%) a verba estabelecida na programação financeira para os apoios a conceder no âmbito do PROCOM (30,458 milhões de contos).

Não é possível estimar, com rigor, o valor final do "overbooking", por duas ordens de razões inversas:

Assim, o valor do "overbooking" indicado no quadro está sobreavaliado, visto que: a) não tem em conta a redução do apoio a pagar em relação ao valor do apoio aprovado, resultante de projectos cuja execução seja inferior à prevista; b) o valor dos apoios aprovados sob a forma de bonificações de juros ter sido estimado, na altura da concessão do apoio, a taxas de juro superiores às que se têm verificado. Mesmo com alguma redução pelos factores referidos, o nível de "overbooking" do PROCOM, nessa data, pode ser considerado elevado.

Por outro lado, saliente-se que após a realização da auditoria, a imprensa publicou listagens de novas actas da Unidade de Gestão (actas posteriores à 50.ª) homologadas, que concedem apoios a algumas centenas de novos projectos de Urbanismo Comercial/Empresas, valor que acresce ao "overbooking" constante do quadro.

À data da auditoria, o Gestor da IOCS não dispunha de elementos que permitissem determinar a fonte de financiamento prevista para o "overbooking".

O financiamento desses apoios aprovados, para os quais não existia dotação programada no âmbito do QCA II para o PROCOM, terá que ser assegurado por verbas do FEDER do QCA III [1] e do Orçamento do Estado, de acordo com as regras que venham a ser aprovadas, em particular quanto à data a partir da qual serão elegíveis, para este novo quadro comunitário de apoio, as despesas de investimento já realizadas, o que pode implicar que o Orçamento do Estado venha a ter de financiar os apoios a projectos aprovados numa percentagem superior à prevista (25%).

Em relação a projectos cujas candidaturas não foram apresentadas até à data de encerramento do PROCOM (ou que tendo sido apresentadas, não sejam homologadas), tendo entretanto sido realizadas

[1] Quadro Comunitário de Apoio para 2000-2006, apresentado pelo Governo à Comissão Europeia em 13/Outubro/99.

despesas de investimento, colocar-se-á igualmente a questão da elegibilidade dessas despesas para o QCA III. Esta questão é especialmente relevante para os projectos de urbanismo comercial de empresas, visto que no âmbito dos regulamentos do PROCOM eram elegíveis despesas realizadas até 6 meses antes da apresentação da candidatura.

Note-se que, mantendo-se a mesma proporção entre os 39 estudos globais de urbanismo comercial ("zonas de intervenção")[1] relativamente aos quais se conhecia já o montante dos apoios atribuídos aos projectos de empresas (14.201.839 contos), para os restantes 105 estudos globais que estavam então em curso, e que, em princípio, irão originar projectos de empresas, pode estimar-se a verba necessária para os apoios a conceder apenas a esses projectos em 38,2 milhões de contos[2]. A manter-se a proporção média de 38 candidaturas por "zona de intervenção", aos referidos 105 estudos globais corresponderão 3.990 candidaturas adicionais de projectos de empresas.

A situação financeira, do PROCOM é, assim, preocupante, em particular no que respeita ao projectos de urbanismo comercial, e exige uma especial atenção na transição do QCA II para o QCA III.

5.3.3 – Dotações orçamentais e pagamentos efectuados em 1998

As dotações orçamentais para o PROCOM foram inscritas no OE/98 no Cap. 50, Divisão 15 – IAPMEI, Subdivisão 07 – "SG – Intervenção Operacional Comércio e Serviços/Modernização do Comércio – PROCOM", como transferências para o IAPMEI. Estas dotações destinaram-se ao financiamento orçamental do Programa do PIDDAC (Mapa XI, anexo ao OE), com a mesma designação.

De notar que até 1997 (inclusive) o PROCOM e o Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas (PAIEP II), constituíam dois projectos de um mesmo programa do PIDDAC, designado por "IOCS", tendo como serviço executor o ICEP, estando as verbas orçamentais inscritas como transferências para este Instituto, que foi a entidade pagadora dos apoios do PROCOM até esse ano.

[1] Os projectos de urbanismo comercial realizam-se por fases, sendo inicialmente elaborado o estudo global para a "zona de intervenção" (conjunto de ruas do "centro histórico" da cidade ou vila) e posteriormente apresentadas as candidaturas das empresas aí localizadas. Embora os projectos de urbanismo comercial de empresas sejam individuais, inserem-se num projecto colectivo, que tem desde início o envolvimento da respectiva Câmara Municipal e das entidades intervenientes no PROCOM, o que confere ao Estado particulares responsabilidades, em relação a projectos puramente individuais.

[2] Somando o "overbooking" então existente (14,2 milhões de contos), com o valor acima estimado para os apoios a conceder a empresas que apresentem candidaturas no âmbito desses 105 estudos globais (38,2 milhões de contos) obtém-se o valor total estimado de 52,4 milhões de contos, a financiar já fora do QCA II

As dotações orçamentais e os "pagamentos efectuados" em 1998 (valores da CGE) constam do quadro seguinte:

Dotações orçamentais e pagamentos efectuados do Programa PROCOM

(em contos)

Rubricas de Classificação Económica	Dotação inicial	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
04.01.03 A – Transferências Correntes/ /Serv. Autónomos – IAPMEI	200 000	0	0
08.02.03 A – Transferências de Capital/ /Serv. Autónomos – IAPMEI	1 000 000	2 522 605	2 522 605
Total	**1 200 000**	**2 522 605**	**2 522 605**

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas requisitadas e transferidas para o IAPMEI (2.522.605 contos). Além das verbas orçamentais, o IAPMEI recebeu nesse ano 2 milhões de contos de verbas do FEDER, transferidas pela DGDR, totalizando as verbas recebidas para pagamento de apoios do PROCOM 4.522.605 contos, dos quais 55,8% de verbas orçamentais e 44,2% de verbas do FEDER.

Quanto aos apoios pagos pelo IAPMEI em 1998, constam do seu mapa de controlo de execução orçamental, com a classificação orgânica "Despesas de Investimento do Plano – IOCS", e económica:

Mapa de Controlo da Execução Orçamental do IAPMEI (despesa) – PROCOM

(em contos)

Rubrica de Classificação Económica	Apoios pagos
06.03.00 – Outras despesas correntes/Diversas	0
08.01.01 – Transferências de capital/Empresas públicas	42 607
08.01.02 – Transferências de capital/Empresas privadas	3 262 332
08.02.04 – Transferências de capital/Administração Local - Continente	3 916
08.02.04 – Transferências de capital/Regiões Autónomas - Açores	33 242
Total	**3 342 097**

No quadro seguinte indicam-se as verbas do OE e do FEDER recebidas pelo IAPMEI, o cofinanciamento previsto para os apoios pagos e as respectivas diferenças.

(em contos)

	Verbas recebidas pelo IAPMEI (1)	Financiamento previsto dos apoios pagos (2)		Saldos das verbas recebidas (1) – (2)
OE	2 522 605	835 524	(25%)	+ 1 687 081
FEDER	2 000 000	2 506 573	(75%)	- 506 573
TOTAL	**4 522 605**	**3 342 097**	**(100%)**	**+ 1 180 508**

Dado que o financiamento previsto para os apoios do PROCOM é de 75% pelo FEDER e de 25% pelo OE[1], nos apoios pagos corresponderia o financiamento de 2,5 milhões pelo FEDER (mais 0,5 milhões de contos do que as verbas transferidas pela DGDR para o IAPMEI), e de 0,8 milhões pelo Orçamento do Estado (menos 1,7 milhões de contos do que as verbas requisitadas pelo IAPMEI).

Este valor de 1,7 milhões de contos constitui sobrevalorização da despesa orçamental de 1998, para financiamento do PROCOM, e resulta em 0,5 milhões de contos para suprir a insuficiência de verbas do FEDER transferidas para o IAPMEI e em 1,2 milhões de contos de verbas requisitadas em excesso pelo IAPMEI, em relação às efectivas necessidades para pagamento dos apoios.

Assim, tal como o Tribunal já referiu em anteriores pareceres, relativamente ao financiamento de sistemas de apoio, considera-se necessário, desde que assegurado o pagamento desses apoios aos beneficiários, que o seu financiamento anual, através de verbas do FEDER e do OE, seja o mais aproximado possível das percentagens previstas para esse co-financiamento. De outro modo, existirá uma sobrevalorização da despesa orçamental, nos anos em que os apoios são financiados em mais de 25% pelo respectivo Orçamento do Estado, e uma subvalorização nos anos em se verifique a situação inversa.

Também, quanto à requisição de verbas orçamentais em excesso, atendendo designadamente às consequências em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do Estado, o Tribunal tem recomendado o estrito cumprimento da norma constante dos sucessivos decretos de execução orçamental:

> *"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 indispensáveis às suas actividades" – n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (aprova as normas de execução orçamental para 1998).*

Como também se tem referido nos sucessivos pareceres do Tribunal, não existe em anexo à Conta, com uma estrutura idêntica ao Mapa XI (PIDDAC) anexo à Lei do Orçamento do Estado, um mapa que torne pública a execução efectiva dos programas e as respectivas fontes de financiamento. Assim, no caso do programa em apreço, a CGE/98 apenas regista, como "pagamentos efectuados", as verbas orçamentais requisitadas e recebidas pelo IAPMEI (2,5 milhões de contos), que não correspondem ao cofinanciamento orçamental dos apoios pagos.

[1] Percentagens previstas para os apoios do PROCOM, com excepção, dos projectos de investimentos urbanísticos, promovidos por Câmaras Municipais, que não tiveram expressão em 1998.

5.3.4 – Concessão, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios

Dada a diversidade dos tipos de apoio que integram o PROCOM e o número de projectos apoiados, a gestão do PROCOM é complexa, envolvendo um grande volume de trabalho por parte de todas as entidades intervenientes.

De acordo com a análise efectuada, referem-se em seguida os resultados da verificação quanto aos sistemas de concessão e pagamento dos apoios, e ao controlo da execução dos projectos, relativamente a aspectos susceptíveis de serem melhorados ou a ter em conta em apoios de natureza idêntica.

5.3.4.1 – Análise das candidaturas e concessão dos apoios

Para uniformizar a análise e parecer pelas entidades que recepcionam as candidaturas e procedem à sua instrução técnica, foi criado um modelo de "relatório de análise económica e financeira" (RAEF). Tratando-se de IC's e de Associações Comerciais esses relatórios são remetidos à DGCC ou ao IAPMEI [1], que, por sua vez, elaboram o seu relatório de análise da candidatura e proposta de apoio, o qual é enviado à Comissão de Avaliação do PROCOM, e posteriormente à Unidade de Gestão para a apreciação e subsequente homologação pela tutela.

Nos vários tipos de projectos analisados, relativamente aos quais está atribuído às IC's a recepção e a instrução técnica das candidaturas, verificou-se que, com frequência, não remeteram à DGCC ou ao IAPMEI, junto com o RAEF, todos os elementos que devem integrar o *dossier* de candidatura. Estão neste caso as facturas pró-forma ou orçamentos justificativos das despesas de investimento e os documentos comprovativos das condições de acesso do promotor e do projecto, designadamente certidões comprovativas da sua situação regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal e as declarações do imposto sobre o rendimento que permitem verificar o cumprimento da condição de acesso relativa à autonomia financeira.

Em relação aos documentos justificativos das despesas de investimento proposto, note-se que a determinação do valor do investimento apoiável pelo PROCOM, em vários tipos de projectos exige uma rigorosa classificação das diferentes despesas por rubricas de investimento, visto que para algumas dessas rubricas (nomeadamente, despesas com a realização de obras, integração de quadros técnicos e custo do projecto de candidatura), o respectivo valor máximo apoiável está limitado por percentagens fixadas em relação ao valor do investimento em equipamento relevante ou do investimento total.

Em projectos analisados verificou-se que o IAPMEI e a DGCC, quando a esta eram remetidos esses documentos pelas IC's, tiveram, com alguma frequência, de proceder à reclassificação das despesas por rubricas constantes dos RAEF remetidos pelas IC's.

Assim, dado que a classificação das despesas pelas IC's podia não estar correcta, como se verificou por vezes, considera-se que deveriam ter sido remetidos à DGCC e ao IAPMEI, em todos as candidaturas, as facturas pró-forma ou orçamentos, por permitirem uma melhor discriminação das despesas e, em consequência, uma melhor verificação da sua elegibilidade e da sua classificação, para o cálculo do apoio.

[1] Cfr. quadro do ponto 1.

Nas suas respostas a DGCC e o IAPMEI mencionam que, sempre que eram detectadas faltas de elementos nos *dossiers* de candidatura os mesmos eram solicitados, excepto no casos de dois projectos de cooperação que foram verificados junto da DGCC.

Refira-se que no domínio dos projectos de cooperação, que constituem um tipo específico de projectos do PROCOM, quer em resultado da sua natureza[1], quer em resultado da interpretação que terá sido feita do disposto na legislação do PROCOM, que não previa suficientemente a articulação entre o projecto global e os projectos individuais, diferiram significativamente as exigências quanto à documentação de candidatura a apresentar, a metodologia de análise e as condicionantes da aprovação dos projectos.

Assim, em dois dos quatro projectos analisados na auditoria, apenas foi analisado pela DGCC o respectivo projecto global e verificado o cumprimento das condições de acesso da empresa "líder", tendo as empresas individuais aderentes ficado dispensadas de apresentar candidatura própria e respectivos anexos, designadamente os documentos comprovativos da sua situação regularizada com a Segurança Social e a Administração Fiscal, e as declarações do imposto sobre o rendimento, criando desigualdade em relação às empresas aderentes de outros projectos, no acesso ao mesmo tipo de apoios.

Assim, a todos os promotores individuais ou beneficiários, deveria ter sido exigida comprovação de que reuniam as condições de acesso previstas na legislação regulamentadora do PROCOM e, no caso da recepção das candidaturas pelas IC's, deveriam ter sido remetidas cópias desses documentos à DGCC e ao IAPMEI.

Na sua resposta a DGCC reconhece que houve, efectivamente diferenças na metodologia de análise e das condicionantes de aprovação dos projectos individuais das empresas aderentes a esses dois projectos globais, em virtude da respectiva empresa "líder" se ter responsabilizado perante o PROCOM, financeiramente pelo projecto global.

Quanto à análise das candidaturas e ao cálculo dos apoios, em vários tipos de projectos a sua elegibilidade e a determinação do valor do apoio resultam da pontuação obtida em termos de relevância comercial, que traduz a qualidade atribuída ao projecto e à empresa. Para auxiliar a pontuação destes indicadores, a DGCC e o IAPMEI preenchem uma "grelha de avaliação". Observa-se que alguns dos indicadores de natureza qualitativa têm um elevado grau de subjectividade, exigindo distinções subtis, por exemplo, entre o que constitui "substituição do equipamento por outro mais evoluído" e o que constitui "substituição do equipamento por outro tecnologicamente mais avançado", ou entre o que constitui uma "média" ou "forte" racionalização da actividade da empresa.

Em relação ao custo com a elaboração do projecto de candidatura, em vários tipos de projectos, o respectivo valor máximo apoiável vem expresso na legislação do PROCOM em percentagem do investimento total ou em percentagem do investimento em equipamento. Por exemplo, nos projectos pontuais, esse valor máximo é de 5% do valor do investimento elegível em equipamento, do respectivo projecto. Assim, nos projectos analisados, dadas as diferenças nos valores do investimento em equipamento, o preço da elaboração do projecto variou entre 500 e 1.300 contos, embora não existissem grandes diferenças qualitativas nos projectos apresentados. Por esse motivo, a legislação relativa a vários tipos de projectos deveria fixar, para as despesas com a elaboração dos projectos de candidatura, um montante máximo e não apenas um limite variável em percentagem do valor do

[1] Os projectos de cooperação têm em regra uma estrutura básica, constituída por uma "empresa líder do projecto global" e por empresas "associadas" (aderentes) ao projecto global, que apresentaram ou não projectos individuais.

investimento em equipamento ou do valor do investimento total, tal como veio a ser fixado através das "normas de execução" para os projectos de urbanismo comercial de empresas[1].

Em projectos de associativismo, promovidos por Associações Comerciais ou Sindicatos, assinala-se que o conceito de integração de quadros, para constituição ou reforço de gabinetes técnicos de apoio aos associados, não é análogo à criação de postos de trabalho em outros sistemas de incentivos, isto é, não se trata necessariamente da admissão de novos técnicos, podendo tratar-se de técnicos já existentes que passarão a estar afectos às tarefas para que foi criado o gabinete técnico[2].

As condições para estes apoios do PROCOM eram, inicialmente, pouco exigentes. Assim, até uma data recente não era exigido que o contrato de trabalho do técnico cuja remuneração é objecto de apoio fosse sem termo e em regime de exclusividade[3], o que passou a ser uma condição necessária.

Também, num projecto mais recente, para que a referida afectação ao gabinete fosse considerada integração, foi exigida como condição da sua aprovação que a respectiva associação apresentasse os contratos, sem termo, dos técnicos a integrar, com fixação do local e horário de trabalho, dependência hierárquica e data efectiva de início de funções. Refira-se que num segundo projecto do mesmo promotor, que pretendia afectar mais técnicos ao gabinete já existente, não foi aceite essa afectação, ficando a aprovação condicionada à contratação de novos técnicos, o que evidencia uma maior exigência para a concessão deste tipo de apoios.

Os vários tipos de projectos podem ser aprovados com condicionantes, a cumprir pelo promotor, e que lhe são comunicadas. Quanto às condicionantes relativas ao financiamento do projecto por capitais próprios, pelo menos na percentagem mínima estabelecida nos regulamentos do PROCOM e às diferentes modalidades da sua realização, apenas foram estabelecidas no âmbito da aprovação de tipos de apoios da responsabilidade da DGCC de criação mais recente (urbanismo comercial, criado em 1997, e SAMEC, criado em 1998)[4]. Relativamente a projectos do IAPMEI, já em anos anteriores, através de auditorias realizadas a outros sistemas de incentivos, se havia verificado que a condicionante (e a futura comprovação) do financiamento dos projectos por capitais próprios constituía uma exigência do Instituto.

Relativamente aos prazos de aprovação das candidaturas, abrangendo as fases de instrução técnica (nomeadamente pelas IC's), análise e parecer pela DGCC e, a partir de Julho de 1997, pelo IAPMEI, apreciação pela Comissão de Avaliação e pela Unidade de Gestão e homologação, pelos Secretários de Estado do Comércio e do Desenvolvimento Regional, se bem que a legislação do PROCOM não estabeleça prazos, verificou-se, em vários tipos de projectos da DGCC, para candidaturas apresentadas em 1994 e 1995, que a sua aprovação demorou cerca de um ano, sendo de vários meses para candidaturas mais recentes, designadamente em projectos de urbanismo comercial. Para a redução dos prazos de análise das candidaturas, bem como dos prazos de verificação para o pagamento dos apoios, tornar-se-ia necessário dotar as entidades envolvidas dos recursos humanos e materiais adequados.

---

[1] Na sua resposta, a DGCC refere que foi *"(...) por força da constatação de que a diferenciação de preço poderia não corresponder a diferenças de qualidade dos projectos, que se passou a considerar nas Normas de Execução dos projectos de urbanismo comercial limites em percentagem e em valor absoluto. Aliás, também se colocou a questão para os projectos de arquitectura"*.

[2] A integração de quadros técnicos em projectos de empresas (projectos integrados ou de cooperação) corresponde, em regra, à criação de postos de trabalho, sendo também considerada integração de quadro técnico a situação de um trabalhador que conclui a sua formação e passa a desempenhar funções de nível técnico.

[3] Ao contrário dos projectos de empresas, em que sempre foi exigida a apresentação de um contrato sem termo.

[4] Nomeadamente a alteração do pacto social da empresa promotora, quando esse financiamento por capitais próprios seja realizado por prestações suplementares e tais prestações não estejam nele previstas.

5.3.4.2 – Controlo da execução dos projectos e pagamento dos apoios

a) Documentos comprovativos das despesas de investimento realizadas

Relativamente aos tipos de projectos em que cabe às IC's a recepção e instrução técnica das candidaturas, em que se incluem os projectos sem financiamento bancário, está-lhes também atribuída a verificação do investimento realizado e a verificação dos respectivos documentos de despesa.

Nesse âmbito, as IC's remetem à DGCC ou ao IAPMEI o "relatório final do investimento concluído" (RFI), ou, tratando-se de projectos MAF, remetem ao GGIOCS um relatório, simplificado, de conclusão do investimento. Remetem também uma declaração onde consta, nomeadamente, não existirem facturas, recibos (ou qualquer outra forma de comprovação inequívoca de pagamento das despesas) com data anterior à legalmente estabelecida para efeitos de apoio, e de não estar incluído o IVA nos valores considerados do investimento.

Do RFI constam quadros com os valores – previstos e realizados - do investimento, das aplicações relevantes, e da cobertura financeira do investimento, e um quadro, por rubricas do investimento, das facturas comprovativas da realização do investimento (fornecedor, número e valor). Constam também os comentários quanto aos desvios verificados e quanto ao cumprimento dos objectivos do projecto. Em alguns dos processos analisados, a respectiva IC refere no RFI ter realizado a verificação física (vistoria) do projecto, enquanto os restantes são omissos quanto à realização dessa acção.

Relativamente à documentação anexa ao RFI também não se verifica um procedimento uniforme por parte das IC's. Assim, verificou-se que algumas IC's anexavam cópias (ou mesmo os originais, a título devolutivo) das facturas e recibos, o que não sucedia noutros casos.

Verificou-se, em projectos em que a respectiva IC havia remetido cópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento, que a DGCC excluiu algumas despesas, por não serem elegíveis, nomeadamente por a data dos documentos de despesa ser anterior à legalmente fixada.

Nos processos analisados relativos ao IAPMEI, verificou-se que o Instituto procede à verificação física, documental e contabilística do investimento junto do promotor, o que permite colmatar as lacunas na documentação remetida pelas IC's, através da análise dos originais dos documentos em falta, bem como dos documentos comprovativos da efectivação dos pagamentos e dos registos contabilísticos.

Pelo contrário, na DGCC não foram criadas estruturas que permitissem a realização de acções de fiscalização junto dos promotores. Assim, nos casos em que tais documentos não são enviados, a correcção do apoio a pagar fica a depender exclusivamente da verificação pela IC da elegibilidade dessas despesas e da sua correcta classificação nas rubricas de investimento.

Assim, atendendo a que a DGCC não possui estruturas para a realização de verificações junto do promotor que permitam colmatar as lacunas da informação recebidas das IC's, considera-se necessário que o promotor entregue à IC fotocópias dos documentos comprovativos das despesas de investimento, que as deverá remeter à DGCC. Tal como veio a ser exigido em projectos de urbanismo comercial de empresas, para os restantes projectos tais documentos deveriam ser acompanhados de relatório da execução do investimento, dele constando, nomeadamente, relação dos documentos classificados por rubricas do investimento (com indicação do fornecedor, n.º da factura, n.º do recibo, valor sem IVA, lançamento contabilístico efectuado, meio de pagamento utilizado), e indicação das

fontes de financiamento do investimento, bem como a justificação dos eventuais desvios entre o investimento previsto e realizado.

Na sua resposta a DGCC, confirma que *"(...) por vezes, não recebe das IC´s (...) documentação que fundamente o RFI, designadamente os originais, ou fotocópias das facturas e recibos, consoante a prática da IC (...)"*. A DGCC salienta que esta dispensa só tem vindo a ser feita se a IC apresentar a declaração anteriormente mencionada e que *"(...) cabendo àquelas Instituições, nos termos da legislação (art.º 37,º do DL n.º 184/94) tarefas de fiscalização e acompanhamento e, considerando, a manifesta falta de meios destes Serviços, foi-se aceitando a prática atrás referida, para obviar ao "afunilamento" da execução financeira dos projectos. Por outro lado, considerou-se que a realização de auditorias promovidas pelo GIOCS também constituía um instrumento de apoio ao controlo da boa execução dos projectos e que, poderia atenuar as dificuldades da DGCC, nesta área"*.

Saliente-se que no processo de verificação das despesas de investimento é exigida a aposição do carimbo com a indicação "PROCOM/FEDER" nos originais das facturas e recibos para, nomeadamente, impedir que tais documentos sejam apresentados para a obtenção de outros apoios. No entanto, de acordo com os relatórios das empresas de auditoria, contratadas no âmbito do PROCOM para a realização de auditorias junto dos promotores (dado que não foram criadas estruturas próprias ao nível da DGCC e do GGIOCS para a realização desse controlo), têm-se verificado vários casos em que esses originais ou parte deles, não tinham o carimbo referido. Tais situações foram comunicadas pelo GIOCS às respectivas IC's.

b) Comprovação da efectivação do pagamento das despesas de investimento e do financiamento do projecto por capitais próprios. Desvios entre o projecto realizado e o aprovado na candidatura

Relativamente à efectivação dos pagamentos respeitantes às facturas e recibos das despesas de investimento, o IAPMEI, conforme já foi referido, procede à sua confirmação através da verificação realizada junto do promotor.

Relativamente aos projectos a cargo da DGCC, esse controlo é efectuado apenas nos tipos de projectos mais recentes, de urbanismo comercial de empresas (mas apenas quando as entidades receptoras das candidaturas são as Associações Comerciais, e não no caso das IC's) e em projectos SAMEC. Nesses projectos, a efectivação dos pagamentos das despesas de investimento foi comprovada, além das fotocópias de facturas e recibos, através de fotocópias dos cheques emitidos à ordem dos fornecedores (nos casos em que foi utilizado este meio de pagamento) e por extractos da conta bancária do promotor com evidência do desconto dos cheques, bem como pela contabilidade do promotor, através dos Balancetes do Razão pré e pós-projecto e de extractos referentes às contas movimentadas, nomeadamente: "Caixa", "Depósitos", "Imobilizado" e "Fornecedores de Imobilizado".

Quanto à comprovação do financiamento do projecto por capitais próprios, pelo menos na percentagem mínima determinada pelos respectivos regulamentos, para os projectos a cargo da DGCC, verificou-se que essa comprovação é efectuada também apenas para os tipos de projectos acima referidos, mais recentes.

Essa comprovação é realizada por diferentes formas, conforme a modalidade de financiamento por capitais próprios. Assim, tratando-se de prestações suplementares, verificou-se que a DGCC solicitou a acta de aprovação da constituição dessas prestações, a comprovação da alteração do pacto social quando tais prestações não estavam nele previstas e documentos comprovativos das entradas em numerário (cópias dos talões de depósito e extractos bancários). Solicitou também a última declaração modelo 22 do IRC (no caso de já registar a alteração nos capitais próprios) e o balancete mais recente.

Quanto aos restantes tipos de projectos refere a DGCC na sua resposta que:

> *"Relativamente à comprovação da constituição dos capitais próprios a DGCC no início do programa, fazia fé na informação dada pelas IC's, nos RFI's, tendo em conta as atribuições implícitas nas alíneas g) e i) dos Protocolos, em articulação com o art.º 37.º (Fiscalização e Acompanhamento) do Decreto-Lei nº.184/94.*
>
> *Contudo, a DGCC sentiu a necessidade de testar, por amostragem, se as IC's estavam a fazer as comprovações correctamente, tendo passado a solicitar toda a documentação necessária às mesmas comprovações, prática que já se vem verificando há anos".*

Como já foi referido, são realizadas acções de controlo por empresas de auditoria, que incidem sobre projectos seleccionados pelo GIOCS, sobretudo por amostragem, sendo também direccionadas para projectos relativamente aos quais existam indícios de irregularidades ou dúvidas quanto à sua boa execução, cujo âmbito abrange também os pagamentos das despesas de investimento e a realização dos capitais próprios previstos[1].

Relativamente à execução dos projectos, os regulamentos do PROCOM referem apenas que o contrato de concessão do apoio poderá ser rescindido, em caso de incumprimento pelo promotor dos objectivos e obrigações nele constantes, sem definir critérios de apreciação dos desvios entre o investimento realizado e o investimento aprovado, constante da candidatura. Esses critérios ou regras, foram estabelecidos pelas entidades gestoras do PROCOM, considerando o projecto executado desde que pelo menos 75% das aplicações relevantes tenham sido realizadas e não tenham sido desvirtuados os objectivos do projecto, isto é, desde que os investimentos não realizados não influenciassem os pressupostos em que se baseou a aprovação do incentivo.

Pequenas alterações ao projecto e aos montantes das diferentes rubricas do investimento são também aceites, como a mera substituição de equipamentos previstos na candidatura por outros que cumpram a mesma função, e a compensação entre rubricas do investimento corpóreo, isto é, entre os montantes previstos e realizados dessas rubricas, desde que essas alterações se justifiquem e não seja ultrapassado o valor do apoio. Não são aceites compensações entre rubricas do investimento fixo corpóreo e incorpóreo, nem entre a rubrica de obras e qualquer outra rubrica.

Situação particular, por envolver maior subjectividade quanto a tratar-se de uma alteração justificada do projecto, verifica-se quando a despesa realizada se enquadra numa rubrica do investimento relativamente à qual não tinha sido aprovado qualquer valor. Pontualmente, em projectos da DGCC, verificou-se que não foram utilizados critérios uniformes em despesas relativas a obras, não previstas no projecto aprovado, que foram aceites num caso e excluídas noutro, tal como já havia considerado a instituição de crédito nos respectivos relatórios finais dos investimentos concluídos. Verificou-se também não ter sido aplicada em todos os casos, a regra da não compensação entre rubricas do

[1] O âmbito definido para essa auditorias é o seguinte:

a) "Verificação física dos projectos e sua conformidade com a descrição constante da candidatura aprovada e com o contrato celebrado com o promotor;
b) Elegibilidade das despesas apresentadas para apoio financeiro, face à legislação nacional e comunitária;
c) Verificação da adequação dos suportes documentais, dos registos contabilísticos do investimento, do apoio financeiro obtido e dos pagamentos efectuados no âmbito do projecto;
d) Cumprimento dos objectivos previstos;
e) Verificação da situação económica e financeira do promotor e comparação com os elementos de candidatura".

investimento corpóreo e incorpóreo, quando o investimento realizado difere do previsto, tendo-se verificado em alguns projectos que foi aceite tal compensação.

c) Pagamento dos apoios

Compete ao IAPMEI, por ordem do Gestor, efectuar a transferência de verbas para aprovisionar a conta do PROCOM na respectiva IC e a transferência de verbas para as entidades pagadoras dos apoios nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como proceder ao pagamento dos apoios directamente aos beneficiários, nos restantes casos.

De notar que essas contas do PROCOM nas IC's não constituem contas bancárias no sentido usual do termo, mas contas administrativas ou contabilísticas, onde as IC's registam as verbas recebidas do IAPMEI e debitam os pagamentos de subsídios efectuados aos promotores de que recepcionaram as candidaturas, e as bonificações de juros, que constituem o grande volume de movimentos realizados.

d) Controlo da bonificação de juros

Tal como foi referido no ponto 5.3.1 e evidencia o respectivo quadro, o PROCOM apoia-se em grande medida nas IC's, cabendo-lhes a recepção e a instrução técnica das candidaturas de vários tipos de projectos, bem como o controlo da execução desses projectos. Conforme se encontra evidenciado nesse quadro, a modalidade de apoio do PROCOM sob a forma de bonificações de juros abrange a maior parte dos tipos de projectos.

O sistema delineado para o controlo, pelo GGIOCS, e pagamento das bonificações de juros, é genericamente o seguinte:

1. Elaboração pelo GGIOCS, por beneficiário, do "mapa (inicial) do serviço da dívida" (valor do empréstimo, amortizações, taxa de juro e bonificações previstas para cada período), de acordo com o contrato de empréstimo e de concessão de apoios financeiros, celebrado com a IC e o promotor, ou documento que contenha os elementos necessários. Este mapa é o principal instrumento de controlo da correcção das várias operações que envolvem valores relativos às bonificações ;
2. Comunicação, mensal, pela IC, das bonificações de juros a vencer em cada período (identificando o mutuário, as utilizações do empréstimo, as amortizações realizadas, a taxa de juro e o valor das bonificações do período);
3. Verificação desses valores pelo GGIOCS, quanto à taxa de juro e à sua correspondência com o "mapa do serviço da dívida" de cada promotor individual. Nesta fase podem ser corrigidas as listagens remetidas pela IC, em especial quanto às taxas de juro, no caso das utilizadas pela IC não serem as previstas no regulamento do PROCOM e, em consequência, os valores das bonificações;
4. Elaboração de uma informação propondo ao Secretário de Estado do Comércio (SEC) o pagamento das bonificações de juros, anexando as listagens (corrigidas), discriminadas por IC, por tipo de projectos (pontuais, integrados, etc.) e beneficiário;
5. Comunicação à respectiva IC, anexando as listagens enviadas ao SEC, para que proceda à afectação de verbas existentes na respectiva conta do PROCOM na IC para liquidação das

bonificações vencidas, de acordo com essas listagens corrigidas e indicando o saldo da conta resultante dessas afectações;

6. Registo do valor das afectações, como pagamentos efectuados, no SIDREG [1], por projecto, de acordo com essas listagens das afectações remetidas às IC's;
7. Comunicação ao IAPMEI para que proceda à transferência de verbas para a conta do PROCOM na IC, caso o saldo seja insuficiente ou excessivamente reduzido. Para o efeito, o GIOCS envia "ordem de pagamento" ao IAPMEI, que o Instituto devolve, anotado em como procedeu a essa transferência;
8. Envio pela IC ao GGIOCS dos valores das bonificações efectivamente debitadas ao PROCOM, por data e promotor, através de extractos discriminados da respectiva conta do PROCOM (ou de extractos com movimentos agregados, com suporte em listagens discriminativas desses movimentos);
9. Conferência pelo GGIOCS, por projecto, dos valores constantes das afectações efectuadas e dos valores constantes do respectivo "mapa do serviço da dívida", com os valores constantes desses extractos da conta do PROCOM.

Foi solicitado, por diversas vezes, pelo GGIOCS às IC's, para que comunicassem a cada promotor o valor de cada bonificação de juros liquidada pelo PROCOM, com o objectivo dos promotores reflectirem tais pagamentos na sua contabilidade. Nos processos analisados, referentes a um tipo de projectos (SAMEC) e a uma IC verificou-se a existência de tais comunicações, mas este procedimento não foi prática generalizada[2].

Após a conclusão do projecto, de acordo com o relatório e proposta recebido da DGCC ou do IAPMEI, no caso de o investimento realizado ser menor que o previsto e implicando uma redução no empréstimo bonificado utilizado por cada promotor, o GGIOCS procederá à:

10. Correcção do "mapa do serviço da dívida" do respectivo promotor, recalculando as bonificações que seriam devidas, dada a redução do empréstimo bonificado, e a diferença em relação às bonificações pagas, a estornar;
11. Comunicação à IC do novo valor do empréstimo bonificado e do valor a estornar relativamente às bonificações já pagas;
12. Confirmação de que a IC procedeu ao estorno relativamente às bonificações vencidas e pagas e que aplica o novo valor do empréstimo bonificado para o cálculo das bonificações vincendas.

Trata-se de um sistema muito complexo, atendendo ao número de empréstimos bonificados (cerca de 2.500) devendo repetir-se os procedimentos acima, para o mesmo beneficiário, em cada vencimento da bonificação de juros, durante vários anos. Note-se também que se trata de diferentes IC's com diferentes procedimentos e prazos quanto ao processamento da informação requerida pelo GIOCS, resultantes, nomeadamente, da maior ou menor adequação dos respectivos sistemas informáticos, entre os serviços centrais e as agências, para a elaboração das referidas listagens e extractos.

[1] SIDREG – Sistema de Informação do Desenvolvimento Regional. Trata-se da base de dados da DGDR relativa aos projectos cofinanciados pelo FEDER, com base na qual se procede à prestação de contas à Comissão Europeia.

[2] Refira-se que, por desconhecerem os valores dessas bonificações pagas pelo PROCOM, em regra os promotores não as contabilizam.

É um sistema também susceptível de erros, quer por parte do GGIOCS, quer pelas IC's, em particular se o "mapa do serviço da dívida" de cada empréstimo não for actualizado em cada operação e confirmados os valores das IC's (veja-se no sistema descrito anteriormente, os pontos 3, 9, 10 e 12).

Note-se que a auditoria não foi direccionada para a verificação dos procedimentos seguidos pelas várias instituições de crédito, pelo que as referências seguintes a algumas IC's resulta de, nos projectos pontuais, integrados e de cooperação analisados, lhes corresponder esses projectos.

Assim, relativamente aos projectos analisados verificou-se:

- A remessa pela respectiva IC (BES) de listagens das bonificações de juros que se vencem durante todo um semestre, em vez de listagens das bonificações que se vencem em cada mês, conforme estabelecido. Além disso, as listagens são pouco detalhadas, não tendo permitido o processamento das correspondentes afectações pelo GIOCS;
- Relativamente à mesma IC, o extracto da conta do PROCOM remetido ao GGIOCS, registava os movimentos apenas até 30/09/98, isto é, os movimentos verificados há mais de um ano.

A primeira situação impediu os auditores de verificar, em relação aos respectivos projectos, a afectação de verbas, por ainda não ter sido realizada e, na segunda situação, impediu a confirmação dos valores das bonificações efectivamente debitadas pela IC. Relativamente a ambas situações, o GIOCS havia solicitado, por diversas vezes, a sua regularização, através do envio de listagens detalhadas das bonificações vencidas e a vencer, e dos extractos actualizados da conta do PROCOM.

- Relativamente a outra IC (BTA), a que correspondiam projectos analisados, refira-se que apenas em Novembro/99 enviou, a solicitação do GIOCS, o extracto de conta do PROCOM (com os movimentos até Junho/99). Esses extractos/listagens, são bastante detalhados, indicando não só os débitos efectuados por empréstimo, mas também os erros nas afectações emitidas pelo GGIOCS, indicando ainda as diferenças, caso a caso, entre o valor efectivamente debitado e o constante das afectações, e chamando a atenção para tais situações. Dada a data recente em que esse extracto foi recebido, o Gabinete não tinha ainda tido possibilidade de proceder à conciliação entre os seus registos e os comunicados pela IC.
- Quanto a outra IC (BNU), refira-se que, até à data da auditoria, nunca foram remetidos extractos da conta do PROCOM ao GGIOCS, pelo que não foi possível confirmar as bonificações efectivamente debitadas pela IC 1;
- Relativamente a outra IC (BPI, ex-BBI), à data da auditoria havia sido recebido pelo GGIOCS o mapa demonstrativo da conta do PROCOM até Agosto/99. Esse mapa identifica, por promotor, mas sem data do movimento, o débito efectuado e identifica as divergências entre os valores dos mapas da GGIOCS e da IC, solicitando a atenção do Gabinete para essas situações. Além desse mapa, a IC remete extractos da conta do PROCOM, por datas e montantes estando os débitos agregados, sem indicação do projecto a que respeitam, pelo que, não tendo o referido mapa demonstrativo datas de movimento, dificulta e, em alguns casos, impossibilita a confirmação dos movimentos que estiveram na origem dos débitos apresentados.

[1] Na sua resposta o GIOCS informou que os extractos lhe foram, posteriormente, enviados.

Às IC's o Gestor havia enviado repetidas solicitações para que enviassem a referida documentação em falta.

Verifica-se, assim, uma deficiente comunicação por essas IC's da informação necessária para o controlo pelo Gestor das bonificações efectivamente debitadas, e dos movimentos efectuados na respectiva conta do PROCOM e do respectivo saldo.

Relativamente às taxas de juro para o cálculo das bonificações verificou-se que:

- Em várias listagens, no cálculo dos juros a vencer, a IC (BTA) utilizou, em relação a alguns empréstimos, taxas de juro para o cálculo das bonificações ligeiramente diferentes das estabelecidas no regulamento do PROCOM[1], isto é, não considerou a LISBOR + 2 p.p. em vigor no primeiro dia do mês do início da contagem de juros. Nas referidas listagens de afectação comunicadas à IC, o GGIOCS corrigiu essas taxas e correspondentes bonificações.

Essa taxa "do início do mês", simplifica os cálculos pelo GGIOCS, visto que usa a mesma taxa para um conjunto de empréstimos, sem ter que conferir as taxas diárias em vigor no dia de início da contagem de juros de cada empréstimo. Esta norma, por não corresponder à prática bancária para o cálculo de juros, torna susceptível a ocorrência de tais divergências e a consequente necessidade de acertos. De referir que a taxa "do início do mês" só foi efectivamente aplicada aos juros vencidos a partir de Janeiro de 1998.

Relativamente às afectações das bonificações de juros pelo GGIOCS e ao correspondente registo desses valores no SIDREG como apoios pagos, nos projectos de cooperação analisados verificou-se:

- Na elaboração das listagens pelo GGIOCS, em folha de cálculo, anexas à informação para autorização pelo Secretário de Estado do Comércio (e destinadas também à referida afectação e ao registo como pagamentos no SIDREG), verificaram-se alguns erros na transcrição das listagens enviadas pela IC (BTA), isto é, para a mesma linha (um promotor) foram lidos dados relativos a outros promotores, donde resultou o cálculo errado de tais bonificações. Tais erros, de transcrição, seriam evitáveis se o GGIOCS recebesse das IC's essas listagens em suporte informático, ainda que acompanhadas das mesmas em suporte de papel.

- Numa mesma listagem de juros a vencer, a IC (BTA) duplicou vários beneficiários, identificando-os uma vez pelos nomes próprios e outra pela designação das respectivas firmas. Esta situação não foi detectada pelo GGIOCS, que elaborou para o "novo nome" o correspondente mapa de serviço da dívida e processou assim, em duplicado, as afectações das mesmas bonificações de juros.

- Noutra situação, não havendo duplicação por parte da IC (BTA), o GGIOCS na elaboração das listagens de afectação inclui em duplicado vários beneficiários, isto é, foi autorizado que a IC "afectasse" duas vezes a conta do PROCOM pelas mesmas bonificações. Tais factos evidenciam uma deficiente conferência das listagens pelo GGIOCS.

[1] Nos termos dos números 1 e 4 do n.º 12.º da RCM n.º 33/96, essa taxa é igual à taxa LISBOR referida a seis meses, acrescida de dois pontos percentuais "que se verificar no primeiro dia do mês do início do período de contagem de juros". Esta RCM, revoga a RCM n.º 63/94, de 5 de Agosto, na qual tal taxa era a "que se verificar no primeiro dia do respectivo semestre".

Estas situações não tiveram consequências ao nível das bonificações pagas, visto que a IC (BTA) debitou as bonificações apenas uma vez, conforme demonstra o extracto da conta do PROCOM remetido ao GIOCS, mas tiveram consequências nos registos no SIDREG dos pagamentos efectuados, visto que são processados com base nas listagens das afectações, reflectindo os seus erros.

Na sua resposta o GIOCS refere que os erros verificados foram corrigidos, nomeadamente ao nível do SIDREG.

- Pelo facto de uma IC (BNU) indicar em sucessivas listagens as bonificações de juros a vencer para o mesmo beneficiário e o mesmo período1, verificaram-se várias duplicações das afectações, isto é, relativamente a vários beneficiários foi autorizado que a IC "afectasse" duas vezes a conta do PROCOM pelas mesmas bonificações. Tais duplicações nas afectações reflectiram-se nos correspondentes registos de pagamentos no SIDREG.

Na sua resposta o Gestor refere que: *"Esta situação já foi corrigida tanto junto do BNU como do SIDREG; por outro lado o acompanhamento adequado do serviço da dívida (através do respectivo mapa) impede que a situação se repita."*

Embora, como se verificou com o BTA, o BNU possa ter debitado correctamente a conta do PROCOM, pelo valor devido das bonificações vencidas e não pelos valores constantes das afectações em duplicado, tal facto não pôde ser comprovado, visto que esta IC ainda não havia remetido ao GGIOCS o extracto da conta do PROCOM, como já foi referido.

Outras situações evidenciam que nem sempre é seguida a sequência prevista para a realização das diferentes operações, dos quais resultam situações que só serão corrigidas posteriormente, quando forem detectadas. Assim:

- Em alguns projectos, em relação aos quais tinha sido comunicada à IC a redução do valor do empréstimo bonificado, resultante de o investimento realizado ter sido menor que o aprovado, as afectações posteriores continuaram a ser efectuadas com base no valor inicial do empréstimo. Essa situação torna necessário o estorno dos valores constantes das afectações comunicadas à IC e dos valores dos pagamentos no SIDREG, o que ainda não tinha ocorrido à data da auditoria;
- Em dois projectos analisados, não obstante ter sido comunicado pela IC a previsão de juros bonificados, a suportar pelo PROCOM, o GGIOCS não havia procedido à afectação dos mesmos.

Realce-se que o GGIOCS, logo após a auditoria, em relação às referidas situações que lhe foram assinaladas relativas às bonificações, iniciou a sua correcção, evidenciada através da correspondente lista de afectações.

Sobre as situações pontuais acima referidas e sobre o sistema dos pagamentos das bonificações de juros referiu o GIOCS na sua resposta:

> *"(...) todas as incorrecções detectadas no decurso da auditoria foram corrigidas tanto ao nível do SIDREG como de documentação residente em papel (...);*

[1] Por exemplo, a listagem remetida em Janeiro inclui as bonificações de juros a vencer em Março, tal como a listagem de Fevereiro e a de Março.

- *logo após a auditoria foi efectuada uma revisão total de todos os pedidos de pagamento respeitantes a todas as IC e procedeu-se ao registo das alterações respeitantes a todas as incorrecções detectadas;*

- *a muito breve prazo, irá dar-se continuidade a uma acção já desenvolvida com a Caixa Geral de Depósitos e que respeita ao processo de verificação/conciliação de todos os pagamentos efectuados com cada uma das IC's, visando preparar o encerramento do PROCOM.*

(...) Ao referido sistema tem sido dada uma atenção permanente, através do rigoroso cumprimento das diferentes fases de que o mesmo é constituído. Parece-nos um sistema de elevada fiabilidade. Contudo, dado o número de pagamentos que são controlados, na sua maior parte de baixo valor, não se exclui a possibilidade de existir um ou outro engano, motivado também pelos diferentes processos de trabalho menos adequados de algumas IC (num ou noutro caso que, reconheça-se, tem sido melhorado).

Reafirmamos que é uma área de atenção e controlo permanente que vai passar, a muito breve prazo pelo processo de verificação/conciliação de todos os pagamentos efectuados com cada uma das IC's".

e) Controlo dos subsídios a fundo perdido à integração de quadros

Os regulamentos do PROCOM determinam que os subsídios à integração de quadros técnicos serão pagos trimestralmente, durante três anos, tendo-se verificado que os montantes pagos respeitavam a remunerações vencidas, comprovadas pelas folhas de desconto para a Segurança Social, respectivas guias de pagamento, e pelos recibos de vencimento, embora fossem efectuados também adiantamentos, para complementar o valor do subsídio referente ao respectivo trimestre, devendo posteriormente ser apresentado pelo promotor os referidos comprovativos da realização do pagamento das remunerações subsidiadas.

Salienta-se que esta forma de pagamento, por corresponder a remunerações vencidas, não apresenta os mesmos riscos que o pagamento dos subsídios a fundo perdido à criação de postos de trabalho em outros sistemas de incentivos (como o RIME e o SAJE), nos quais os subsídios correspondentes às remunerações de um ou mais anos são pagos adiantadamente, sendo difícil o controlo da manutenção dos postos de trabalho apoiados.

O GGIOCS mantém um controlo actualizado dos subsídios pagos, através de mapas que identificam o promotor e o quadro técnico e os respectivos subsídios aprovados e pagos.

5.4 – Apoios concedidos no âmbito do Programa do PIDDAC "IPLB – Promoção do Livro"

5.4.1 – Enquadramento

O programa "Promoção do Livro" tem como serviço executor o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), organismo dotado de autonomia administrativa, sob a tutela do Ministro da Cultura, criado pelo Decreto-Lei n.º 90/97, de 19 de Abril, com o objectivo de definir e assegurar, a

nível nacional, a coordenação e execução de uma política integrada do livro não escolar e das bibliotecas[1].

As dotações inscritas no OE/98 destinaram-se ao financiamento, exclusivamente por verbas orçamentais, dos apoios concedidos e de outras despesas no âmbito dos seguintes oito projectos que compõem o Programa, indicando-se também o ano do seu início segundo o Mapa XI – PIDDAC, anexo ao Orçamento do Estado.

- Apoio à Edição (1988)
- Apoio ao Estudo (1988)
- PALESE-Apoio à Leitura em Suportes Especiais (1988)
- Promoção da Literatura (1994)
- Observatório do Livro-Gestão da Difusão (1996)
- Rede Bibliográfica da Lusofonia (1996)
- Promoção da Leitura (1997)
- Dicionário Cronológico de Autores Portugueses (criado durante o ano de 1998)

A auditoria realizou-se junto da 14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento (recolha de elementos sobre a execução orçamental) e do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB) (análise dos processos sobre a concessão e o pagamento dos apoios e do controlo efectuado).

A auditoria teve por objectivo geral apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído.

No quadro seguinte indica-se a legislação regulamentadora dos apoios no âmbito do Programa "Promoção do Livro":

[1] O Decreto-Lei n.º 106-E/92, de 1 de Junho, extinguiu o Instituto Português do Livro e da Leitura (IPLL), organismo responsável pela definição e execução de programas de intervenção no domínio do livro e da leitura pública e, mediante a sua fusão com a Biblioteca Nacional, criou o Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro. O Decreto-Lei n.º 106-E/92 foi revogado pelo referido Decreto-Lei n.º 90/97, sendo novamente criados dois organismos distintos: o IPLB, cuja orgânica foi aprovada por este diploma e a Biblioteca Nacional, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 89/97, da mesma data.
Os resultados da auditoria anterior realizada junto do IPLL ao projecto "Apoio à Edição", então integrado no Programa "IPLL – Promoção da Literatura Portuguesa" (e actualmente integrado no programa em análise "IPLB – Promoção do Livro"), constam do Parecer sobre a CGE/90.

Projecto/Diplomas	Observações
"Apoio ao Estudo" – Bolsas de Criação Literária	
Decreto-Lei n.º 381/87, de 31 de Dezembro	Cria bolsas para a realização no País de trabalhos de reconhecido interesse artístico.
RCM n.º 133/96, de 27 de Agosto	Aprova o Programa de Apoio ao Sector do Livro e, no domínio das bolsas de criação literária, as normas orientadoras da sua concessão.
Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro, do Ministério da Cultura	Aprova o regulamento para atribuição de bolsas de criação literária
Portaria n.º 933/98, de 28 de Outubro, do Ministério da Cultura	Altera o regulamento aprovado pela Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro
"Rede Bibliográfica da Lusofonia"	
RCM n.º 133/96, 27 de Agosto e Despacho Conjunto do Ministro da Cultura e do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, de 26/3/96	Define os objectivos e eixos de acção da Rede Bibliográfica da Lusofonia

De notar que apenas existe legislação regulamentadora para os apoios concedidos na área das Bolsas de Criação Literária (no âmbito dos projecto "Apoio ao Estudo") e legislação que estabelece os objectivos e os eixos de acção no âmbito do projecto "Rede Bibliográfica da Lusofonia". Nos restantes projectos, as normas sobre a atribuição dos apoios, o seu pagamento e controlo, bem como as obrigações a cumprir pelos beneficiários, têm sido estabelecidas, em regra para cada período anual, por despacho do Ministro da Cultura, sob proposta do IPLB.

Relativamente à contratualização dos apoios concedidos, em 1998, apenas se verificava nas Bolsas de Criação Literária, sendo celebrado um "termo de concessão" com o bolseiro, e no âmbito dos projectos "PALESE – Apoio à Leitura em Suportes Especiais" e "Rede-Bibliográfica da Lusofonia", em que foram celebrados contratos-programa com as Câmaras Municipais.

Assim, o Tribunal recomenda a definição de um quadro regulamentar e de instrumentos contratuais que estabeleçam para os diferentes tipos de apoios, nomeadamente, os seus objectivos, condições de acesso, critérios de selecção das candidaturas, natureza das despesas elegíveis e regras de cálculo dos apoios, obrigações dos beneficiários e a metodologia de controlo e acompanhamento.

Nesse sentido, o IPLB na sua resposta, em anexo, sobre a contratualização dos apoios a partir de 1999 menciona que *"(...) já foram criados os instrumentos contratuais necessários a adopção desse procedimento, tendo sido aprovadas pelo Ministro da Cultura as minutas de contratos a celebrar entre este Instituto e os beneficiários dos diferentes tipos e modalidades de apoio a atribuir no âmbito do Programa de Apoio a Edição"* e que, relativamente aos *"(...) apoios atribuídos em 1999, foram já celebrados contratos nos quais foram estabelecidas as obrigações dos beneficiários, as garantias e a metodologia de controlo e acompanhamento da execução dos projectos respectivos (...)"*.

Também, relativamente à adopção de um quadro regulamentar que estabeleça os diferentes tipos e modalidades de apoio, o Instituto refere que está *"(...) a preparar um conjunto de propostas de diplomas normativos a apresentar ao Ministro da Cultura, prevendo que o processo inerente à sua elaboração, aprovação e publicação esteja concluído no 3° trimestre do ano em curso (...)"*.

5.4.2 – Execução Orçamental

A dotação final do Programa "Promoção do Livro", as verbas requisitadas pelo IPLB e a utilização dessas verbas pelo Instituto constam do quadro seguinte:

Execução Orçamental do Programa

(em contos)

Rubrica de Cl. Económica	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)	Pagamentos efectuados" (IPLB)
01.02.04 – Ajudas de custo	4 316	4 156	3 255
02.02.08 – Outros bens não duradouros	202 518	187 786	185 173
02.03.07 – Transportes	9 150	8 129	7 850
02.03.10 – Outros serviços	98 699	98 559	96 552
04.01.04 – Transfer. correntes - Câmaras Municipais	2 000	2 000	2 000
04.02.01 – Transfer. correntes - Instituições Particulares	85 550	84 423	84 372
04.03.01 – Transfer. correntes - Famílias/Particulares	46 866	46 492	46 442
04.04.02 – Transfer. correntes - Exterior	61 886	61 886	61 476
05.01.02 – Subsídios - Empresas Privadas	30 039	29 992	29 441
08.02.04 – Transfer. de capital - Câmaras Municipais	9 000	8 541	8 541
Total	**550 024**	**531 964**	**525 102**

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas requisitadas e transferidas para o IPLB (531.964 contos). Como evidencia o quadro, da verba transferida para o IPLB, o montante de 6.862 contos não foi utilizado, representando uma sobreavaliação da despesa orçamental de 1998 e uma sobreavaliação da receita orçamental de 1999, uma vez que foi reposta neste ano. Esse montante não utilizado (reposto) representou 1,3% das verbas requisitadas pelo IPLB por conta do Programa.

Na sua resposta o IPLB, concretamente quanto ao montante de 6.862 contos que não foi utilizado, esclarece que:

> *"Parte significativa desta verba respeita ao projecto "Apoio à Edição" e concretamente aos apoios a conceder no âmbito dos respectivos Subprogramas, cujos montantes globais são inicialmente previstos e consequentemente são requisitadas as verbas adequadas aos respectivos compromissos.*
>
> *Contudo, nem sempre as Editoras cumprem os prazos previstos, apesar da confirmação efectuada ao Instituto no decurso do 2° semestre, o que não nos permite, terminado o ano económico, conceder os apoios programados.*
>
> *Conscientes desta situação e do que ela representa na gestão orçamental deste Instituto, procedeu-se, no corrente ano, a algumas alterações na relação com as Editoras, celebrando-se contratos escritos que exigem um acompanhamento mais rigoroso da execução dos respectivos Subprogramas".*

Por último, o IPLB refere que: *" No sentido de dar resposta às recomendações do Tribunal de Contas, procurando impedir que ocorra este tipo de situações, os instrumentos contratuais existentes e os regulamentos em elaboração estabelecem procedimentos de verificação intercalar do desenvolvimento dos projectos beneficiários e prazos mínimos de apresentação de documentos justificativos das respectivas execuções, por forma a permitir que a previsão da despesa, a efectuar em cumprimento dos compromissos assumidos, corresponda, o mais aproximadamente possível, à despesa efectuada".*

No quadro seguinte apresenta-se a execução do Programa por projectos e por rubricas de classificação económica.

Conforme consta desse quadro, as rubricas com classificação económica directamente identificáveis como apoios (04 - "Transferências correntes", 05 - "Subsídios" e 08 - "Transferências de capital") totalizaram 232.272 contos (44,2% do total do Programa).

Associados aos apoios pagos por conta destas classificações económicas, foram também realizadas despesas que constituem modalidades de apoio, nomeadamente no caso da aquisição de livros para viabilizar financeiramente a sua edição, despesa que é processada por conta da rubrica de Cl. Ec. 02.02.08 – "Outros bens não duradouros".

Quanto à estrutura do Programa, como se observa pelo quadro seguinte, o "Apoio à Edição" totalizou 163.127 contos (31,1%), a "Promoção da Leitura" 139.240 contos (26,5%), a "Rede Bibliográfica da Lusofonia" 99.940 contos (19,0%), a "Promoção da Literatura" 67.117 contos (12,8%) e o "Apoio ao Estudo" 43.240 contos (8,2%). Os restantes três projectos totalizaram montantes inferiores a 5.000 contos.

Pagamentos efectuados pelo IPLB por projecto e rubrica de classificação económica

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	Apoio à Edição	Apoio ao Estudo	Promoção da Literatura	Promoção da Leitura	Rede Bibliográfica Lusofonia	Observatório do Livro	PALESE	Dicionário Cronológico	Total do Programa	%
01.00.00 – Despesas c/ Pessoal									***3 255***	***0,6***
01.02.04 – Ajudas de Custo	-		1 448	403	1 404	-	-	-	3 255	0,6
02.00.00 – Aquisição Bens Serviços Correntes									***289 575***	***55,2***
02.02.08 – Outros Bens não Duradouros	64 744		-	43 588	76 841	-	-	-	185 173	35,3
02.03.07 – Transportes	-		2 210	2 845	2 795	-	-	-	7 850	1,5
02.03.10 – Outros Serviços	11 053		4 292	69 558	2 213	4 758	-	4 678	96 552	18,4
04.00.00 – Transferências Correntes									***194 290***	***37***
04.01.04 – Câmaras Municipais	-		-	-	-	-	2 000	-	2 000	0,4
04.02.01 – Instituições Particulares	60 882		-	17 300	6 190	-	-	-	84 372	16,1
04.03.0 – Particulares		43 240	-	3 094	108	-	-	-	46 442	8,8
04.04.02 – Exterior	-		59 167	-	2 309	-	-	-	61 476	11,7
05.00.00 – Subsídios									***29 441***	***5,6***
05.01.02 – Empresas Privadas	26 449	-	-	2 453	539		-		*29 441*	*5,6*
08.00.00 – Transferências de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	***8 541***	***1,6***
08.02.04 – Câmaras Municipais	-	-	-	-	7 541		1 000		*8 541*	1,6
Total	**163 128**	**43 240**	**67 117**	**139 241**	**99 940**	**4 758**	**3 000**	**4 678**	**525 102**	***100***
Estrutura do Programa (%)	***31,1***	***8,2***	***12,8***	***26,5***	***19,0***	***0,9***	***0,6***	***0,9***	***100***	

Relativamente à execução por projectos, constante do quadro anterior, embora se saliente o facto de o IPLB ter procurado através da criação de oito projectos distintos, uma melhor especificação das despesas que compõem o Programa, o âmbito de alguns projectos não está bem delimitado, tendo-se verificado que despesas da mesma natureza foram realizadas por conta de dois projectos (por exemplo a comparticipação nas despesas de deslocação de escritores a feiras do livro internacionais ou outros eventos literários no estrangeiro nos projectos "Promoção da Leitura" e "Promoção da Literatura")[1].

Por outro lado, embora tenham sido criados projectos específicos, estes incluem despesas que não lhe dizem respeito (caso do Projecto "Observatório do Livro", que inclui também despesas relativas a prémios literários e a júris de concursos).

Situação particular verifica-se no Projecto "Apoio à Edição", no qual um terço da sua execução financeira respeita à concessão de um subsídio à Associação Portuguesa de Editores e Livreiros e a apoios atribuídos a diferentes entidades para a concessão de prémios literários e o financiamento de outras actividades. Tais despesas, que totalizam 55.547 contos, não deveriam ter sido processadas por conta deste projecto, por desvirtuarem a sua execução quanto aos montantes pagos no âmbito do apoio à edição.

Assim, o Tribunal recomenda uma melhor delimitação das despesas a realizar por conta de cada projecto, por forma a tornar mais rigorosa a apresentação da sua execução financeira.

Neste sentido, refere o IPLB na sua resposta que *"(...) os regulamentos em elaboração e os instrumentos contratuais inerentes à sua aplicação deverão permitir uma maior determinação das actividades e despesas elegíveis referentes aos diferentes Programas e Projectos ".*

5.4.3 – Projecto "Apoio à Edição"

Por proposta do então Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, que obteve despacho favorável do Ministro da Cultura, de 18/11/96, foram genericamente definidos o âmbito, a metodologia e as modalidades de apoio do Projecto "Apoio à edição", com os seguintes objectivos:

- preservar, enriquecer e difundir o património bibliográfico português;
- fomentar a publicação de obras que supram carências do património bibliográfico nacional e incentivar a edição em língua portuguesa de obras do património universal;
- incentivar a edição de obras de novos autores, isto é, de autores que por não serem conhecidos do grande público têm mais dificuldade em publicar o seu trabalho;
- apoiar a publicação de diferentes tipos de obras em diferentes suportes, contribuindo para a diversidade da oferta cultural.

[1] Embora na sua resposta o IPLB refira que a despesa com essas deslocações (para promoção das suas obras e divulgação da literatura e dos autores portugueses no estrangeiro) se enquadre no projecto "Promoção da Literatura", enquanto, por exemplo, a comparticipação na deslocação de um escritor a uma biblioteca da rede nacional de bibliotecas públicas (com vista à realização de uma acção de promoção da leitura), se enquadrará no projecto "Promoção da Leitura". Além dos apoios directamente concedidos à deslocação de escritores, suportados através destes dois projectos, o IPLB concedeu indirectamente apoios a despesas da mesma natureza pelo projecto "Apoio à edição", através do apoio concedido a iniciativas de entidades que contemplavam essas deslocações.

Relativamente a 1998, o IPLB propôs, através de diversas informações que mereceram a concordância do Ministro da Cultura, a metodologia e as modalidades de apoio para as seguintes cinco áreas temáticas de apoio prioritário:

A - Obras Clássicas da Literatura Portuguesa;

B - Ensaísmo (essencialmente nos domínios da Literatura, das Ciências Sociais e Humanas e Cultura Africana);

C - Novos Autores Portugueses;

D – Dramaturgia Portuguesa Contemporânea;

E - Apoio a Revistas.

Além destes apoios, foram também concedidos:

F – "Apoios Especiais" – concedidos caso a caso, por despacho do Ministro da Cultura, por proposta do IPLB.

Também, relativamente a despesas associadas à execução do projecto "apoio à edição", foram realizadas:

G – Outras despesas (nomeadamente com a publicidade a estes apoios através dos órgãos de comunicação social, pagamento a especialistas ou júris para a selecção de obras, e concessão de apoios às actividades desenvolvidas por várias entidades).

A concessão de apoios nas várias áreas temáticas prioritárias apresenta características comuns, que se sintetizam em seguida. Assim, em cada uma dessas áreas foi realizado um concurso anual dirigido às editoras nacionais, divulgado através de anúncio publicado em jornais e, em alguns casos, através de ofícios do IPLB enviados às editoras e outras entidades potencialmente interessadas. Com excepção da concessão das Bolsas de Criação Literária (do projecto "Apoio ao Estudo", adiante referido), os restantes concursos para atribuição de apoios não são publicitados no Diário da República.

Na sua resposta o IPLB menciona:

> *" No que se refere à publicação dos concursos para atribuição dos apoios, cabe referir que o IPLB considera importante e necessário garantir a divulgação dos mesmos, como bem chama a atenção o Tribunal de Contas e, nesse sentido, envia, através de ofício, os avisos de abertura de concurso a todas as Editoras e promove a respectiva publicação em 1 jornal semanário de grande expansão nacional, 1 jornal específico no domínio cultural, 1 jornal diário de expansão nacional e 1 jornal reconhecido como o de maior difusão a nível nacional.*
>
> *Desta forma e tendo em atenção que este tipo de avisos não são actos de publicação obrigatória no Diário da República, nos termos do disposto nos artigos 130º e 131° do C.P.A. [1], é nosso parecer que a publicação em jornais de grande expansão permite uma*

[1] O n.º 1 do artigo 130º do CPA dispõe que: *"A publicidade dos actos administrativos só é obrigatória quando exigida por lei"* e o artigo 131º que *"Quando a lei impuser a publicação do acto mas não regular os respectivos termos, deve a mesma ser feita no Diário da República, ou na publicação oficial adequada a nível regional ou local, no prazo de 30 dias (...)".*

mais eficaz divulgação (a exemplo do que é prática estabelecida em diversos regulamentos e concursos públicos realizados no âmbito das atribuições e competências do Ministério da Cultura), respeitando-se, assim, as recomendações do Tribunal de Contas".

Embora o Tribunal reconheça que as formas de publicitação dos concursos referidas na resposta permitem uma ampla divulgação, mantém a consideração anterior, recomendando que a legislação específica sobre a atribuição desses apoios, que se encontra em preparação, venha a determinar a obrigatoriedade da publicitação desses concursos também no Diário da República.

Com excepção do apoio a revistas, o processo de selecção das candidaturas baseou-se na sua avaliação científica, efectuada por uma comissão de especialistas em cada uma das áreas ou através de júris de selecção, propostos pelo IPLB e nomeados por despacho do Ministro da Cultura. Além dessa avaliação, foi também realizada a avaliação do projecto editorial, por um especialista igualmente nomeado por despacho do Ministro. A selecção das candidaturas ao apoio à edição de revistas foi efectuada pelos serviços do IPLB, tendo em atenção o parecer do especialista relativo à avaliação do projecto editorial e, tratando-se de revistas já existentes, atendendo aos apoios concedidos em anos anteriores.

Atendendo a essas avaliações e ao montante de apoio previsto para a respectiva área, o IPLB propôs a lista de obras a apoiar e o respectivo apoio, que foram aprovados por despacho do Ministro da Cultura.

O montante total do apoio à edição de obras foi calculado em percentagem, variável, do custo total de edição da obra, constante do orçamento apresentado na candidatura pelo promotor e após correcções resultantes da apreciação desse orçamento, nos casos em que apresentavam valores claramente exagerados.

Esse apoio foi concedido nas seguintes modalidades:

- modalidade de apoio preferencial: aquisição de um determinado número de exemplares das obras (variando geralmente entre 150 e 250), viabilizando financeiramente a sua edição, destinadas prioritariamente às Bibliotecas da Rede de Leitura Pública, com 20% de desconto sobre o preço de capa[1];
- modalidade de apoio complementar: atribuição de subsídio a fundo perdido, pela diferença entre o montante total do apoio calculado e o montante da aquisição das obras.

No apoio a revistas foi considerado o custo total anual de edição, sendo esse apoio constituído pela aquisição de um número determinado de assinaturas (entre 75 e 150) e, no caso de novas revistas, também por subsídio a fundo de perdido.

No quadro seguinte indica-se a execução do projecto "Apoio à Edição", que totalizou 163.128 contos de apoios pagos, por área de apoio prioritário, apoios especiais e outros pagamentos, bem como o número de obras apoiadas.

[1] O art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 176/96, de 21 de Dezembro (instaura o sistema do preço fixo do livro), prevê que as aquisições feitas por bibliotecas públicas (...) poderão beneficiar de um preço compreendido entre 80% e 100% do preço de venda fixado pelo editor.

Execução financeira do projecto "Apoio à Edição" em 1998

(em contos)

Área de apoio	N.º de Obras	Custo global de edição	Apoio total	Aquisição	Subsídio a fundo perdido
Obras Clássicas	13	25 724	11 487	7 580	3 907
Ensaísmo	17	28 888	11 400	7 054	4 346
Novos Autores	3	2 754	1 287	660	627
Dramaturgia	7	5 114	2 557	1 489	1 068
Revistas	[(a)]38	-	[(a)] 15 475	14 561	914
Apoios especiais			24 107	1 685	22 422
Outros pagamentos			96 815		
Total			**163 128**		

[(a)]Foram analisados 38 processos respeitantes às 51 revistas a que foram concedidos apoios. O apoio pago às restantes revistas encontra-se englobado em "outros pagamentos".

O apoio total à edição de "obras clássicas" variou entre 30% e 75% conforme o risco de edição (em média constituiu 44,6% para as 13 obras concluídas em 1998), sendo de 50% para o apoio a obras incluídas nas restantes áreas prioritárias[1]. Conforme se obtém do quadro, a aquisição de exemplares das obras constituiu a principal modalidade de apoio, nomeadamente no "Ensaísmo" e "Obras Clássicas", em que representou, respectivamente, 61,9% e 66,0% do apoio total. Nas revistas cujos processos foram analisados, a aquisição de assinaturas representa 94,0% desse apoio.

Nos "apoios especiais", também constituindo apoios à edição de obras, a situação é inversa, constituindo os subsídios a fundo perdido a principal modalidade de apoio, em resultado de se tratar de apoios concedidos segundo regras diferentes (através do pagamento ao editor dos direitos de autor ou do financiamento de uma equipa de estudo para preparação da edição das obras), de apoios a obras com custos de edição muito elevados (relativamente às quais a aquisição do número habitual de exemplares implicaria elevados montantes) e, num caso, do subsídio atribuído à edição das obras distinguidas com o Prémio Revelação Associação Portuguesa de Escritores/IPLB, por se tratar de um apoio concedido em condições especiais, visando assegurar a publicação, em devido tempo, de todas as obras premiadas.

A aquisição de obras e o pagamento dos subsídios a fundo perdido à respectiva edição foram efectuados após a conclusão das obras. Não subsiste, assim, a situação verificada em 1990, do pagamento adiantado do subsídio à edição (o que era contrário ao regulamento então em vigor e envolvia sérios riscos, como o facto de o ex-IPLL ficar a aguardar, por vezes vários anos, pela edição de livros subsidiados).

De notar que, tal como se verificou na auditoria anterior (relativa aos apoios à edição em 1990, ano em que o regulamento em vigor do "apoio à edição" previa a realização pelo ex-IPLL do controlo de tiragens, o que não era efectuado), continua a não existir um controlo de tiragens das obras cuja edição

[1] Dado que os custos de edição das obras eram inferiores a 2.000 contos. Para custos de edição até 4.000 contos e superiores a este valor, as percentagens seriam, respectivamente, de 40% e 30%.

é apoiada, não estando actualmente prevista a realização desse controlo pelo IPLB. De notar, contudo, que na concessão dos apoios em 1998 foi utilizada como modalidade principal de apoio a aquisição de exemplares, ao contrário daquele ano em que os apoios eram concedidos exclusivamente através de subsídios a fundo perdido. Assim, dada a diminuição do peso do subsídio a fundo perdido no total do apoio, actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos à edição, resultante de uma tiragem inferior à prevista na candidatura, isto é, com custo de edição inferior ao orçamento com base no qual foi calculado o montante do subsídio concedido e pago. O número de exemplares editados está também relacionado com a maior ou menor rapidez com que a edição venha a esgotar, pelo que um número inferior de exemplares editados em relação ao previsto na candidatura poderá não satisfazer a procura, durante vários anos, pelo público a que se destina a obra, aspecto que é mais relevante na edição de "obras clássicas". Refira-se a este propósito que, em regra, o IPLB não apoia a reedição de obras.

Assim, tal como em 1990, embora se reconheça que actualmente é menor o risco do pagamento de subsídios indevidos, o Tribunal recomenda que o IPLB crie os meios necessários para o controlo das tiragens das edições apoiadas.

Na sua resposta o IPLB refere que:

> *"(...) nos termos da legislação aplicável ao sector do livro, não está consagrada a obrigatoriedade de registo das obras nem da respectiva tiragem. Por outro lado, o diploma que aprovou a orgânica do IPLB, o Decreto-Lei n.º 90/97, de 19 de Abril, não atribui a este Instituto a natureza de entidade fiscalizadora nem as competências para sancionar qualquer irregularidade nestes domínios.*
>
> *Tendo consciência da importância das questões levantadas pelo Tribunal de Contas quanto ao estabelecimento de mecanismos de controlo e fiscalização do cumprimento dos projectos apoiados, o IPLB, em sede dos contratos que celebra com os beneficiários para a atribuição dos apoios, estabeleceu a obrigação de cumprimento rigoroso e exaustivo "de tudo quanto foi mencionado no processo de candidatura apresentado ao IPLB", no qual se inclui, naturalmente, a tiragem de cada edição, possibilitando, pela via da fiscalização do cumprimento dos contratos e eventual sanção por incumprimento dos mesmos, aumentar os mecanismos de controlo das tiragens."*

Ao contrário do apoio à edição de obras, no apoio à edição de revistas o pagamento das assinaturas e dos subsídios a fundo perdido foi efectuado antecipadamente, em relação à publicação durante o ano dos números da revista apoiada. Por envolverem, assim, um maior risco quanto à correcta utilização das verbas, o IPLB criou um sistema de controlo através da remessa pela editora ao IPLB de dois exemplares de cada número da revista e através do envio pelas Bibliotecas da Rede Pública para as quais foram adquiridas as assinaturas, das listagens com as revistas que receberam em cada mês.

Ainda relativamente ao "apoio à edição", em "outros pagamentos" estão também englobados apoios concedidos a diversas entidades, para comparticipação nas despesas com a realização de diversos eventos de carácter literário, calculados e pagos de acordo com os orçamentos e os programas de actividades apresentados por essas entidades. Estes pagamentos que totalizam 55.547 contos, representando 34,0% da execução financeira do projecto "Apoio à Edição" desvirtuam a sua execução financeira quanto ao montante dos apoios pagos neste âmbito, como já foi referido no ponto 2.

O IPLB na sua resposta menciona que *"(...) está a analisar e a reajustar a natureza das actividades e dos apoios aos projectos e respectivas rubricas orçamentais, por forma a um melhor enquadramento das despesas nos respectivos projectos".*

Relativamente a uma situação particular, de um apoio pago a uma entidade que, por erro de cálculo, excedeu em 100.000$00 as despesas apoiáveis, situação que foi comunicada ao IPLB, o Instituto na sua resposta refere que se encontra *"(...) em curso a sua recuperação como Receita do Estado através do preenchimento da guia de reposição não abatida aos pagamentos"*.

5.4.4 – Projecto "Apoio ao Estudo"

O "Apoio ao Estudo" constitui um projecto específico, abrangendo dois tipos de acções distintas:

- concessão de Bolsas de Criação Literária e,
- apoio a Equipas de Investigação para a edição crítica de obras de autores portugueses.

5.4.4.1 – Bolsas de Criação Literária

A criação de bolsas para a realização no País de trabalhos de reconhecido interesse artístico está prevista pelo Decreto-Lei n.º 391/87, de 31 de Dezembro, tendo as normas orientadoras para a sua concessão na área da criação literária sido aprovadas pela RCM n.º 133/96, de 27 de Agosto, e o seu regulamento aprovado pela Portaria n.º 517/96, de 26 de Setembro, do Ministério da Cultura.

As Bolsas de Criação Literária têm o intuito de fomentar a produção de obras literárias de mérito cultural, por autores de nacionalidade portuguesa, nas modalidades de poesia, narrativa e dramaturgia, proporcionando condições de trabalho mais favoráveis, nomeadamente a possibilidade de o bolseiro poder dedicar-se a tempo inteiro à criação.

Nos termos do regulamento, as bolsas são atribuídas por concurso, sendo a selecção das candidaturas da competência de um júri constituído por personalidades de reconhecido mérito e cuja deliberação constará em acta devidamente fundamentada, a homologar pelo Ministro da Cultura. A bolsa, paga mensalmente, tem a duração máxima de um ano, podendo ser excepcionalmente prorrogada uma única vez e até igual período de tempo.

Por despachos do Ministro da Cultura foi determinada a atribuição anual de 12 bolsas e fixado o montante mensal líquido de cada bolsa em 250 contos.

Relativamente à concessão de bolsas em 1998, o júri deliberou por unanimidade seleccionar 12 projectos[1]. A acta foi assinada por todos os membros do júri, sendo de referir, no entanto, que não foi rubricada nas restantes páginas, o que se considera necessário num documento desta natureza.

Para além das bolsas concedidas em 1998 foram pagas mais duas bolsas, em resultado da prorrogação por mais um ano de uma bolsa concedida no ano anterior e de uma bolsa também concedida no ano anterior e cujo prazo terminava em Agosto de 1998, ascendendo a 37.750 contos o montante total despendido neste âmbito.

[1] O júri indicou também um conjunto de 13 projectos adicionais por perspectivarem um destacável mérito literário, mas sem, contudo, mostrarem a relevância dos projectos seleccionados. Propôs também que, no quadro de futura revisão do Regulamento de Atribuições de Bolsas de Criação Literária, se ponderasse a inelegibilidade dos candidatos em situação de aposentação e dos candidatos com profissão liberal.

Após a aprovação da concessão das bolsas e a comunicação aos candidatos, foi celebrado entre o IPLB e o bolseiro um *"Termo de Concessão da Bolsa de Criação Literária"*, no qual, para além de se identificar a área literária do projecto, o valor mensal da bolsa e o seu início, ficou expresso o compromisso do bolseiro em:

- Durante o período de concessão da bolsa, não beneficiar, em regime de contrato de trabalho subordinado, de qualquer vencimento concedido por entidade pública ou privada [1];
- Elaborar um relatório semestral sobre o desenvolvimento do projecto e a entregá-lo ao IPLB, bem como um exemplar da obra ou obras concluídas durante o período de concessão da bolsa;
- Diligenciar, junto do editor da obra literária concluída durante o período de concessão da bolsa, no sentido de essa edição incluir, uma referência ao facto de ter sido elaborada no quadro de uma bolsa de criação literária atribuída pelo Ministério da Cultura.

O IPLB não efectua actualmente o controlo *a posteriori* dos rendimentos do trabalho durante o período em que são auferidas as bolsas, pelo que deverá estabelecer procedimentos no sentido desse controlo, verificando o cumprimento pelo bolseiro do disposto no art.º 6.º do Regulamento e no *"Termo de Concessão da Bolsa"*.

Na sua resposta o IPLB refere que "(...) esse tipo de controlo só pode ser efectuado, de forma mais rigorosa, pelas entidades legalmente habilitadas para o efeito, designadamente pelos serviços da Administração Fiscal" *e que* "(...) não tem competência legal para proceder a este tipo de fiscalização nem para estabelecer qualquer obrigação de natureza fiscal cujo cumprimento permitisse a realização deste tipo de controlo."

Ao criar a referida obrigação, de o bolseiro não exercer outras actividades remuneradas no período da bolsa, o Regulamento deveria ao mesmo tempo ter previsto os procedimentos adequados que permitissem a verificação do seu cumprimento. Relativamente à verificação através das declarações e notas de liquidação do imposto sobre o rendimento, a que alude o IPLB na sua resposta, referindo também não ter competência legal para proceder a este tipo de fiscalização, o Tribunal recomenda que seja efectuada uma análise comparativa dos regulamentos de atribuição de apoios de natureza semelhante, em especial de outras bolsas, e dos casos em que sejam exigidos esses documentos comprovativos dos rendimentos, sendo, em consequência, alterado o Regulamento de atribuição das Bolsas de Criação Literária, por forma a permitir um controlo adequado do cumprimento da referida obrigação.

Relativamente às 14 bolsas, à data da auditoria tinham sido entregues as obras previstas nos projectos de candidatura, excepto num caso, por falecimento do bolseiro. Nas três obras que se encontravam então editadas constava a referência ao apoio concedido ao bolseiro.

---

[1] Esta redacção correspondia ao articulado do art.º 6.º do Regulamento em vigor, aprovado pela Portaria n.º 517/96. Refira-se que a Portaria n.º 933/98, de 28 de Outubro (regulamenta a concessão de bolsas a partir de 1999), aditou os seguintes dois números ao referido artigo:

> *"(...) 2 – A concessão da bolsa implica, para os trabalhadores por conta própria, a suspensão da sua actividade durante o período correspondente à duração da bolsa.*
>
> *3 – Excepcionalmente, poderá ser ponderada a impossibilidade de desvinculação ou suspensão de actividade, mediante requerimento devidamente fundamentado, a apresentar ao Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, cuja proposta de decisão deverá ser homologada por despacho do Ministro da Cultura".*

5.4.4.2 – Equipas de Investigação

No decurso do ano de 1998 foram apoiados por conta deste projecto os seguintes trabalhos:

- Coordenação do já referido Dicionário Cronológico de Autores Portugueses;
- Equipa de investigação da Edição Crítica das Obras de Eça de Queirós.

a) Coordenação do Dicionário Cronológico de Autores Portugueses

O projecto Dicionário Cronológico de Autores Portugueses foi lançado em 1983. Em 1995, face à impossibilidade do antigo coordenador do projecto continuar a assumir essas funções foi proposto, pelo ex-IBNL, a celebração de um contrato anual renovável com o actual coordenador envolvendo o pagamento mensal de 240 contos, com retenção de IRS na fonte. Essa proposta foi objecto de despacho favorável do Subsecretário de Estado da Cultura, de 30 de Maio de 1995.

Contudo, verificou-se que anualmente, com base num orçamento apresentado pelo coordenador, é proposto que lhe seja atribuído um subsídio de investigação, sem que tenha sido celebrado o referido contrato. Relativamente a 1998, o IPLB propôs a atribuição do subsídio anual no montante de 2 400 contos, que foi autorizada por despacho do Ministro da Cultura.

b) Equipa de investigação da Edição Crítica das Obras de Eça de Queirós

Em moldes semelhantes, também por solicitação do respectivo Coordenador, o IPL propôs o pagamento do subsídio ao coordenador desta equipa (no montante de 2.440 contos) e aos membros dessa equipa (no montante de 650 contos), tendo sido autorizada por despacho do Ministro da Cultura.

5.4.5 – Projecto "Promoção da Literatura"

Constitui objectivo deste projecto fomentar a divulgação da literatura e dos autores portugueses no estrangeiro, assim como dos autores oriundos dos PALOP, estimulando o intercâmbio literário entre várias culturas. A sua concretização passa por:

a) Promover relações regulares de intercâmbio com os principais agentes literários para a língua portuguesa, editores estrangeiros que tenham publicado ou venham a publicar obras de autores portugueses, associações de âmbito literário com acção internacional, através das seguintes iniciativas: participação do IPLB em feiras internacionais do livro; participação de escritores em festivais internacionais de escritores e outras iniciativas de âmbito literário; divulgação privilegiada a tradutores, agentes literários, editores, jornalistas culturais e demais entidades/personalidades competentes na matéria, de informação actualizada sobre literatura portuguesa.

b) Apoiar a tradução de autores portugueses no estrangeiro, visando promover a tradução em línguas estrangeiras de obras de autores portugueses e de autores oriundos dos PALOP.

Relativamente às despesas com as acções referidas em a), que totalizaram 18.506 contos, respeitaram nomeadamente, a:

	(em contos)
♦ Apoios concedidos a diversas entidades promotoras de iniciativas literárias de âmbito internacional com impacto na difusão da literatura portuguesa	10.556
♦ Despesas relativas a eventos promocionais e a material promocional	3.959
♦ Ajudas de custo a técnicos do IPLB e comparticipação nas despesas de deslocação de escritores, bem como transporte de materiais para a participação em vários eventos de carácter literário	3.658

Tratando-se de apoios solicitados por entidades externas, os respectivos pedidos de apoio foram analisados pelos serviços do IPLB, que verificaram o seu enquadramento nos objectivos do projecto e emitiram parecer técnico expresso em informações/propostas de concessão de apoio, autorizadas por despacho do Ministro da Cultura ou da Directora do IPLB (por delegação).

Quanto aos apoios à tradução de autores portugueses, são concedidos por concurso anual, divulgado pelo IPLB junto das editoras estrangeiras, mediante ofício-circular que refere, nomeadamente, a percentagem de apoio a conceder aos custos de tradução (que se situou entre 60% e 100%) [1], o modelo de formulário de candidatura e os documentos a anexar a esse formulário . Após a apreciação das candidaturas realizada pelo IPLB, os apoios são concedidos por despacho do Ministro da Cultura.

Relativamente a 1998, verificou-se um elevado número de candidaturas (100), oriundas de 20 países, tendo os apoios pagos à tradução totalizado 48.610 contos.

De acordo com o ofício-circular enviado aos editores estrangeiros, estes deveriam anexar ao formulário de candidatura: cópia do contrato de cessão de direitos de autor [2] relativo à(s) obra(s) para que solicitam apoio à tradução; cópia do contrato entre editor e tradutor, datado e assinado; declaração de compromisso do editor de informar o tradutor do recebimento do subsídio para a tradução. Contudo, com frequência o IPLB aceita processos de candidatura incompletos, visto que:

- Relativamente aos processos analisados (52), constatou-se que em 28,8% dos casos não constava cópia do contrato de cessão de direitos de autor, ou qualquer outro documento indicativo dessa cessão. Segundo os responsáveis do IPLB, o Instituto estabelece contactos, por telefone, com o editor português ou o agente literário do autor, no sentido de se assegurar que a tradução e a futura edição da obra têm a anuência do autor. Considera-se necessário, contudo, que esse acordo seja documentado, evitando eventuais apoios à tradução de obras que não venham a ser editadas por falta da cedência desses direitos.

- Em 30,7% dos processos não constava a cópia do contrato entre a editora e o tradutor que se afigura como um elemento fundamental para confirmar os custos apresentados pela editora e permitir, ao mesmo tempo, verificar se a tradução será efectuada pelo tradutor indicado (cujas qualificações são pedidas no formulário de candidatura). Relativamente à declaração de o

[1] Percentagens de apoio atribuídas a obras cuja edição estava prevista para 1998. Relativamente à tradução de obras com edição prevista para 1999 e anos seguintes o apoio variou entre 30% e 50% dos custos de tradução, sendo o editor informado que no ano seguinte poderia apresentar uma candidatura para a obtenção de apoio complementar.

[2] Celebrado entre o seu detentor (autor ou outra entidade a quem os direitos tenham sido vendidos ou cedidos) e a editora.

editor informar o tradutor do recebimento do subsídio de tradução, não constava em 46,2% dos processos.

O IPLB deve acompanhar a realização das traduções e a publicação das obras, nomeadamente quanto ao cumprimento dos prazos de edição, à recepção dos três exemplares comprovando a edição, e ainda quanto à menção na obra do apoio concedido pelo IPLB. Quanto ao cumprimento dos prazos para a tradução e edição das obras a editar em 1998-99 (segundo a calendarização prevista na candidatura já deveriam estar editadas à data da auditoria), apenas foi possível constatar que em 11 processos (21,2%) constava a comunicação da editora a remeter a obra publicada.

Atendendo a que estes subsídios são pagos como adiantamentos, em relação à tradução e edição da obra, envolvendo o risco de os prazos previstos para a tradução e edição não serem cumpridos, como se verificou, considera-se necessária a celebração de um contrato com o IPLB que obrigue o editor ao cumprimento dos prazos e demais condições previstas na candidatura. Refira-se que o cumprimento dos prazos pode ser particularmente importante relativamente a países nos quais, no ano previsto para a edição, se realizam eventos relevantes que promovam os autores portugueses.

Em relação aos apoios à tradução de autores portugueses, o IPLB na sua resposta, no sentido de dar cumprimento às recomendações Tribunal de Contas, refere que *"(...) irá, pela via contratual, estabelecer as obrigações e os mecanismos de garantia do respectivo cumprimento com as editoras estrangeiras"* ficando *"(...) documentalmente habilitado a exigir a demonstração do efectivo cumprimento e da eventual sanção por incumprimento, se necessário, pela via judicial"*.

No entanto, o Instituto faz notar que *"(...) a tradução de autores portugueses é um objectivo de interesse relevante para Portugal e (...) que uma eventual rigidez e um elevado nível de exigência (...) pode produzir um efeito desmotivador das editoras estrangeiras com consequências nefastas para a tradução de autores portugueses"*.

5.4.6 -– Projecto "Promoção da Leitura"

Este projecto prossegue os seguintes objectivos:

- Desenvolver um programa integrado de promoção da leitura e de difusão do livro, visando a criação e a consolidação de hábitos de leitura.
- Apoiar e colaborar com outras entidades na realização de projectos específicos no domínio da leitura, de âmbito nacional, regional ou local, dirigidos a públicos diversificados;
- Apoiar e promover acções concertadas no domínio da difusão do autor e do livro no País, em articulação com entidades e instituições culturais.

No âmbito deste projecto foram efectuados pagamentos no montante total de 139.242 contos, nomeadamente em[1]:

[1] Apenas as despesas que constituem apoios do Estado, sob as classificações económicas 04 – "Transferências correntes", 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital" foram objecto de auditoria, bem como a referida aquisição de livros no âmbito do anterior projecto "Apoio à edição", por constituir uma modalidade de apoio para viabilizar financeiramente a edição dessas obras.

	(em contos)
♦ Aquisição de material promocional (spots televisivos, artes gráficas, etc)	69.558
♦ Aquisição de stands para a representação de Portugal na Feira do Livro de Frankfurt	30.011
♦ Apoio a actividades realizadas por treze instituições culturais	17.300
♦ Comparticipação nas despesas de deslocação de escritores à Feira do Livro de Frankfurt	3.094

Tratando-se de iniciativas de entidades externas, os respectivos pedidos de apoio foram analisados pelos serviços do IPLB, que verificaram o seu enquadramento nos objectivos do projecto e emitiram parecer técnico expresso em informações/propostas de concessão de apoio, autorizadas, caso a caso, por despacho do Ministro da Cultura ou da Directora do IPLB (por delegação de competências).

5.4.7 – Projecto "Rede Bibliográfica da Lusofonia"

Os objectivos e os eixos de acção deste projecto encontram-se definidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 133/96, de 27 de Agosto.

Assim, são objectivos deste projecto contribuir para a afirmação e valorização da língua portuguesa, designadamente através da promoção de um mais amplo conhecimento da literatura e cultura portuguesas nos cinco países de língua oficial portuguesa; facultar ao grande público o acesso à informação cientifica, técnica e cultural veiculada em português, nomeadamente, através da oferta de fundos bibliográficos, visando minimizar a escassez neste domínio e promover o conhecimento e intercâmbio das produções literárias entre países lusófonos.

Relativamente a 1998, as despesas totalizaram 99.940 contos, respeitando nomeadamente a:

	(em contos)
♦ Aquisição de material para oferta, mobiliário diverso para uma biblioteca em Cabo Verde e material promocional paras as Feiras do Livro de Cabo Verde e S. Tomé	76.840
♦ Apoio ao Centro Nacional de Cultura para a concessão de bolsas "Criar Lusofonia", no âmbito do protocolo celebrado com o Ministério da Cultura	6.190
♦ Comparticipação nas despesas de construção e apetrechamento de uma biblioteca em S. Tomé e Príncipe no âmbito do protocolo celebrado entre a Câmara Municipal do Seixal e o IPLB	7.541

5.4.8 – Projecto "Observatório do Livro – Gestão da Difusão"

Os objectivos deste projecto consistem em financiar estudos, preferencialmente realizados por particulares, sobre componentes específicas do mercado do livro, caracterização do sector da edição, da rede livreira e dos hábitos de leitura, e análise da evolução e tendência do sector do livro.

No quadro seguinte constam as despesas deste programa, que totalizou 4.758 contos:

	(em contos)
♦ Prémios Aristeion/98[1] (pagamento aos especialistas que procederam à selecção dos autores e dos trabalhos de tradução e elaboração de textos)	1.199
♦ Pagamento ao Júri do concurso Apoio à Edição - Novos Autores	450
♦ Pagamento ao Júri do concurso Promoção da Literatura - Bolsas de Criação Literária	120
♦ *Estudo sobre a Avaliação da Aplicação da Lei do Preço Fixo do Livro – 2.ª Tranche*	*2.474*
♦ *Criação do Núcleo de Informação da Área do Livro*	*515*
Total	**4.758**

Enquadravam-se nos objectivos do projecto as despesas relativas ao "Estudo sobre a Avaliação da Aplicação da Lei do Preço Fixo do Livro" e "Criação do Núcleo de Informação da Área do Livro" , pelo que as restantes deveriam ter sido processadas por conta do respectivo projecto ("Apoio à Edição" e "Promoção da Literatura").

5.4.9 – Projecto "PALESE – Apoio à Leitura em Suportes Especiais"

Em 1987 foi celebrado um protocolo entre o ex-Instituto Português do Livro e da Leitura e a Biblioteca Nacional (BN) segundo o qual, relativamente aos suportes especiais de leitura, ficou atribuído ao ex-IPLL a área do *livro sonoro para invisuais*, ficando a BN responsável pelo apoio às edições *braille*. Assim, com este propósito foi criado o projecto PALESE.

Este projecto tem por objectivo dotar as bibliotecas dos meios técnicos passíveis de satisfazer as necessidades específicas de invisuais, outros deficientes e idosos, de forma a ultrapassar as barreiras físicas que possam limitar o seu acesso às fontes de informação, através da aquisição de equipamentos, transcrição para suportes sonoros de obras impressas, necessárias à criação de núcleos específicos, em bibliotecas públicas, os quais permitem a reprodução e audição do livro sonoro.

Foram analisados os apoios pagos no âmbito do projecto em referência, totalizando 3.000 contos, tendo como beneficiárias as Câmaras Municipais do Porto (2.000 contos) e de Vila Nova de Gaia (1.000 contos).

A concessão do apoio teve por base a celebração de contratos/programa entre o IPLB e as respectivas Câmaras, homologados pelo Ministro da Cultura.

Refira-se que, segundo os responsáveis do IPLB, este projecto foi suspenso em 1999, sendo uma das dificuldades apontadas na sua aplicação o facto de as Câmaras Municipais não apresentarem ao Instituto os documentos de despesa comprovativos da aplicação das verbas.

[1] Refere-se ao Prémio Europeu da Literatura e o Prémio Europeu da Tradução, concedidos pela Comissão Europeia.

5.4.10 – Projecto "Dicionário Cronológico de Autores Portugueses"

Não estando previsto no mapa inicial do PIDDAC (Mapa XI anexo ao Orçamento do Estado para 1998), durante este ano foi criado um oitavo Projecto: "Dicionário Cronológico de Autores Portugueses", embora os apoios à sua elaboração já decorressem há vários anos.

O "Dicionário Cronológico de Autores Portugueses" é uma obra de carácter bibliográfico que pretende reunir informações sobre os autores portugueses de literatura e de ciências sociais e humanas, estando já publicados 4 volumes (que abrangem os autores portugueses nascidos até 1919). Para a conclusão dos volumes previstos e preparação da reedição dos já publicados, o IPLB propôs, tendo sido autorizada por despacho do Ministro da Cultura, um orçamento anual de 10.000 contos, durante quatro anos:

- para o pagamento de colaboradores externos para a pesquisa e redacção de entradas;
- para o pagamento, sob a forma de subsídio anual de investigação, a uma equipa de investigação, dirigida por um Coordenador, para a pesquisa ou esclarecimentos de dados omissos.

Foram efectuados, por conta deste projecto, os pagamentos a 16 colaboradores externos no montante total de 4.678 contos. Tratando-se de um projecto criado em Maio/98, os pagamentos anteriores foram efectuados por conta de projectos até então existentes, conforme refere a resposta do IPLB, pelo que a sua execução financeira não reflecte a totalidade dos pagamentos efectuados neste âmbito.

5.4.11 – Publicitação dos apoios nos termos da Lei n.º 26/94

Analisadas as listagens relativas aos dois semestres de 1998 relativos aos apoios pagos pelo IPLB, constatou-se que tinham sido publicados todos os apoios pagos em cada semestre que ultrapassavam o valor previsto no n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (que, em 1998, correspondia a 2.120 contos). Contudo, verificou-se que os subsídios pagos aos bolseiros não foram publicados; tais bolsas, com o montante mensal de 250 contos, totalizam os montantes semestrais e anuais de, respectivamente, 1.500 contos e 3.000 contos. Assim, dado que o montante anual do subsídio de cada bolsa ultrapassa o limite a que se refere o n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 26/94, em cada semestre deveria ter sido também publicada a lista dos pagamentos dos subsídios aos bolseiros, independentemente do facto desse pagamento ser fraccionado.

Na sua resposta o IPLB refere que *"(...) considerou que o n.º 1 do artigo 2° da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, dispensava a publicação dos subsídios atribuídos no âmbito das Bolsas de Criação Literária, atendendo aos valores dos mesmos em relação a cada semestre"* e que: *"No ano em curso e em cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas e da melhor aplicação da legislação aplicável serão publicados, nos devidos termos, os subsídios atribuídos aos bolseiros."*

5.5 – Concessão de empréstimos e realização de outras operações activas pela DGT e pela DGAERI

5.5.1 – Enquadramento

Conforme consta do quadro seguinte, as dotações relativas à classificação económica 09 – "Activos Financeiros", inscritas no Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças, totalizaram inicialmente 22,4 milhões de contos. Ao longo da execução orçamental verificou-se uma redução de 2,0 milhões de contos, através de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, totalizando as dotações finais 20,4 milhões de contos.

Como também se encontra evidenciado no quadro, por conta dessas dotações orçamentais foram realizadas despesas relativas à concessão de empréstimos a médio e longo prazos, execução de avales e outras garantias, indemnizações de seguros de crédito, participações financeiras multilaterais, e despesas relativas processos de extinção de empresas, totalizando 16,4 milhões de contos (valor que inclui o montante de 4,2 milhões de contos transferido para operações de tesouraria).

Dotações orçamentais e "pagamentos efectuados"

(em contos)

Rubricas de Cl. Ec. 09 – "Activos Financeiros"	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Orçamento final	"Pagamentos efectuados" (CGE)
09.06.00 – Empréstimos Médio Longo Prazos	8 277 387	+ 3 400 000	11 677 387	11 677 387
09.06.03 – Outros Sectores (*)	1 750 000	+ 4 400 000	6 150 000	6 150 000
09.06.02 – Exterior(**)	6 527 387	- 1 000 000	5 527 387	5 527 387
09.07.00 – Outros Activos Financeiros	14 149 390	- 5 409 000	8 740 390	4 729 944
09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias(*)	2 565 000		2 565 000	564 839
09.07.00 B – Execução de avales (Exterior)(*)	25 000	+ 20 000	45 000	45 000
09.07.00 B – Seguros de Crédito (COSEC)(*)	10 000 000	- 5 315 000	4 685 000	3 540 475
09.07.00 C – Remuneração Gestores Judiciais(*)	150 000	- 100 000	50 000	-
09.07.00 D – Despesas c/ Processos de Extinção(*)	50 000	- 14 000	36 000	36 000
09.07.00 A – Participações Financeiras Multilaterais(**)	1 359 390		1 359 390	543 630
Total	**22 426 777**	**- 2 009 000**	**20 417 777**	**16 407 331**

(*) Dotação gerida pela Direcção Geral do Tesouro (DGT).

(**) Dotação gerida pela Direcção Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os resultados da auditoria às despesas realizadas em 1998 por conta dessas dotações, bem como a utilização em 1999 dos montantes transferidos para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", constam dos pontos seguintes.

A transferência dos saldos das dotações orçamentais, verificados no final do ano, para essas contas de operações de tesouraria foi efectuada com base no art.º 69.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998) que, à semelhança dos anos anteriores, dispõe:

> *"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 1998 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 1999".*

A análise global da transferência dos saldos dessas dotações para operações de tesouraria, da utilização dessas verbas em 1999 e dos efeitos sobre a CGE/98 consta, adiante, do ponto 7[1].

5.5.2 – Concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas

Nos termos do art.º 53.º da Lei n.º 127-B/98, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), ficou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, autorizado a *"(...) conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas, até ao montante contratual de 30 de milhões de contos (...)"*.

As dotações com essa finalidade foram inscritas no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças, nas rubricas de classificação económica:

- 09.06.03 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Outros Sectores" (verbas geridas pela DGT);
- 09.06.02 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Exterior (verbas geridas pela DGAERI).

5.5.2.1 – Concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas através da DGT

Por conta da dotação Cl. Ec. 09.06.03 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Outros sectores": foram efectuadas pela DGT transferências para o IFADAP para o financiamento do Crédito-PAR (Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais) e concedido um empréstimo à Região Autónoma dos Açores, pelos montantes seguintes:

	(em contos)
Crédito-PAR	1.150.000
Empréstimo à Região Autónoma dos Açores	5.000.000
	6.150.000

[1] Foi anteriormente realizada uma auditoria especificamente orientada para a análise do mecanismo de transição de saldos para esse tipo de contas de operações de tesouraria, cujos resultados constam do ponto 6.6 do Parecer sobre Conta Geral do Estado de 1997.

a) Crédito-PAR

Os resultados da auditoria realizada ao Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (PAR ou Crédito-PAR), realizada junto do IFADAP, constam do Parecer sobre a CGE de 1994, constando também os resultados das auditorias realizadas junto da DGT que abrangeram o financiamento deste programa nos Pareceres sobre a CGE de 1992 e 1995.

O programa em apreço foi criado pela Resolução n.º 159/80, de 15 de Abril, e regulamentado por diversa legislação avulsa. Caracteriza-se em seguida o programa e analisam-se os fluxos financeiros entre a DGT e o IFADAP no ano de 1998.

1 – Objectivos do PAR:

- proporcionar a rendeiros a possibilidade de aquisição de prédios rústicos que estão sob sua directa exploração, através de um sistema de apoios técnicos e financeiros, "considerando que a estabilidade decorrente da aquisição da terra pelos arrendatários constituirá um estímulo para a realização de investimentos susceptíveis de gerarem acréscimos de produtividade agrícola";
- financiar o pagamento de tornas a herdeiros directos, como medida de preservação da unidade agrícola familiar, apontando para o gradual desaparecimento de pequenas ou pequeníssimas empresas inviáveis, e consequente aumento da sua dimensão média;
- financiar acções de emparcelamento de prédios contíguos, aquisição de fracções ou eliminação de encravados, também numa óptica de estruturação fundiária.

O limite do empréstimo por beneficiário no âmbito do Crédito-PAR (financiado em 50% através de recursos do Estado e em 50% através de recursos da instituição de crédito) passou de um valor inicial de 5.000 contos para 10.000 contos em Novembro/84 e para 20.000 contos em Julho/91.

A gestão do Crédito-PAR competia inicialmente à Comissão de Avaliação do Crédito-PAR, até à sua extinção pelo Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho, que transferiu para o IFADAP as suas competências e atribuições.

2 – Regime financeiro do Crédito-PAR

a) Finalidade do empréstimo

O empréstimo destina-se ao pagamento total ou parcial do prédio rústico, podendo incluir uma verba para a cobertura dos encargos adicionais com registos de transacção e hipoteca (3% do valor atribuído para aquisição do prédio, desde que o limite legal para o empréstimo não seja ultrapassado).

b) Financiamento do empréstimo

As verbas mutuadas inicialmente pelo banco através de um único contrato correspondem, de facto, a dois empréstimos de igual valor, um com recursos da instituição de crédito e outro com recursos do Estado. Os recursos do Estado são entregues ao banco através do IFADAP, que para o efeito deverá receber trimestralmente da DGT as verbas inscritas anualmente no Cap. 60–"Despesas Excepcionais".

c) Prazo do empréstimo

O prazo é de 20 anos a contar a data de celebração da escritura, sendo o seu reembolso em duas fases.

d) Reembolso do capital e pagamento de juros

No contrato de empréstimo fica previsto o plano (a actualizar) de reembolso do empréstimo, primeiro ao banco e em seguida do Estado.

1) Primeira fase (7 anos)

O mutuário apenas reembolsa a parte do empréstimo financiado pela instituição de crédito (50% do valor do empréstimo), em anuidades progressivas, vencendo-se a primeira um ano após a celebração do contrato.

Em cada ano a instituição de crédito aplicará à sua parte do empréstimo a taxa de juro em vigor para as operações de natureza e prazos idênticos. Os juros correspondentes ao capital em dívida do empréstimo do banco são pagos pelo Estado, através do IFADAP (que para o efeito deverá receber trimestralmente as verbas da DGT) à instituição de crédito, a título de empréstimo ao beneficiário, indo acrescer ao total do empréstimo do Estado;

Nesses sete anos, a parte do empréstimo do Estado goza de isenção de juros.

2) Segunda fase (13 anos)

No início do 8º ano, o empréstimo do Estado será igual ao capital inicial (do empréstimo do Estado) acrescido dos juros pagos à instituição de crédito.

O capital em dívida vence juros à taxa anual de 3% e será reembolsado em 13 prestações de capital e juros, anuais e progressivas, vencendo-se a primeira um ano após a última prestação de amortização do "empréstimo do banco".

Os acertos em relação ao plano de amortização inicialmente fixado (acertos necessários no caso de o valor dos juros pagos ao banco diferir do inicialmente previsto, dada a variação anual das taxas de juro praticadas pelo banco) realizam-se nas três últimas anuidades.

As prestações de amortização de capital e de juros recebidas pelo banco, uma vez satisfeitas as obrigações imputadas à liquidação dos seus créditos, são entregues ao IFADAP e deverão dar entrada nos cofres do Estado, mediante guias de receita emitidas pela DGT.

3 – Análise dos fluxos financeiros

A legislação prevê uma periodicidade trimestral para a prestação de contas pelo IFADAP e a consequente realização dos fluxos financeiros com a DGT. Assim, no trimestre seguinte ao que respeita, o Instituto deverá remeter à DGT uma relação discriminada das verbas recebidas e aplicadas no financiamento do PAR (concessão de novos empréstimos e pagamento de juros às IC's), das cobranças efectuadas (reembolsos dos empréstimos e juros pagos pelos mutuários através das IC's) e do pagamento de comissões (do IFADAP e das IC's), competindo à DGT transferir para o IFADAP as verbas orçamentais destinadas ao financiamento do PAR e ao pagamento de comissões, e emitir as guias de receita do Estado para a entrega pelo Instituto das verbas recebidas das IC's relativas às cobranças.

O montante anual para financiamento do PAR, nos termos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho, deverá ser fixado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, e transferido pela DGT para o IFADAP, proporcionalmente, em cada trimestre.

Quanto à disponibilização em 1998 das verbas orçamentais para esse financiamento, o Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Agricultura e do Desenvolvimento Rural n.º 353/98, de 13/04/98 (publicado no Diário da República, II, de 26/05/98), fixou em 1.150.000 contos o montante global das operações de crédito a financiar pelo Estado nesse ano ao abrigo do Crédito-PAR, sendo 750.000 contos para a concessão de novas operações (novos empréstimos) e 400.000 contos para liquidação de juros às IC's.

Esse montante foi transferido pela DGT para o IFADAP em prestações iguais de 287.500 contos, correspondentes às parcelas trimestrais, em 19/06/98, 10/07/98, 29/10/98 e em 11/01/99.

Em Junho de 1998, antes da transferência dessas verbas para o IFADAP, foi efectuada a devolução pelo Instituto do montante de 1.206.149 contos, correspondente ao saldo acumulado que se verificava em 31/12/97, isto é, à diferença entre as verbas recebidas pelo IFADAP para financiamento do PAR e a aplicação efectiva dessas verbas pelo Instituto até essa data.

Relativamente ao financiamento do PAR, no quadro seguinte indicam-se os montantes relativos a 1998 dos pagamentos realizados pelo IFADAP às IC's, as transferências efectuadas pela DGT, a referida devolução e os valores acumulados que se verificaram em 31/12/97 e 31/12/98, e também, visto que envolvem fluxos financeiros embora não abrangidos pela auditoria, os montantes correspondentes às cobranças e às comissões:

Fluxos financeiros entre o IFADAP e a DGT

(em contos)

Operações	Acumulado em 31.12.97	Realizado em 1998	Acumulado em 31.12.98
Financiamento do PAR (empréstimos e juros bancários)			
1 – Pagamentos realizados pelo IFADAP às IC's	4 686 048	454 290	5 140 338
2 – Verbas recebidas da DGT[(a)]	5 892 197	[(*)]1 150 000	7 042 197
3 – Devolução pelo IFADAP do saldo em 31/12 /97[(b)]		1 206 149	1 206 149
Saldo em posse do IFADAP (2 - 1 - 3)	**1 206 149**	**(510 439)**	**695 710**
Cobranças (reembolsos de capital e de juros)			
1 – Verbas entregues pelos bancos ao IFADAP	901 549	273 375	1 174 924
2 – Verbas entregues pelo IFADAP à DGT[(c)]	812 701	182 948	995 649
Saldo em posse do IFADAP (1 - 2)	**88 848**	**90 427**	**179 275**
Comissões			
1 – Comissões das IC's e do IFADAP	477 422	99 757	577 179
2 – Verbas recebidas da DGT[(d)]	425 784	120 444	546 228
Saldo em posse do IFADAP (2 - 1)	**(51 638)**	**20 687**	**(30 951)**
Outros valores (Despesas de contencioso)	(160)	-	(160)
Saldo Global em posse do IFADAP	**1 243 199**	**(399 325)**	**843 874**

Fonte: Mapas trimestrais de prestação de contas do IFADAP à DGT.

Obs: [(a)]A partir de 1990 trata-se de verbas orçamentais com a Cl. Ec. 09.06.03 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Outros Sectores". Em anos anteriores, tais verbas eram processadas por conta de rubricas de operações de tesouraria, extintas nos termos do n.º 1 da Lei n.º 23/90 (Cfr. o ponto 6.3 do Parecer sobre a CGE/94).

[(b)]Devolução, através de guia de operações de tesouraria, registada pela DGT na conta de operações de tesouraria "IFADAP – Crédito-PAR".

[(c)]As receitas provenientes de cobranças de capital foram contabilizadas como receita do Estado no Capítulo 10, Grupo 14, Artigo 01 (Activos Financeiros/Empréstimos a Médio e Longo Prazos-Outros Sectores/Empresas Privadas), enquanto que as provenientes de cobranças de juros foram contabilizadas no Capítulo 04, Grupo 03, Artigo 01 (Rendimentos da Propriedade/Juros-Administrações Privadas/Instituições Particulares).

[(d)]Verbas orçamentais com a Cl. Ec. 02.03.10 – "Aquisição de outros serviços"

[(*)]Inclui a última prestação de 287.500 contos, paga pela DGT em 11/01/99.

Conforme se indica no quadro, relativamente a 1998, por conta da dotação em análise foi transferido para o IFADAP 1.150.000 contos, o que representou mais 695.710 contos do que as aplicações efectuadas pelo Instituto, que totalizaram nesse ano 454.290 contos.

Conforme se refere no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994 sobre o Crédito-PAR, constatava-se então que o seu financiamento orçamental anual se processava a um ritmo irregular, havendo anos em que as verbas transferidas para o IFADAP foram insuficientes ou, inclusivamente, inexistentes para fazer face aos encargos com o serviço do crédito, enquanto noutros anos o respectivo Orçamento do Estado, além de suportar os correspondentes encargos anuais, suportava uma despesa adicional para liquidação da dívida ao IFADAP. Em final de 1994, o saldo era desfavorável ao IFADAP em 520.372 contos, montante financiado por outros recursos do Instituto.

Como se indica no quadro anterior, no final de 1997 e de 1998, a situação é inversa, apresentando os saldos em posse do Instituto relativo às operações de financiamento do PAR, os montantes, respectivamente, de 1.206.149 contos e de 695.710 contos.

À semelhança do que tem sido referido sobre o financiamento do Crédito-PAR em anteriores Pareceres sobre a CGE, atendendo à regra da anualidade do Orçamento do Estado e à necessidade de maior transparência das contas públicas, torna-se necessária uma maior aproximação entre as verbas disponibilizadas em cada ano para o financiamento do programa e os encargos correspondentes, visto que:

- nos anos em que o Orçamento do Estado não suporta a totalidade dos encargos do PAR, cria-se um défice oculto, a financiar pelo respectivo Orçamento no(s) ano(s) seguinte(s);
- na situação inversa, quando a despesa orçamental é superior ao montante necessário para o financiamento do PAR, como se verificou em 1998, existirá uma sobreavaliação da despesa.

Assim, embora essas verbas devam ser transferidas por adiantamentos trimestrais e atendendo a que a DGT só toma conhecimento do montante total das aplicações realizadas pelo IFADAP no financiamento anual do PAR através do relatório do 4.º trimestre, remetido pelo Instituto no final do 1.º trimestre do ano seguinte, torna-se necessário que esses adiantamentos, em particular o relativo ao 4.º trimestre, tenham em conta o saldo já em posse do IFADAP e a sua previsão das necessidades de financiamento para o trimestre seguinte, previsão que deverá ser comunicada à DGT.

Na sua resposta, refere a DGT que: *"Esta é também a posição da Direcção-Geral do Tesouro"*, acrescentando que em 1999 já *"não foi transferido qualquer montante relativo à 4.ª tranche do adiantamento anual"*.

Relativamente à devolução pelo IFADAP do saldo acumulado em 31/12/97, no montante de 1.206.149 contos, efectuada em Junho de 1998 mediante guia de operações de tesouraria emitida pela DGT, a sua entrada nos cofres do Estado foi registada por esta Direcção-Geral a crédito da conta de operações de tesouraria "IFADAP-Crédito PAR", criada em 1998 e que encerrou com esse saldo passivo.

Trata-se de um procedimento irregular, uma vez que a verba entrada nos cofres do Estado não consubstancia um crédito do IFADAP mas, pelo contrário, a regularização pelo Instituto de recebimentos em excesso de verbas orçamentais, pelo que deveria ter sido contabilizada como receita orçamental. Além disso, o próprio reembolso do capital mutuado e os respectivos juros constituem receita orçamental, como foi referido .

Na sua resposta, refere a DGT que: *"Reconheceu-se já a deficiência deste procedimento, tendo a respectiva regularização da receita orçamental ocorrido em Outubro de 1999"*.

b) Empréstimo à Região Autónoma dos Açores

Por solicitação do Governo Regional dos Açores, para fazer face às necessidades de financiamento do seu orçamento, foi concedido ao abrigo do referido art. 53.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1998) à Região Autónoma dos Açores, um empréstimo no montante de 5 milhões de contos, vencendo juros à taxa Lisbor a 6 meses, deduzida de 8 pontos percentuais, estando previsto o seu reembolso de uma só vez no final do prazo do empréstimo (5 anos),

ou por amortização total ou parcial antecipada. O desembolso do empréstimo, nesse montante, foi efectuado em 23/12/98.

5.5.2.2 – Concessão de empréstimos a Cabo Verde através da DGAERI

A execução orçamental da rubrica de Cl. Ec. 09.06.02 – "Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Exterior" (da Subdivisão 06 – Despesas de Cooperação), gerida pela DGAERI regista como "pagamentos efectuados" o montante 5.527.387 contos, no qual se inclui saldo da dotação transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", no montante de 2.929.173 contos

Por conta dessas verbas foram efectuados em 1998 e 1999 os seguintes desembolsos por conta de empréstimos à República de Cabo Verde, tendo sido reposta a verba não utilizada:

(em contos)

Empréstimos a Cabo Verde	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)	Pagamentos em 1999 (por operações de tesouraria)	Total
Aerogare da Ilha do Sal	43 037	60 782	103 819
Facilidade de crédito	1 000 000	1 000 000	2 000 000
Bridge Loan	1 555 177	1 148 945	2 704 122
Total dos pagamentos (DGAERI)	**2 598 214**	**2 209 727**	**4 807 941**
Montante transferido para OT	2 929 173		
Montante não utilizado (reposto)		719 446	719 446
"Pagamentos efectuados" (CGE)	5 527 387		5 527 387

Como evidencia o quadro, da verba transferida para a referida conta de operações de tesouraria, não teve utilização o montante de 719.446 contos. Também, em relação aos pagamentos efectuados em 1999 pela conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI" (2.209.742 contos), uma parte dos desembolsos relativos ao empréstimo para a Aerogare da Ilha do Sal (no montante de 33.087 contos) e o desembolso relativo ao *Bridge Loan* (1.148.945 contos), não constituíram liquidação de encargos transitados de 1998, conforme se analisa nos pontos seguintes. Tais pagamentos deveriam ter sido efectuados por conta da correspondente dotação orçamental de 1999.

Assim, do montante transferido para essa conta de operações de tesouraria (2.929.173 contos), não reunia as condições previstas no art.º 69.º da Lei do Orçamento o montante de 1.901.478 contos (86%), visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a ser liquidados com essas verbas, tendo este montante representado uma sobreavaliação da despesa orçamental de 1998 bem como da receita orçamental de 1999, uma vez que foi reposta neste ano.

a) Empréstimo para a ampliação e modernização da Aerogare da Ilha do Sal

Através do contrato celebrado entre o Estado Português e a República de Cabo Verde em 04/05/93, foi concedido um empréstimo até ao valor equivalente a 7,5 milhões de dólares USD, com a finalidade de "financiar os estudos, concepção e elaboração dos projectos e documentos de concurso público da 2.ª 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 cabo-verdeanos ou por consórcio entre ambas" .

O empréstimo foi aprovado pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 58/92-XII, de 31/07/92 (publicado no Diário da República n.º 185 de 12/08/92), ao abrigo do n.º 1 do art. 53.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março (Orçamento do Estado para 1992).

O prazo limite de utilização do empréstimo foi inicialmente fixado em 31/12/94, podendo ser prorrogado (o que tem vindo a suceder) 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.

Nos termos do contrato, os pedidos de utilização do empréstimo foram submetidos pelo mutuário à aprovação da DGAERI, especificando o montante pretendido e acompanhados das facturas comprovativas das despesas efectuadas ou das obras executadas, no âmbito da componente a que dizem respeito. Os pagamentos foram efectuados directamente às empresas fornecedoras.

Relativamente aos pagamentos efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", com data-valor a partir de 22/04/99 (inclusive), no montante total de 33.087 contos, atendendo a que os pedidos de pagamento pelo mutuário são de 1999 (para liquidação de despesas que lhe foram facturadas também neste ano), não constituíam encargos transitados de 1998. Assim, por se tratar da liquidação de encargos vencidos em 1999, esses pagamentos deveriam ter sido realizados por conta da correspondente rubrica do OE/99.

b) Facilidade de Crédito

No quadro do Acordo de Cooperação Cambial entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde (e respectivos Protocolos anexos), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/98, de 15 de Junho e assinado em 13/03/98, que previa a concessão de uma facilidade de crédito para reforço das suas reservas cambias, foi celebrado em 3/7/98 o correspondente Contrato de Facilidade de Crédito, para o financiamento da importação de bens e serviços ou para a liquidação do serviço da dívida externa, funcionando assim como garantia complementar de convertibilidade da moeda do mutuário

O Contrato de Facilidade de Crédito definiu as condições de utilização do financiamento, designadamente:

- Montante: O crédito concedido ao abrigo da facilidade poderá ascender a 5,5 milhões de contos, podendo este montante ser elevado para 9 milhões de contos.
- Reembolsos: O crédito a conceder ao abrigo da facilidade de crédito será posto anualmente à disposição do mutuário, devendo encontrar-se integralmente amortizado no dia 31 de Dezembro de cada ano (com excepção duma parcela até 20% pode ocorrer até 31 de Janeiro), com renovação no primeiro dia útil do ano civil imediato, até ao termo da vigência do Acordo de Cooperação Cambial.

- Juros: Serão devidos juros sobre o capital em dívida, contados dia a dia, à taxa de 0,5% ao ano, a serem pagos em escudos portugueses e com periodicidade semestral, em 30 de Junho e 31 de Dezembro de cada ano.

O desembolso da primeira tranche, no montante de 1 milhão de contos, foi solicitado pelo Banco de Cabo Verde, em Setembro de 1998, tendo o seu pagamento, proposto pela DGAERI considerando que se verificavam as condições previstas no acordo e no contrato, sido autorizado por despacho de 02/10/98 do Ministro das Finanças.

O desembolso da 2.ª tranche, igualmente de 1 milhão de contos, foi solicitado pelo Banco de Cabo Verde, em 14/12/98, tendo a DGAERI, através da informação n.º 28/99, de 29 de Janeiro, proposto esse pagamento, considerando estarem reunidas as condições previstas, tendo sido autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 1/2/99. Conforme o proposto nessa informação, o pagamento foi efectuado em Fevereiro/99 pela conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI".

Observa-se que este pagamento pode ser considerado como a liquidação de encargos transitados de 1998, atendendo a que o pedido de desembolso tinha sido efectuado pelo mutuário em 1998 e estavam reunidas nesse ano as condições para a sua realização, com excepção das relacionadas com a análise do pedido pela DGAERI e o seu processamento, que se prolongaram pelo ano seguinte.

c) *"Bridge loan"*

Pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 4854/98 (2.ª série) de 10/03/98 (publicado no Diário da República, II.ª Série, n.º 69, de 23/03/98), nos termos do citado art. 53.º da Lei do Orçamento para 1998, foram concedidos dois empréstimos intercalares à República de Cabo Verde, de 8,5 milhões de USD e de 6,5 milhões de USD, nas condições seguintes:

- Montante e desembolsos: 8,5 milhões de dólares americanos no 3.º trimestre de 1998 e 6,5 milhões de dólares americanos no 4.º trimestre de 1999
- Amortização: A prazo de um ano
- Juros: À taxa de 0,75% ao ano, com vencimento a prazo de um ano a partir da data de utilização.
- Condições especiais: Eventual renovação do prazo de vencimento por mais um ano, podendo proceder-se a mais uma renovação anual, a título excepcional

Nos termos do referido despacho, a concessão destes empréstimos intercalares foi motivada pela "necessidade de se acudir a uma situação pontual de atraso na obtenção de receitas previstas para o *trust-fund*[1]", constituído por doações a Cabo-Verde. Esse despacho previa que o primeiro empréstimo seria desbloqueado no 3.º trimestre de 1998 e o segundo no 4.º trimestre de 1999.

[1] A contribuição portuguesa para a constituição do referido *trust-fund*, no valor de 5 milhões de USD (920.325 contos), não constituindo um activo financeiro, foi realizada em 29/06/98, através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/97", por conta do saldo transitado da rubrica do OE/97 de Cl.Ec. 04.04.02 C- "Transferências correntes/Exterior-Contibuições Financeiras Bilaterais (Cfr. o ponto 6.6.6 d) do Parecer sobre a CGE/97).

O despacho do Ministro das Finanças n.º 11.851 (2.ª série) de 08/06/98 (publicado no Diário da República, II Série, n.º 157, de 10/07/98), veio permitir a antecipação do pagamento do *bridge-loan*, ao estabelecer que os empréstimos intercalares fossem desembolsados, respectivamente, em 1998 e em 1999, ficando sem efeito as datas estabelecidas no despacho anterior.

O primeiro empréstimo intercalar, de 8,5 milhões de USD, foi desembolsado em Julho/98, pelo contra-valor de 1.555.177 contos, após a celebração, em 29/06/98, do correspondente acordo entre Portugal e Cabo Verde relativo à concessão do empréstimo e do despacho do Ministro das Finanças, de 10/07/98, autorizando o seu desembolso.

Quanto ao segundo empréstimo intercalar, no montante de 6,5 milhões de USD, a que correspondeu o contra-valor de 1.148.945 contos, o seu pagamento, autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 25/01/99 e após a celebração do respectivo acordo de concessão, em 4/02/99, foi efectuado em Fevereiro desse ano, por conta de "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI".

Relativamente a este empréstimo intercalar, atendendo a que os referidos Despachos n.º 4.854/98 (2.ª série), de 10 de Março, que estabelece a ficha técnica, e n.º 11.851 (2.ª série), de 8 de Junho, do Ministro das Finanças, determinavam o seu desembolso em 1999 e que o acordo que permitia esse desembolso foi celebrado neste ano, o mesmo não constituía um encargo transitado de 1998, devendo o seu pagamento ter sido efectuado por conta da correspondente rubrica do OE/99 e não por saldos do OE/98.

Relativamente à situações referenciadas quanto à utilização indevida das verbas transferidas para operações de tesouraria, refere a DGAERI na sua resposta que:

> *"Em todos estes casos a DGAERI agiu de acordo com o entendimento de que, tratando-se de desembolsos decorrentes de contratos celebrados em 1998 (caso da Facilidade de Crédito e do Bridge Loan) ou antes de 1998 (caso do Aeroporto do Sal), poderiam os mesmos ser efectuados por conta dos saldos do OE/98".*

Os factos referidos na resposta, sem ter em conta o ano em que se constituem os encargos liquidados pela referida conta de operações de tesouraria, não constituem fundamento suficiente para a transferência dos saldos das dotações orçamentais para essa conta e para a utilização dessas verbas, conforme se refere em anteriores pareceres e, adiante, no ponto 5.5.7.2.

5.5.3 – Pagamentos em execução de avales e de outras garantias através da DGT

Para a realização das despesas em execução de avales e de outras garantias do Estado, foram inscritas no Cap. 60 as seguintes dotações, geridas pela DGT.

- 09.07.00 A – Execução de Avales/Outras garantias (da Subdivisão 05 – Activos Financeiros)
- 09.07.00 B – Execução de Avales (da Sudivisão 06 – Despesas de Cooperação).

5.5.3.1 – Execução de avales e de outras garantias na ordem interna

A CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" da rubrica com a Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de Avales/Outras garantias, o montante de 564.839 contos, que inclui o saldo da dotação transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT", no montante de 350.000 contos.

O saldo da dotação transferido para operações de tesouraria não foi utilizado, sendo reposto como receita orçamental de 1999, o que permite concluir que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a liquidar com essas verbas, pelo que não estavam reunidas as condições previstas no art.º 69.º da Lei do Orçamento para essa transferência, que sobreavaliou a despesa orçamental nesse ano.

Na sua resposta refere a DGT que:

> *"De facto o Estado não interveio, na qualidade de garante, em operações cujo prazo de vencimento ocorreu em Dezembro de 1998, pelo que não se verificou a utilização das verbas transferidos para Saldos. Os serviços têm vindo a insistir junto dos mutuários pela prestação de informação atempada sobre a sua eventual incapacidade de pagamento, facilitando uma previsão de despesa mais rigorosa. Sublinha-se que a Direcção-Geral do Tesouro tem melhorado os seus procedimentos em matéria de transição de Saldos por forma a conseguir que as verbas excepcionalmente transferidas sejam integralmente utilizadas (...)"*

Por conta dessa dotação foram efectuados em 1998 os seguintes pagamentos, em resultado da garantia prevista no Código das Expropriações a uma expropriação realizada pela Direcção Regional da Educação do Norte e em execução de um aval prestado ao Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA.

(em contos)

	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)
Direcção Regional de Educação do Norte	139 505
Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA	75 334
Total dos pagamentos (DGT)	**214 839**
Montante transferido para OT	350 000
"Pagamentos efectuados" (CGE)	564 839

a) Garantia relativa à expropriação realizada pela Direcção Regional de Educação do Norte (DREN)

A DGT foi interpelada pelo Tribunal Judicial de Espinho para proceder ao depósito de 139.505 contos, importância relativa à indemnização por expropriação litigiosa (antecedida de declaração de utilidade pública e de posse administrativa) do terreno onde seria instalada a Escola C+S de Silvalde, em conformidade com o preceituado n. º 3 do art.º 50 do Código de Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro.

Na posse administrativa dos bens a expropriar, o Estado, por meio da DGT, garante o pagamento da indemnização que vier a ser determinada, podendo em consequência exercer o direito de regresso sobre a entidade expropriante, através de cativação de transferências orçamentais independentemente de quaisquer formalidades (artigo 21.º desse Código).

Efectuado o referido depósito, em 13/04/98, a DGT foi reembolsada pela DREN no mês seguinte.

b) Pagamentos em execução do aval prestado ao Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA (CNEMA)

Por despacho n.º 491/96-XII, de 6 de Novembro, do Ministro das Finanças, foi concedido um aval do Estado a uma operação de financiamento de reestruturação de créditos, a realizar pelo CNEMA[1] junto da Caixa Geral de Depósitos, S. A., no montante de 1 milhão de contos.

Os encargos suportados pelo Estado, na qualidade de avalista desse empréstimo, resultaram do incumprimento por parte do CNEMA de três prestações consecutivas de juros, ainda no período de carência do empréstimo.

Os pagamentos em execução deste aval, que totalizaram 75.333.568$00 respeitam ao pagamento de juros remuneratórios (em que a DGT se substitui ao devedor) e de juros de mora (no período entre a data da interpelação da CGD à DGT para que procedesse ao pagamento dos juros remuneratórios e a data da efectivação do pagamento). Esses pagamentos, períodos a que respeitam e taxas de juros foram os seguintes:

1.º Pagamento (2 ª. Prestação de juros)		**Taxa de juro**
Juros remuneratórios (de 13/05/97 a 13/11/97)	27 663 013$00	5,485%
Juros de mora (de 27/01/98 a 25/02/98)	363 076$00	16,875%
	28 026 089$00	

2.º Pagamento (3 ª. Prestação de juros)		**Taxa de juro**
Juros remuneratórios (de 13/11/97 a 13/05/98)	25 711 918$00	5,185%
Juros de mora (de 15/05/98 a 2/07/98)	486 624$00	15,7%
	26 198 542$00	

3.º Pagamento (4 ª. Prestação de juros)		**Taxa de juro**
Juros remuneratórios (de 13/05/98 a 13/11/98)	21 046 576$00	4,175%
Juros de mora (de 13/11/98 a 20/11/98)	62 361$00	15,45%
	21 108 937$00	

A taxa de juros de mora foi indicada pela CGD, de acordo com o Contrato de Reestruturação dos Créditos celebrado entre a Caixa e o CNEMA, o qual prevê em caso de mora que "a Caixa poderá cobrar, sobre o capital exigível e juros correspondentes (...), juros calculados à taxa mais elevada de juros remuneratórios que, em cada um dos dias em que se verificar a mora, estiver em vigor na Caixa para operações activas da mesma natureza (...), acrescida de uma sobretaxa até 4%".

[1] O CNEMA é uma sociedade anónima que tem como objecto a organização de mostras de produtos agro-pecuários e da agro-indústria, a organização da Feira Nacional de Agricultura – Feira do Ribatejo, a dinamização do mercado de produtos agro-pecuários e agro-industriais, nomeadamente através da realização do mercado de gados, do mercado grossista e de leilões de gado, o desenvolvimento de acções de formação profissional técnica e cultural, designadamente debates, conferências, seminários e actividades congéneres

Relativamente aos dois primeiros períodos de mora, mais extensos, constatou-se que correspondem essencialmente ao período entre a data em que a DGT submeteu à tutela a informação solicitando autorização de pagamento e orientações relativamente à via a seguir para a recuperação dos créditos do Estado daí resultantes, e a data dessa autorização. Salienta-se que no 3.º pagamento, em que foi mais reduzido o montante dos juros de mora, a DGT não esperou pela interpelação formal da CGD, tendo efectuado o pagamento logo após a confirmação da CGD dos valores devidos e a comunicação do CNEMA em como não iria cumprir com essa prestação.

A DGT comunicou ao CNEMA as importâncias pagas em execução do aval, para que procedesse à regularização desses créditos do Estado. Comunicou também à tutela esses pagamentos e a situação verificada, estando a recuperação dos créditos, de acordo com a documentação constante do processo analisado, dependente da decisão que venha a ser tomada pelo Governo. Constava também do processo, cópia da escritura da hipoteca a favor do Estado dos prédios que constituem a contra-garantia do CNEMA prevista na ficha técnica do aval.

5.5.3.2 – Execução de garantias a empréstimos do BEI

A execução orçamental da rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 B – Execução de Avales, da Sudivisão 06 – Despesas de Cooperação, registada na CGE/98 como "pagamentos efectuados" totaliza 45.000 contos, em que se inclui o montante de 13.687 contos transferido para conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT", utilizado em 1999. Os pagamentos realizados em 1998 e 1999 por conta dessas verbas, respeitam à execução das garantias prestadas pelo Estado aos seguintes empréstimos concedidos pelo BEI no âmbito das Convenções de Lomé III e IV:

(em contos)

Empréstimos do BEI	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)	Pagamentos em 1999 (por operações de tesouraria)	Total
Nigéria – Oso Condensate	18 013	8 442	26 455
Nigéria – Palm Oil	7 644	1 581	9 225
Nigéria – NNDC PG	2 258	1 999	4 257
Zaire – Gecamines	3 398	1 665	5 063
Total dos pagamentos	**31 313**	**13 687**	**45 000**

Por força do Acto de Adesão às Comunidades Europeias e de contratos de garantia celebrados com o BEI, o Estado garante perante o Banco aproximadamente 0,9268% no que respeita à execução pontual e integral de todas as obrigações financeiras e pecuniárias, em caso de incumprimento pelos mutuários de empréstimos concedidos no âmbito das convenções de Lomé III e IV.

Nos termos do contrato de fiança celebrado entre o Estado e o BEI, a garantia será executada em caso de incumprimento pelo mutuário, vencendo-se o pagamento pelo garante (o Estado) dois meses depois do pedido feito pelo BEI como execução da garantia. Por outro lado, nos termos do mesmo contrato, o

Estado autoriza a concessão de prorrogações dos prazos de pagamento aos mutuários, não devendo exceder três meses, durante os quais não será executada a fiança pelo Banco [1].

Refira-se que nas importâncias pagas ao BEI estão incluídos juros de mora, segundo um conceito diferente do habitual em garantias prestadas pelo Estado. Assim, de acordo com a documentação constante do processo analisado o BEI considera que são devidos juros de mora pelo garante a partir da data do incumprimento pelo mutuário, não considerando as datas do accionamento, pelo que o garante terá que pagar o que for devido pelo mutuário e nas datas em que o crédito lhe é exigido, ao contrário do que internamente tinha sido considerado pela DGT isto é, que o vencimento de uma prestação garantida pelo Estado, para efeitos da sua execução, só ocorre na data, ou quando muito depois, do accionamento da garantia pelo mutuante.

Os pedidos de pagamento são comunicados por carta do BEI, que refere o projecto (empréstimo), a data de incumprimento pelo mutuário, a importância vencida, referindo também que está a desenvolver as diligências necessárias junto das autoridades do respectivo país para obter a regularização da prestação em causa e, caso tal se verifique, os montantes pagos pelos Estados-membros serão restituídos pelo BEI.

Relativamente aos pagamentos efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT", que totalizaram 13.687 contos, trata-se de pedidos de pagamento do BEI de 1999, mas resultantes de situações de incumprimento por parte dos mutuários verificadas em 1998.

Atendendo à referida interpretação do BEI, de que a dívida do Estado ao Banco, em execução da garantia, se constitui na data do incumprimento pelo mutuário e não a partir da data da comunicação desse incumprimento, considera-se que os pagamentos efectuados pela referida conta de operações de tesouraria se referem à liquidação de encargos do Estado constituídos em 1998 e, desse modo, transitados para 1999.

5.5.4 – Pagamento de indemnizações de seguros de crédito (DGT)

Relativamente à rubrica de Cl. Ec. O9.07.00 B – Seguros de crédito – COSEC, a CGE/98 regista como pagamentos efectuados o montante de 3.540.475 contos, que inclui o montante de 500.000 contos transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e não utilizado em 1999.

O facto de não ter sido utilizada a verba transferida para a conta de operações de tesouraria permite concluir que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos e que, portanto, igualmente tal verba não reunia as condições previstas no art.º 69.º para essa transferência, que sobreavaliou a despesa orçamental nesse ano.

Na sua resposta a DGT refere que: *"Também aqui a transferência baseou-se numa previsão que se veio a mostrar desajustada da realidade. A Direcção-Geral tentou já no ano de 1999 obter uma previsão tão rigorosa quanto possível, por forma a evitar situações como a que é agora descrita (...)"*.

Nos seguros de crédito à exportação garantidos pelo Estado, mediante o recebimento de um prémio, a COSEC pagará ao segurado, ou ao cessionário do direito à indemnização, o valor da indemnização

[1] Constatou-se que os pedidos de pagamento do Banco em execução dessa garantia são efectuados cerca de cinco meses após a data do incumprimento pelo respectivo beneficiário, isto é, cerca de dois meses após o referido prazo de prorrogação.

prevista nas condições da apólice, caso ocorra o sinistro. Pela garantia prestada ao contrato de seguro de crédito, o Estado, mediante o recebimento de parte do prémio calculado em proporção à garantia concedida[1], pagará à COSEC o montante da indemnização garantida. Geralmente os seguros de crédito estão associados à utilização de linhas de crédito à exportação e à prestação de contra-garantias por parte dos bancos centrais dos países importadores.

No que se refere aos procedimentos relativos aos pagamentos das indemnizações, a COSEC anexa à carta em que solicita o pagamento à DGT a cópia da informação dos seus serviços, identificando a apólice e descrevendo a admissão e regulação do sinistro, o cálculo da indemnização e as condições para o reembolso. De notar que a DGT possui cópia das apólices e das suas actas modificativas, podendo por isso conferir o referido pela COSEC.

Em relação à presente execução orçamental, verificou-se que a maior parte dos pagamentos respeitaram a operações com Angola (75,4%), seguindo-se a Rússia (22,6%), e com expressão reduzida, Argélia e Moçambique.

O pagamento da indemnização implica a constituição de um crédito do Estado, em cuja recuperação a COSEC intervém como mandatária do Estado[2].

5.5.5 – Despesas com processos de extinção (DGT)

Relativamente à rubrica de classificação económica 09.07.00 D – "Activos Financeiros/Outros Activos Financeiros/Despesas com Processos de Extinção", a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados", o valor de 36.000 contos, que inclui o montante de 35.282 contos transferidos para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e não utilizados em 1999 (reposto), constituindo uma sobreavaliação da despesa orçamental de 1998.

Os pagamentos em 1998, referem-se a despesas de funcionamento (honorários, despesas de electricidade, e outras) das comissões liquidatárias dos seguintes processos de extinção, tendo sido efectuados pela DGT por se terem esgotado as verbas afectas aos fundos de maneio dos respectivos administradores liquidatários:

(em contos)

Processos de extinção	Valores
Fábrica-Escola Irmãos Stephens	684
Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto	30
Gel-Mar – Empresa Distribuidora de Produtos Alimentares, Ld.ª	4
Total	**718**

Para comprovação das despesas a pagar, o administrador liquidatário da FEIS e a assessoria jurídica do processo de extinção da Gel-Mar remeteram à DGT os documentos comprovativos, designadamente, notas de débito dos prestadores dos serviços, facturas de fornecimento de

[1] Nos processos analisados o Estado garantiu de 70 a 90% do valor coberto pelos seguros de crédito. Relativamente aos prémios, segundo o mapa da DGT de execução orçamental desta receita, o total recebido pelo Estado em 1998 representou 1.325.018 contos (registado na receita do Estado no Cap.º 07, Grupo 02 - "Outras receitas correntes/Prémios e taxas por garantias de riscos").

[2] Essas recuperações (reembolsos), segundo o respectivo mapa da DGT, totalizaram em 1998 1.120.662 contos (representando 36,9% das indemnizações pagas neste ano). Essa verba foi entregue pela COSEC nos cofres do Estado, mediante guias de receita orçamental emitidas pela DGT sob a classificação: Capº 10º, Grupo 15º, Artº 02–"Activos financeiros/Outros//Recuperação de créditos garantidos".

electricidade, e recibos referentes a valores postais. No processo GAPA, as facturas foram enviadas directamente à DGT pela Portugal Telecom, SA.

5.5.6 – Participações Financeiras Multilaterais (DGAERI)

Relativamente à rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Participações Financeiras Internacionais, da Subdivisão 06 – Despesas de Cooperação, a CGE/98 regista como "pagamentos efectuados" o montante de 543.630 contos, que inclui o montante 375.500 contos do saldo da dotação transferido para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98-DGAERI", parcialmente utilizado em 1999.

Os pagamentos efectuados pela DGAERI em 1998 e 1999 respeitaram à realização da participação do Estado no capital do BERD e do BID, tendo sido reposta a verba não utilizada.

(em contos)

	Pagamentos em 1998 (por despesa orçamental)	**Pagamentos em 1999 (por operações de tesouraria)**	**Total**
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	124 619	94 728	219 347
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	43 511	-	43 511
Total dos pagamentos (DGAERI)	**168 130**	**94 728**	**262 858**
Montante transferido para OT	375 500		
Montante não utilizado (reposto)		280 772	280 772
"Pagamentos efectuados" (CGE)	543 630		543 630

Relativamente à totalidade da verba transferida para operações de tesouraria, constatou-se que não reunia as condições previstas no art.º 69.º da Lei do Orçamento para essa transferência, visto que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a liquidar por essas verbas, atendendo ao montante reposto e também porque o pagamento realizado em 1999 relativo ao BERD respeita à liquidação de encargos vencidos neste ano, como se analisa adiante.

a) BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

Nos termos do seu Acordo Constitutivo, ratificado por Portugal em 20/03/91, o BERD é um banco de desenvolvimento, de carácter regional, que visa contribuir para o processo de reconstrução económica dos países da Europa Central e Oriental que se comprometam a respeitar e aplicar os princípios da democracia multipartidária, do pluralismo e da economia de mercado. Nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 137/91, de 5 de Abril, o Estado subscreveu uma parte do capital inicial do banco, correspondente 0,42% do total.

Por força do primeiro aumento de capital, deliberado pelo Conselho de Governadores do BERD em 15/4/96, o Estado deveria subscrever na referida percentagem esse aumento de capital. Pela RCM n.º 194/96, de 17 de Dezembro, foi definida a calendarização do pagamento do capital realizável (no total

de 9.450.000 Ecus[1]), em 8 prestações anuais (de 1.181.250 Ecus), a pagar 40% na data do vencimento da prestação (472.500 Ecus) e os restantes 60% através de notas promissórias emitidas em Ecus, resgatáveis em cinco *tranches* anuais iguais (de 141.750 Ecus). A Resolução estabelece também que a primeira prestação, na modalidade referida, seria paga até 15 de Abril de 1998, estabelecendo ainda os elementos a constar das notas promissórias e as competências para sua emissão.

Autorizados por despachos do Ministro das Finanças, os pagamentos efectuados em 1998 (por despesa orçamental) e em 1999 (por operações de tesouraria) respeitaram a:

	(Em escudos)	(Em ecus/ euros)	Data do pagamento
1.ª Prestação			
- 40% da 1.ª prestação	95.943.487$00	472.500 ECU	17/04/98
- 1.º resgate parcial da N.P. n.º 5 [(a)]	28.675.741$00	141.750 ECU	15/06/98
2.ª Prestação			
- 40% da 2.ª prestação [(b)]	94.727.745$00	472.500 EUR	15/04/99
Total	**219.346.973$00**		

[(a)] A nota promissória n.º 5 foi emitida pelo valor remanescente da 1.ª prestação (60%).

[(b)] Pagamento efectuado por operações de tesouraria.

Relativamente ao último pagamento, realizado em 15/4/99 pela conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI", não constituía encargo transitado de 1998, visto que a realização dos pagamentos ao BERD obedece a uma calendarização pré-estabelecida com Portugal e definida na citada RCM n.º 194/96, segundo a qual esse encargo vencia-se já em 1999 (15/4/99). Assim, por constituir um encargo de 1999, o seu pagamento deveria ter sido suportado pela correspondente dotação orçamental.

Na sua resposta, a DGAERI refere que *"(...) se baseou no facto de a base legal de compromisso com o BERD (RCM n.º 194/96) ser anterior a 31 de Dezembro de 1998"*, o que não constitui fundamentação suficiente, conforme se assinalou no ponto 5.5.2.

b) BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

O Estado Português tornou-se membro não regional do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 25 de Março de 1980, por força do disposto na Resolução da Assembleia da República n.º 303/79, de 18 de Outubro, que aprovou o Convénio Constitutivo para efeitos de adesão aquela instituição.

Após uma subscrição inicial do capital do BID e de uma contribuição inicial para o Fundo de Operações Especiais (FOE)[2], autorizadas pelo Decreto-Lei n.º 40-A/80, de 14 de Março, o Estado Português participou no 6.º, 7.º e 8.º aumentos gerais de recursos do Banco, autorizadas, respectivamente, pelos Decretos-Lei n.ºs 452/83, de 27 de Dezembro, 439-B/89, de 23 de Dezembro, e

[1] Actualmente euros, representando esse capital realizável ao actual câmbio 1.894.555 contos.

[2] Por não constituírem activos financeiros, as contribuições para o FOE são processadas por conta da rubrica de Cl. Ec. 04.04.02 – Transferências correntes/Exterior.

107/95, de 20 de Maio, que também estabelecem os montantes do capital realizável e a emissão das respectivas notas provisórias, a resgatar em cinco tranches anuais.

O pagamento efectuado em 1998, autorizado pelo Director Geral da DGAERI, refere-se ao último resgate parcial da promissória n.º 14 no valor de 50.668 USD, e a resgates parciais das promissórias n.^{os}15, 16, 17 e 18, no valor de 50.666 USD cada, perfazendo um total de 253.332 USD e representando o contra-valor de 43.511.038$00.

Os resgates efectuados, representando redução da dívida pública, são averbados nas notas promissórias pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, sendo esses títulos posteriormente devolvidos ao Banco de Portugal, como depositário em Portugal dos valores dos referidos Bancos.

5.5.7 – Análise global da transferência dos saldos das dotações para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGAERI" e da utilização dessas verbas em 1999

5.5.7.1 – Transição dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e reposição das verbas não utilizadas

Como já foi referido, à semelhança de anos anteriores, o art.º 69.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1999), 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 1998 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 1999".*

Os saldos de tais dotações que transitaram para operações de tesouraria estavam inscritas no OE/98, no Cap. 60 – "Despesas excepcionais", com a classificação orgânica Divisão 01 – Direcção Geral do Tesouro, embora algumas dessas dotações, inscritas na Subdivisão 06 – "Despesas de Cooperação", fossem de facto geridas pela DGAERI, mantendo-se, no entanto, o processamento da despesa orçamental na DGT através do Sistema de Informação Contabilístico (SIC). Situação idêntica verificava-se já em 1997[1].

No entanto, ao contrário de 1997, em que os saldos das dotações geridas pela DGT e pela DGAERI transitaram para uma única conta de operações de tesouraria ("Saldos do Capítulo 60 do OE/97"), em 1998 foram constituídas duas contas: "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGAERI", para as verbas afectas a cada Direcção-Geral.

A diferença de procedimentos, em relação ao ano anterior, verificou-se quer no processo de transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, quer no processo de

[1] Apenas no OE/99, com a criação da Divisão 2/Subdivisão 1 – DGAERI/"Despesas de Cooperação", essas dotações foram inscritas separadamente.

reposição como receita orçamental das verbas não utilizadas, atendendo ao prazo de 30 de Junho estabelecido na citada norma orçamental para o encerramento dessa(s) conta(s).

Relativamente ao processo de transição dos saldos das dotações afectas à DGAERI, que se considera uma operação de carácter excepcional, não foi obtido qualquer documento que comprove ter havido autorização prévia da tutela para a realização dessa transferência de verbas para operações de tesouraria (que representou despesa orçamental no montante de 4.727.189 contos). Conhece-se apenas um ofício, n.º 3024, de 23/12/98, para a DGT, com conhecimento ao Chefe de Gabinete do Ministro das Finanças, solicitando a esta Direcção-Geral para, à semelhança do ano anterior, providenciar para que fossem depositados em conta especial operações de tesouraria os saldos de várias dotações.

Não foi possível apurar se o referido ofício da DGAERI se destinava apenas a habilitar a DGT com os elementos necessários para a elaboração por esta Direcção-Geral de uma única informação propondo a transição de todos os saldos, à semelhança do ano anterior.

Em data posterior, através da informação n.º 1461/98, de 31/12, a Direcção-Geral do Tesouro propôs a transição para operações de tesouraria dos saldos de diversas dotações orçamentais, excluindo as dotações referidas no ofício da DGAERI, tendo sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 31/12/98. O montante total dos saldos dessas dotações orçamentais transferido veio a ser de 3.738.078 contos.

Quanto à constituição das duas contas de operações de tesouraria, foi autorizada por despacho do Director-Geral do Tesouro, em 11/1/99, por proposta dos serviços, que consideravam mais aconselhável, para facilitar a conciliação de valores para efeitos do encerramento das contas, a separação dos saldos afectos à DGAERI dos saldos a gerir pela DGT.

Os montantes dos saldos das dotações transferidos para essas contas de operações de tesouraria, os montantes utilizados em 1999, até 30 de Junho, e os não utilizados (repostos), constam do quadro seguinte:

"Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGT"

"Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGAERI"

(em contos)

Rubricas com a Cl. Ec. referida no art.º 69.º com saldos transitados	Verbas transferidas "Pagamentos efectuados" segundo a CGE/98 (1)	Utilização das verbas pagamentos efectuados pela DGT e DGAERI em 1999 (2)	Diferença verbas repostas (3) = (1) - (2)	Verbas não utilizadas (em %) (3)/(1)
Subdiv 01 – Bonificação de juros	**1 002 626**	**751 521**	**251 105**	**25,0**
04.01.03 A – Transferências Correntes – INH	505 955	294 300	211 655	41,8
04.01.03 B – Transferências Correntes – IFADAP	34 434	156	34 278	99,5
05.02.01 A – Habitação própria:	375 637	375 637	-	-
05.02.01 B – Agricultura	5 501	329	5 172	94,0
05.02.01 C – Outras bonificações	48 285	48 285	-	-
05.02.02 A – Inst. Monet. Privadas	32 814	32 814	-	-
Sudviv. 02 – Subsídios diversos	**612 528**	**544 515**	**68 013**	**11,1**
04.01.06 A – Transfer. Correntes-IGFSS-CECA	79 611	79 288	323	0,4
05.01.01 A – Comunicação Social	300 000	300 000	-	-
05.01.01 E – Transportes aéreos	160 000	141 034	18 966	11,9
05.01.01 G – Siderurgia e carvão – CECA	12 418	12 418	-	-
05.01.02 A – Construção naval	60 499	11 775	48 724	80,5
Subdiv 03 – Garantias financeiras	**135 000**	**37 101**	**97 899**	**72,5**
06.03.00 A – Risco câmbio (DGT/Ex-FGRC/COSEC)	45 000	37 101	7 899	17,6
06.03.00 B – Avales/Outras Garantias (fundo perdido)	90 000	-	90 000	100,0
Subdiv. 05 – Activos financeiros	**885 282**	**-**	**885 282**	**100,0**
09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias	350 000	-	350 000	100,0
09.07.00 B – Seguros de crédito (COSEC)	500 000	-	500 000	100,0
09.07.00 D – Despesas c/ processos de extinção	35 282	-	35 282	100,0
Subdiv 06 – Despesas de Cooperação	**5 829 831**	**3 373 840**	**2 455 991**	**42,1**
04.01.03 A –Transferências correntes – ICP/FCE	1 088 955	661 275	427 680	39,3
04.04.02 A – Assistência Técnica *	29 718	4 946	24 772	83,4
04.04.02 B – Contribuições financeiras multilaterais*	75 000	75 000	-	-
04.04.02 C – Contribuições financeiras bilaterais*	1 317 798	314 477	1 003 321	76,1
09.06.02 A – Empréstimos m.l. prazos/Exterior *	2 929 173	2 209 727	719 446	24,6
09.07.00 A – Participações financeiras multilaterais*	375 500	94 728	280 772	74,8
09.07.00 B – Execução de avales	13 687	13 687	-	-
Total DGT	**3 738 078**	**2 008 099**	**1 729 979**	**46,3**
Total DGAERI (rubricas assinaladas com *)	**4 727 189**	**2 698 878**	**2 028 311**	**42,9**
Total	**8 465 267**	**4 706 977**	**3 758 290**	**44,4**

De notar que as justificações constantes da informação da DGT para a transferência de saldos para operações de tesouraria referem, de um modo geral, que tais verbas se destinam à liquidação de encargos vencidos em 1998, referência que é omissa no citado ofício da DGAERI.

Embora não esteja evidenciado no quadro anterior o valor dos saldos apurados no final do ano nas rubricas previstas no art.º 69.º (que totalizavam 26.021.279 contos), o montante transferido para operações de tesouraria (8.465.267 contos) representa 32,5% desses saldos.

Analisada a relação entre o montante do saldo e o montante transferido relativamente às várias rubricas que apresentavam saldos, verificou-se também que:

- os saldos de várias dotações não foram transferidos;
- em várias rubricas, o valor transferido para operações de tesouraria é relativamente reduzido em relação aos saldos existentes.

Assim, tal como se verificou no ano anterior, a transferência dos saldos das dotações para operações de tesouraria foi, em certos casos, limitada.

Mas, por outro lado, em algumas rubricas, os montantes dos saldos transferidos, além de constituírem valores elevados, representam uma percentagem elevada do respectivo saldo da dotação ou dos "pagamentos efectuados" registados na CGE, como se verifica relativamente às seguintes rubricas, que totalizam 73,8% do total de verbas transferidas para operações de tesouraria.

(em contos)

Rubricas de Classificação Económica	Valor transferido	"Pagamentos efectuados" (em %)	Saldo da dotação (em %)
Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação			
04.01.03 A –Transferências correntes - ICP/FCE	1 088 955	44,9	93,6
04.04.02 C – Contribuições financeiras bilaterais	1 317 799	43,9	100
09.06.02 A – Empréstimos m.l. prazos/Exterior	2 929 173	53,0	100
Subdiv. 01 – Bonificação de Juros			
05.02.01 A – Habitação Própria	914 446	1,2	93,3
Soma	**6 250 373**		

Como se verifica pelo quadro geral dos saldos transferidos, 44,4% das verbas transferidas para operações de tesouraria (3,8 milhões de contos) não tiveram utilização em 1999, até 30 de Junho, sendo posteriormente repostas como receita do Estado. Os saldos de várias rubricas transferidos para operações de tesouraria, não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir, especialmente nessas rubricas, que não transitaram de 1998 os correspondentes encargos a liquidar por conta dessas verbas e que, portanto, tais verbas orçamentais não reuniam as condições previstas no citado artigo da Lei do Orçamento para serem transferidas.

Em relação às verbas não utilizadas, decorre do citado artigo da Lei do Orçamento que a data de 30 de Junho de 1999 para o encerramento da(s) conta(s) implica não poderem ser efectuados pagamentos posteriores a essa data e, também, que o montante não utilizado seja reposto.

Embora essas reposições constituam movimentos escriturais (isto é, sem saída ou entrada de fundos), estando fixada essa data para o encerramento, as correspondentes reposições deveriam ser realizadas em seguida. Relativamente às reposições efectuadas pela DGT (totalizando 1.729.979 contos), verificou-se que as respectivas guias de reposição não abatidas nos pagamentos foram escrituradas em Julho/99, como receita do OE/99. No entanto, as reposições efectuadas pela DGAERI, respeitantes às verbas não utilizadas da conta "Saldos do Capítulo 60 – DGAERI", (totalizando 2.028.311 contos) foram efectuadas apenas em Janeiro/2000, no decurso da auditoria, embora tenham sido escrituradas pela DGT (como saída dessa conta de operações de tesouraria e entrada em receita do Estado) reportadas a 31/12/99, isto é, constituíram, dessa forma, também receita do OE/99.

Assim, foi largamente ultrapassado o prazo previsto na citada norma da Lei do Orçamento para o encerramento pela DGAERI da referida conta de operações de tesouraria, no que se refere à reposição como receita orçamental das verbas não utilizadas. Também, e dado que essa reposição foi efectuada depois do encerramento da Conta Geral do Estado de 1998, o respectivo Mapa n.º 6 – "Despesas Excepcionais – Pagamentos efectivos", Anexo ao respectivo Relatório, não discrimina as reposições da DGAERI, ao contrário do que sucede com as reposições da DGT[1].

5.5.7.2 – Efeitos sobre a CGE/98

Para a análise dos efeitos sobre a CGE/98 (despesa, receita e défice do OE/98) é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/97", quer os valores relativos às contas de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGT" e "Saldos do Capítulo 60 do OE/98-DGAERI" (que se apresentam somados os nos quadros seguintes sob a designação "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT e DGAERI"). Em relação a esses valores verificou-se:

Verbas do OE/97[2]:

- Transferidas para a conta "Saldos do Cap. 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 "

[1] O referido mapa indica como "pagamentos efectivos" do Cap.º 60, por beneficiário ou tipo de despesa, a soma do valor dos pagamentos efectuados por conta do OE do ano e do valor dos pagamentos efectuados até 30 de Junho do ano seguinte, através da respectiva conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE", isto é, deduz aos correspondentes valores registado na Conta Geral do Estado como "pagamentos efectuados" (Mapa 10, que constitui o Volume II da Conta), os montantes das verbas transferidas para operações de tesouraria e não utilizadas. O mapa também indica o montante total das verbas não utilizadas (repostas), permitindo comparação com o ano antecedente. Relativamente a 1998, são indicados os valores das reposições da DGT e corrigidos os correspondentes valores dos "pagamentos efectivos", mas não as reposições de verbas não utilizadas relativas à DGAERI, referentes a "Despesas de Cooperação".

[2] Sobre estas verbas, cfr. ponto 6.6 do Parecer sobre a CGE/97.

Verbas do OE/98:

- Transferidas para as contas "Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGT e DGAERI" . . . . . 8.465.267 contos
- Utilizadas em 1999 . . . . . 4.706.977 "
- Não utilizadas, repostas como receita do OE/99 . . . . . 3.758.290 "

Assim, quanto aos efeitos desse processo continuado sobre a despesa, receita e défice da CGE/98, verificou-se:

Efeitos da transição e utilização de saldos sobre a CGE/98

(em contos)

	Despesa	Receita	Défice
Utilização em 1998 das verbas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"[(a)]	- 5 924 312		- 5 924 312
Reposição como receita do OE/98 das verbas não utilizadas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/97"		+ 4 622 829	- 4 622 829
Transferência dos saldos das dotações do OE/98 para a conta de OT "Saldos do Cap.º 60 do OE/98"[(b)]	+ 8 465 267		+ 8 465 267
Total	**+ 2 540 955**	**+ 4 622 829**	**- 2 081 874**

[(a)] Dado que se os pagamentos não fossem efectuados através da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/97", teriam que ser suportados pela despesa orçamental do OE/98.
[(b)] Dado que essa transferência de saldos constituiu despesa do OE/98.

Em termos da execução orçamental do OE/98, verificou-se:

- o acréscimo (sobreavaliação) da despesa orçamental de 1998 em 2,5 milhões de contos (diferença entre o valor que o OE/98 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Capítulo 60 do OE/97" e o valor da despesa do OE/98 resultante da transferência de verbas orçamentais para as contas "Saldos do Capítulo 60 do OE/98 – DGT e DGAERI");
- o acréscimo da receita orçamental de 1998 em 4,6 milhões de contos (reposição como receita do OE/98 da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/97");
- a redução (subavaliação) do défice orçamental de 1998 em 2,1 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/98, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/97 transferida para operações de tesouraria (10.547.141 contos) e a verba do OE/98 também transferida para operações de tesouraria (8.465.267 contos).

Note-se que, tal como foi referido no anterior Parecer, o efeito sobre o défice da CGE/98 deve-se exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transitadas para operações de

tesouraria em 1997 (que financiou o OE/98) e o valor das verbas orçamentais transitadas para operações de tesouraria em 1998 (que financia o OE/99), pelo que atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e justificado por situações excepcionais.

De notar também, como referido no Parecer sobre a CGE/97, que o disposto no art.º 69.º da Lei do Orçamento para 1999, tal como em disposições idênticas de leis anteriores, por constituir uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento e afectar, desse modo, o rigor e a transparência das contas públicas, poderá apenas justificar-se com base no entendimento de que as verbas transitadas para essa(s) conta(s) de operações de tesouraria se destinarão, em exclusivo, a fazer face a encargos constituídos (vencidos) e que, por qualquer razão excepcional, não puderam ser liquidados, sendo, assim, permitida que a sua liquidação ocorra no ano seguinte, até 30 de Junho.

Refira-se, por último, que o n.º 1 do art.º 82.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2000) altera a redacção que vinha sendo dada a esta norma, definindo critérios mais rigorosos ao estabelecer que:

> *"Os saldos das dotações afectas às rubricas da classificação económica «Transferências correntes», «Subsídios», «Activos financeiros» e «Outras despesas correntes», inscritas no Orçamento do Estado para 1999, no capítulo 60 do Ministério das Finanças, podem ser utilizados em despesas cujo pagamento seja realizável no 1.º semestre de 2000, desde que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro de 1999 e seja nessa data conhecida ou estimável a quantia necessária para o seu cumprimento."*

Embora tenham sido definidos critérios mais rigorosos, atendendo a 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 (art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada), apenas a alteração destas normas no sentido de permitir que a Lei do Orçamento anual estabeleça excepções a esse princípio, legitimaria a disposição constante das sucessivas Leis do Orçamento do Estado sobre a transferência de saldos das dotações do Cap. 60 para operações de tesouraria e a realização de pagamentos com essas verbas no ano seguinte.

5.6 – Benefícios fiscais

5.6.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou a presente matéria tendo em atenção o disposto na legislação em vigor, designadamente, no que respeita à quantificação da despesa fiscal e à publicitação dos benefícios fiscais (bf).

No respeitante à quantificação da despesa fiscal, à semelhança do que se verificou nos últimos anos e foi assinalado nos correspondentes Pareceres, também em 1998 os impostos em relação aos quais existem elementos disponíveis da despesa fiscal são apenas o IRS, IRC, IVA, IA e ISP, sendo de ter em conta, por outro lado, que mesmo em relação a estes existem situações em que não é feita qualquer quantificação encontrando-se, assim, os respectivos totais subestimados.

Reconhecendo existirem consideráveis dificuldades na elaboração do cálculo de toda a despesa fiscal, especialmente nos casos em que não existe obrigatoriedade declarativa, considera porém o Tribunal que deve a Administração Fiscal continuar a envidar esforços nesta área de modo a que, progressivamente, possa reunir indicadores e estabelecer metodologias adequadas com vista a uma maior cobertura das situações em que ocorre despesa fiscal, quer em relação aos benefícios fiscais já existentes quer aos que venham a ser criados. Saliente-se que, nos termos do n.º 3 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro (Lei Geral Tributária) que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999 a criação de benefícios fiscais depende da prévia quantificação da despesa fiscal.

Quanto à publicitação, os serviços do Tribunal de Contas procederam à inventariação das publicações nos Diários da República dos actos administrativos referentes à concessão de bf. Os resultados deste trabalho são apresentados no ponto 5.6.3 e no Anexo II do Volume III do presente Parecer.

Dá-se ainda conta dos resultados de duas auditorias efectuadas na DGCI, uma aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF (ponto 5.6.4) e outra aos concedidos em sede de contas poupança-habitação (ponto 5.6.5).

5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, ao nível de totais dos atrás referidos impostos, os valores da despesa fiscal em 1998 publicados nos relatórios que acompanharam os Orçamentos do Estado para 1998, 1999 e 2000, respectivamente, previsões, estimativas e valores definitivos, bem como, os 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.

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI/DGAIEC		DGCI/DGAIEC (Variação 98/97)		DGCI/DGAIEC-OE/00 (Diferença)		DGCI/DGAIEC-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS2	66,0	73,1	67,6	49,4	67,6	18,2	36,8	0,0	0,0	1,6	2,4
IRC	86,6	137,1	280,5	168,4	341,9	173,5	103,0	61,4	21,9	255,3	294,8
IVA	13,4	14,0	14,4	10,6	14,4	3,8	35,8	0,0	0,0	1,0	7,5
IA	26,8	24,6	15,2	23,6	15,2	- 8,4	- 35,6	0,0	0,0	- 11,6	- 43,3
ISP	32,0	19,1	26,6	22,8	25,4	2,6	11,4	- 1,2	- 4,5	- 6,6	- 20,6
Total	**224,8**	**267,9**	**404,4**	**274,8**	**464,5**	**189,7**	**69,0**	**60,1**	**14,9**	**239,7**	**106,6**

Observa-se que, segundo os elementos remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC, o total da despesa fiscal nos cinco impostos considerados atingiu em 1998 o valor de 464,5 milhões de contos, o que corresponde a um acréscimo substancial relativamente a 1997 de mais 189,7 milhões de contos (+69%).

Por outro lado, segundo os mesmos elementos, verifica-se que é em IRC que a despesa fiscal atinge o valor mais elevado: 341,9 milhões de contos, o que equivale a 73,6% do total computado nos cinco referidos impostos, sendo também aquele imposto o que apresenta a variação mais acentuada relativamente ao ano anterior, quer em termos de valor absoluto (+173,5 milhões de contos), quer percentual (+103%).

Embora a um nível bastante inferior ao observado em IRC, a despesa fiscal do IRS surge em segundo lugar, tanto em termos de montante global (67,6 milhões de contos) como de variação absoluta (+18,2 milhões de contos) e de variação percentual (+36,8%) relativamente ao ano anterior.

Quanto aos restantes três impostos, é de salientar que embora o IVA continue a ser o que apresenta menor despesa fiscal, merece referência a variação em termos percentuais que regista relativamente a 1997 (+35,8%), enquanto no IA se observa a única variação de sinal negativo (-35,6%) e no ISP um crescimento moderado (11,4%). Em resultado destas variações, a despesa fiscal em IA, que em 1997 era a mais elevada dos três impostos – mais do dobro da do IVA e superior a esta em 13 milhões de contos – passa a ser em 1998 inferior à do ISP e apenas superior à do IVA em 0,8 milhões de contos.

Relativamente à comparação entre os valores facultados pela Administração Fiscal e os insertos no relatório do OE para 2000 observa-se que, a nível dos totais dos impostos, os mesmos divergem apenas quanto ao IRC e ao ISP, assumindo relevância sobretudo no que concerne ao primeiro em que os valores insertos no referido relatório são inferiores aos indicados pela DGCI em 61,4 milhões de contos (21,9%).

Quanto à comparação entre os valores da Administração Fiscal e as previsões apresentadas no relatório do OE para 1998, constata-se em relação ao IRS, IRC e IVA, que a despesa fiscal efectiva foi superior à prevista; se em relação às previsões da DGCI sobre o IRS e o IVA se pode considerar que as mesmas foram ajustadas, já em relação ao IRC o desvio é considerável tanto em termos de valores absolutos (255,3 milhões de contos) como percentuais (294,8%). Em relação ao IA e ISP, além do facto da despesa fiscal efectiva se ter revelado inferior à prevista, a DGAIEC tem vindo a assinalar as dificuldades de elaboração de previsões rigorosas em resultado de factores altamente aleatórios em qualquer um dos impostos considerados.

A partir de quadros com estrutura idêntica à do anterior, apresenta-se a seguir a análise particularizada da despesa fiscal relativamente a cada um dos impostos considerados.

5.6.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas, NATO e Outros	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,3	- 30,0
Rendimentos de desportistas	1,3	1,3	1,4	1,1	1,4	0,3	27,3	0,0	0,0	0,1	7,7
Deficientes	13,0	13,0	12,9	10,9	12,9	2,0	18,3	0,0	0,0	- 0,1	- 0,8
Propriedade intelectual	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,1	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Planos poupança reforma (PPR)	18,5	18,5	16,3	13,6	16,3	2,7	19,9	0,0	0,0	- 2,2	- 11,9
Contas poupança-habitação (CPH)	19,0	19,0	18,9	14,6	18,9	4,3	29,5	0,0	0,0	- 0,1	- 0,5
Aquisições de acções em OPV	5,0	11,5	10,4	2,9	10,4	7,5	258,6	0,0	0,0	5,4	108,0
Habitação sem recurso ao crédito	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	- 0,1	- 20,0	0,0	0,0	-0,1	- 20,0
Rendas senhorios	1,8	1,8	1,8	1,5	1,8	0,3	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donativos	2,5	2,6	2,5	2,1	2,5	0,4	19,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contas poupança condomínio (CPC)	1,7	1,7	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	- 1,5	- 88,2
Planos poupança em acções (PPA)	1,0	1,5	1,2	0,6	1,2	0,6	100,0	0,0	0,0	0,2	20,0
CFI e duplo CFI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Total	**66,0**	**73,1**	**67,6**	**49,4**	**67,6**	**18,2**	**36,8**	**0,0**	**0,0**	**1,6**	**2,4**

Pela análise dos elementos supra apresentados no quadro verifica-se que, tal como no ano anterior, em 1998 onde a despesa fiscal registada em IRS assume maior importância é nas CPH (18,9 milhões de contos), nos PPR (16,3 milhões de contos) e nos benefícios fiscais a deficientes (12,9 milhões de contos), representando no seu conjunto 71,2% do total da despesa fiscal no imposto em apreço. Observa--se ainda que qualquer uma destas modalidades apresenta acréscimos substanciais relativamente ao ano anterior (respectivamente, 29,5%, 19,9% e 18,3%).

Por outro lado, é de realçar que o maior crescimento da despesa fiscal ocorre relativamente às aquisições de acções em OPV, quer em termos de valores absolutos (+7,5 milhões de contos), quer percentuais (+258,6%), passando esta modalidade a assumir também um peso assinalável no cômputo da despesa fiscal do imposto (10,4 milhões de contos, ou seja, 15,4%).

Em termos da comparação entre os valores fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI e os publicados no relatório do OE para 2000, verifica-se que os mesmos são coincidentes em todas as modalidades.

Relativamente à comparação dos valores da despesa fiscal efectiva com os das previsões elaboradas aquando da apresentação do OE para 1998, observa-se que, a nível do total, é pouco relevante a diferença que se apura (1,6 milhões de contos, ou seja, apenas 2,4%). Ao nível das diferentes rubricas observam-se alguns desvios significativos que, porém, se compreendem face à dificuldades inerentes à elaboração das previsões - o mais importante regista-se em relação às "aquisições de acções em OPV", tanto em termos absolutos (5,4 milhões de contos) como percentuais (108%).

5.6.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	16,6	11,4	13,4	15,0	10,7	- 4,3	- 28,7	- 2,7	- 20,1	- 5,9	- 35,5
Divid. acções cotadas em bolsa	7,0	5,0	5,1	5,5	4,1	- 1,4	- 25,5	- 1,0	- 19,6	- 2,9	- 41,4
Divid. de acções de privatizações	4,0	2,1	3,0	2,7	2,4	- 0,3	- 11,1	- 0,6	- 20,0	- 1,6	- 40,0
Rendimentos da dívida pública	1,5	1,6	1,9	2,8	1,5	- 1,3	- 46,4	- 0,4	- 21,1	0,0	0,0
Zona Franca Madeira e Sta. Maria	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0	0,1	-
Rend. de títulos emitidos em 1989	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-
Outras deduções ao rendimento	4,0	2,5	3,1	3,8	2,5	- 1,3	- 34,2	- 0,6	- 19,4	- 1,5	- 37,5
Deduções ao lucro tributável	0,5	2,4	1,4	28,4	66,0	37,6	132,4	64,6	4 614,3	65,5	13100,0
Redução de taxa e isenções	60,5	115,2	256,7	115,9	256,8	140,9	121,6	0,1	0,0	196,3	324,5
Redução de taxa	0,5	2,4	2,0	2,4	2,0	- 0,4	- 16,7	0,0	0,0	1,5	300,0
Isenções	60,0	112,8	254,7	113,4	254,7	141,3	124,6	0,0	0,0	194,7	324,5
Isenções temporárias	*	104,4	239,5	104,9	239,5	134,6	128,3	0,0	0,0	*	*
Zona Franca da Madeira	*	*	234,2	103,5	234,2	130,7	126,3	0,0	0,0	*	*
Outras	*	*	5,3	1,4	5,3	3,9	278,6	0,0	0,0	*	*
Isenções definitivas	*	8,4	15,2	8,5	15,2	6,7	78,8	0,0	0,0	*	*
Cooperativas	*	*	2,6	3,0	2,6	- 0,4	- 13,3	0,0	0,0	*	*
Outras	*	*	12,6	5,5	12,6	7,1	129,1	0,0	0,0	*	*
Deduções à colecta	9,0	8,1	9,0	9,0	8,3	- 0,7	- 7,8	- 0,7	- 7,8	- 0,7	- 7,8
Total	**86,6**	**137,1**	**280,5**	**168,4**	**341,9**	**175,3**	**103,0**	**61,4**	**21,9**	**255,3**	**294,8**

* Valor não disponível

Segundo os elementos da DGCI, observa-se que a despesa fiscal mais importante neste imposto é a que corresponde às "Isenções temporárias" (239,5 milhões de contos), seguida da respeitante às "Deduções ao lucro tributável" (66 milhões de contos). Representando em 1997 já 79,2% do total da despesa fiscal neste imposto, estas duas rubricas foram ainda as que mais cresceram em 1998 - respectivamente, 128,3% e 132,4% - passando a representar 89,3% do total.

No que respeita às isenções temporárias, 97,8% do seu valor, ou seja, 234,2 milhões de contos, respeita a rendimentos obtidos por sujeitos passivos que operam na Zona Franca da Madeira.

Quanto às "Deduções ao lucro tributável", não foi possível identificar a que respeitam tais benefícios fiscais o que já sucedera relativamente à despesa fiscal de 1997. De referir, por outro lado, ainda quanto a esta rubrica, que em 1998 o valor recolhido das estatísticas do anexo 22-A, elaboradas pela DGCI, difere bastante do valor, considerado definitivo, publicado no relatório do OE para 2000, sendo este apenas de 1,4 milhões de contos. Também no que concerne às "Deduções ao rendimento" e "Deduções à colecta", se observam divergências de valores, embora com menor relevo do que o observado nas "Deduções ao lucro tributável".

Em termos da comparação entre a despesa fiscal prevista e a efectiva, constata-se que, no que respeita ao conjunto das "Reduções de taxa e isenções", os valores efectivos foram bastante superiores aos previstos, o que teve a ver, essencialmente, com as isenções temporárias da Zona Franca da Madeira, enquanto nas "Deduções ao rendimento" e nas "Deduções à colecta" a despesa fiscal efectiva foi inferior à prevista, embora os desvios assumam menor relevo do que o assinalado para as "Reduções de taxa e isenções".

5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Representações diplomáticas	1,1	1,7	3,2	1,1	3,2	2,1	190,9	0,0	0,0	2,1	190,9
Igreja Católica	2,5	2,5	1,5	1,4	1,5	0,1	7,1	0,0	0,0	- 1,0	- 40,0
Inst. Partic. de Solidariedade Social (IPSS)	4,0	4,0	4,1	3,2	4,2	1,0	31,3	0,1	2,4	0,2	5,0
Forças Armadas, de Segurança e Assoc. Bombeiros	5,8	5,8	5,6	4,9	5,5	0,6	12,2	- 0,1	- 1,8	- 0,3	- 5,2
Total	**13,4**	**14,0**	**14,4**	**10,6**	**14,4**	**3,8**	**35,8**	**0,0**	**0,0**	**1,0**	**7,5**

Relativamente à evolução de 1997 para 1998, regista-se um crescimento da despesa fiscal neste imposto de 3,8 milhões de contos (+35,8%), que resulta, principalmente, da evolução da rubrica "Representações diplomáticas", com uma variação de 2,1 milhões de contos (+190,9%). No entanto, continuam a ser os reembolsos às Forças Armadas, de Segurança e Associações e Corporações de Bombeiros, que maior peso assumem no cômputo da despesa fiscal deste imposto (38,2% do total).

Observa-se, por outro lado, que não são significativas as divergências entre os valores indicados pela DGCI ao Tribunal e os publicados no relatório do OE para 2000, enquanto relativamente à comparação entre aqueles valores e os das previsões incluídas no relatório do OE para 1998 o maior desfasamento ocorre também na rubrica "Representações diplomáticas", tendo o valor da previsão ficado aquém do apurado para a despesa fiscal efectiva em 2,1 milhões de contos (+190,9%).

5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGCI		DGCI (Variação 98/97)		DGCI-OE/00 (Diferença)		DGCI-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Táxis	3,3	0,9	1,5	1,2	1,5	0,3	25,0	0,0	0,0	- 1,8	- 54,5
Automóveis Antigos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 50,0
Diplomatas (Convenção de Viena)	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,2	- 66,7
Diplomatas Portugueses	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	- 0,1	- 33,3
Funcionários e Parlamentares da UE	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	- 0,3	-100,0
Deficientes Civis e Forças Armadas	2,7	1,2	1,7	1,4	1,7	0,3	21,4	0,0	0,0	- 1,0	- 37,0
Transferências de residência da UE	11,4	6,1	5,0	7,5	5,0	- 2,5	- 33,3	0,0	0,0	- 6,4	-56,1
Transf. de res. de Países Terceiros	6,2	9,3	5,2	11,5	5,2	- 6,3	- 54,8	0,0	0,0	- 1,0	- 16,1
Instituições de Utilidade Pública e IPSS	0,8	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	- 0,6	- 75,0
Forças Armadas	1,1	1,0	0,9	1,3	0,9	- 0,4	- 30,8	0,0	0,0	- 0,2	- 18,2
Estado (DGPE)	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-
Total	**26,8**	**19,1**	**15,2**	**23,6**	**15,2**	**- 8,4**	**- 35,6**	**0,0**	**0,0**	**- 11,6**	**- 43,3**

Tal como em anos anteriores, as rubricas em que a despesa fiscal neste imposto assume maior relevância são as de "Transferências de residência" de países da União Europeia e de Países Terceiros que, conjuntamente, representaram 67,1% do total, observando-se, no entanto, um decréscimo relativamente a 1997 (-8,8 milhões de contos, ou seja –53,7%), o que explica a quebra no total da despesa fiscal do imposto (-8,4 milhões de contos, o que equivale a -35,6%).

Relativamente à comparação entre os valores remetidos ao Tribunal e os publicados no relatório do OE para 2000, observa-se que os mesmos são absolutamente coincidentes.

Já quanto à comparação entre aqueles valores e as previsões insertas no relatório do OE/98 observa-se a nível do total um desvio de 11,6 milhões de contos (-43,3%), em resultado dos valores efectivos terem sido inferiores aos previstos em todas as modalidades de benefícios fiscais, à excepção da rubrica residual "Outros". Assinale-se que o maior desfasamento em valores absolutos se regista nas "Transferências de residência da UE" (-6,4 milhões de contos), sendo de admitir que tal se deva a alteração do ritmo de concessão de benefícios fiscais a emigrantes que regressam ao país.

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

(em milhões de contos)

Designação	OE/98	OE/99	OE/00	DGAIEC		DGAIEC (Variação 98/97)		DGAIEC-OE/00 (Diferença)		DGAIEC-OE/98 (Diferença)	
	1998	1998	1998	1997	1998	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	13,0	10,5	8,5	10,5	8,5	- 2,0	- 19,0	0,0	0,0	- 4,5	- 34,6
Pesca Costeira	6,4	4,8	5,1	4,8	5,1	0,3	6,3	0,0	0,0	- 1,3	- 20,3
Navegação Costeira	0,9	0,9	1,4	0,9	1,4	0,5	55,6	0,0	0,0	0,5	55,6
Produção de Energia	9,5	6,5	9,2	6,4	9,2	2,8	43,8	0,0	0,0	- 0,3	- 3,2
Org. Internacionais	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caminhos de Ferro	2,0	1,2	0,8	0,0	0,8	0,8	-	0,0	0,0	-1,2	- 60,0
Outros	0,0	0,6	1,5	0,0	0,2	0,2	-	- 1,3	- 86,7	0,2	-
Total	**32,0**	**24,6**	**26,6**	**22,8**	**25,4**	**2,6**	**11,4**	**- 1,2**	**- 4,5**	**- 6,6**	**- 20,6**

Segundo os valores fornecidos pela DGAIEC a despesa fiscal neste imposto registou um crescimento de 2,6 milhões de contos (+11,4%) relativamente a 1997, o que ficou a dever-se a variações aumentativas em todas as modalidades, à excepção da "Agricultura" que decresceu 2 milhões de contos (-19%).

Tal como em anos anteriores, em 1998 os benefícios fiscais mais importantes continuaram a ser os das rubricas "Agricultura" e "Produção de energia", verificando-se no entanto uma inversão na importância relativa das duas rubricas, em resultado da referida quebra na primeira e de um crescimento acentuado da segunda (+43,8%) relativamente ao ano anterior.

Assinale-se que, com excepção da rubrica "Outros", não se observam divergências entre os valores indicados pela DGAIEC ao Tribunal e os publicados no relatório do OE/2000.

Por outro lado, os valores finais apurados são inferiores aos das previsões em 6,6 milhões de contos (-20,6%), resultando tal facto, em grande parte, do desvio na rubrica "Agricultura" (-4,5 milhões de contos) que, segundo a referida Direcção-Geral, terá ficado a dever-se à introdução, no último trimestre de 1997, do sistema do gasóleo colorido e marcado, o qual possibilita um maior controlo das quantidades com benefício fiscal e consequente redução do esforço financeiro do Estado.

5.6.2.6 – Evolução da despesa fiscal e sua importância relativa no âmbito dos impostos directos e indirectos

Tendo em vista a análise da evolução da despesa fiscal e a sua comparação com a receita dos respectivos impostos, apresentam-se no quadro seguinte os valores definitivos publicados nos relatórios que acompanharam as propostas de leis dos OE dos últimos anos e as taxas anuais e médias de crescimento nominal.

Evolução da despesa e da receita fiscal

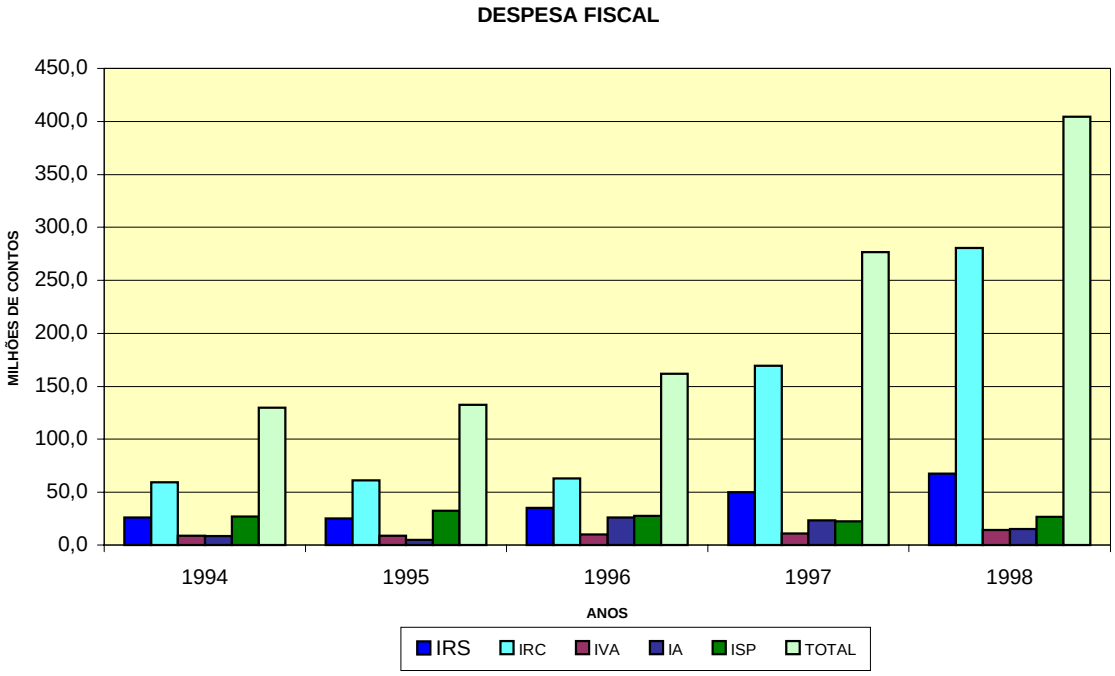
Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1994	1995	1996	1997	1998	Total	95/94	96/95	97/96	98/97	Média
Despesa fiscal											
IRS	26,3	25,2	35,1	50,0	67,6	204,2	- 4,2	39,3	42,5	35,2	26,6
IRC	59,4	61,2	63,1	169,4	280,5	633,6	3,0	3,1	168,5	65,6	47,4
IVA	8,8	8,9	10,0	10,9	14,4	53,0	1,1	12,4	9,0	32,1	13,1
IA	8,4	5,0	26,1	23,6	15,2	78,3	- 40,5	422,0	-9,6	- 35,6	16,0
ISP	27,1	32,3	27,5	22,8	26,6	136,3	19,2	- 14,9	- 17,1	16,7	- 0,5
TOTAL	**130,0**	**132,6**	**161,8**	**276,7**	**404,4**	**1 105,4**	**2,0**	**22,0**	**71,0**	**46,2**	**32,8**
Receita fiscal											
IRS	864,9	919,8	1 022,6	1 052,1	1 116,1	4 975,5	6,3	11,2	2,9	6,1	6,6
IRC	310,4	390,1	488,2	616,6	725,1	2 530,4	25,7	25,1	26,3	17,6	23,6
IVA	1 038,9	1 124,9	1 131,1	1 283,8	1 417,9	5 996,6	8,3	0,6	13,5	10,4	8,1
IA	121,1	132,6	154,8	163,3	201,4	773,2	9,5	16,7	5,5	23,3	13,6
ISP	399,1	427,9	448,3	446,8	496,5	2 218,6	7,2	4,8	- 0,3	11,1	5,6
TOTAL	**2 734,4**	**2 995,3**	**3 245,0**	**3 562,6**	**3 957,0**	**16 494,3**	**9,5**	**8,3**	**9,8**	**11,1**	**9,7**

Como se observa, a despesa fiscal apresenta na média do período uma taxa de crescimento (32,8%) bastante elevada, e nitidamente superior à da receita dos impostos a que corresponde (9,7%), não obstante esta poder considerar-se também elevada.

Esta diferença de crescimento verifica-se em relação a todos os impostos, individualmente considerados, com excepção do ISP, em que na média do período a despesa fiscal apresenta uma taxa de crescimento negativa – sendo o único imposto em que a taxa de crescimento da despesa fiscal é inferior à da receita.

Pode ainda observar-se que o maior crescimento ocorreu na tributação directa, mas sobretudo no IRC dos dois últimos anos, em resultado, principalmente, como atrás se referiu, do crescimento dos benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira. Assinale-se ainda que a despesa fiscal em IRC representou na média do período 25% da receita do imposto, valor bastante superior ao peso que representa nos restantes: IA (10,1%), ISP (6,1%), IRS (4,1%) e IVA (0,9%).

O gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado.



5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como em anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à inventariação das publicitações de benefícios fiscais efectuadas nos Diários da República, com vista à verificação do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado), que determina que *"Os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados."*

Assim, conforme se apresenta detalhadamente no Anexo II do Volume III do presente Parecer, foram publicitados os seguintes actos administrativos, durante o ano de 1998, ao abrigo dos preceitos legais enumerados, não tendo porém sido divulgados os montantes de benefícios fiscais envolvidos mas apenas as datas das decisões e as designações das entidades decisoras e beneficiárias, o que o Tribunal de Contas considera contrariar o disposto nas leis acima referidas, com particular destaque para a LEOE que é uma lei reforçada.

- Artigo 9.º do CIRC (Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 96 actos administrativos;
- Artigos 39.º do CIRC (Donativos para fins culturais – Mecenato): 17 actos administrativos, dos quais 3 também abrangidos pelo artigo 40.º do CIRC e 13 pelo artigo 56.º do CIRS;
- Artigo 39.º-A do CIRC (Donativos para fins sociais – Mecenato): três actos administrativos, também abrangidos pelo artigo 56.º do CIRS;
- Artigo 40.º do CIRC (Donativos ao Estado e a outras entidades): três actos administrativos, também abrangidos pelo artigo 39.º do mesmo CIRC e pelo artigo 56.º do CIRS;

- Artigo 56.º do CIRS (Abatimentos por donativos de interesse público): 16 actos administrativos, também abrangidos pelos do artigos 39.º, 39.º-A e ou 40.º do CIRC;
- Artigo 30.º-C do EBF (Lucros imputáveis a actividades exercidas em Macau): dois actos administrativos;
- Artigo 36.º do EBF (Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados): 36 actos administrativos;
- Artigo 42.º-A do EBF (Isenção de pessoal em missões de salvaguarda de paz): 50 actos administrativos;
- Artigo 46.º, n.º 2, do EBF (Acordos e relações de cooperação): 394 actos administrativos;
- Artigo 49.º-A, n.º 1, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): quatro actos administrativos;
- Artigo 49.º-A, n.º 4, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): sete actos administrativos.

Tendo, a DGAIEC e a DGCI, sido solicitadas a pronunciarem-se no âmbito do exercício do contraditório sobre as apreciações feitas nos pontos anteriores (5.6.1, 5.6.2 e 5.6.3), a primeira das duas referidas entidades não deu qualquer resposta, enquanto a segunda, não se pronunciando relativamente ao IVA, manifestou concordância com as apreciações sobre o IRS e o IRC.

Em relação a este último imposto, a DSIRC referiu que

> *"Esta Direcção de Serviços não tem qualquer objecção a fazer ao conteúdo do anteprojecto remetido pelo Tribunal de Contas, afigurando-se apenas ser de referir que não se vê como poderiam ser ultrapassadas as limitações referidas pelo Tribunal derivadas do facto das previsões se basearem apenas nos valores declarados pelos contribuintes visto, ser essa a única fonte de informação disponível".*

Entendendo o Tribunal não ser sua atribuição indicar qual a forma de suprir as dificuldades sentidas pelos serviços, parece poder adiantar-se que as mesmas radicam em insuficiências estatísticas.

5.6.4 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF

À semelhança do que sucedeu no ano transacto, o Tribunal de Contas realizou uma auditoria na Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBS), no âmbito dos bf concedidos ao abrigo do art.º 49.º-A do EBF. No presente item dá-se conta dos resultados dessa acção, que teve como objectivo acompanhar a evolução dos processos analisados no ano anterior e, simultaneamente, avaliar o efeito das recomendações do Tribunal. Seleccionaram-se ainda para análise dois novos processos do n.º 4 do referido artigo do EBF e um novo processo do n.º 1.

O artigo 42.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE para 1999), introduziu alterações importantes, tanto em relação aos bf do n.º 1 como aos do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF e, na sua sequência, foram publicados dois diplomas regulamentares dos mesmos bf, respectivamente, o Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, e o Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro.

Contudo, aquela legislação começou a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 1999, continuando a ser aplicável o anterior regime de bf aos projectos que se tenham iniciado antes daquela data. Deste modo, o quadro legal aplicável aos processos agora analisados não sofreu alterações relativamente ao que vigorava no ano transacto.

No que concerne à publicitação dos bf, os problemas detectados na anterior auditoria mantêm-se, sendo que, relativamente aos processos do n.º 1 do artigo 49.º-A do EBF foram publicadas duas novas RCM sem indicação dos limites máximos de bf concedidos e quanto aos do n.º 4 nada mais foi publicado relativamente ao descrito no Parecer sobre a CGE de 1997 (embora não tenham sido celebrados novos contratos ao abrigo deste regime, poderiam ter sido publicados retrospectivamente os bf dos contratos antigos).

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas, tendo em conta a legislação em vigor, defende que os actos administrativos referentes aos bf do artigo 49.º-A do EBF devem ser publicados com indicação das datas das decisões, bem como, das entidades decisoras e beneficiárias e dos limites máximos dos montantes concedidos, sem o que os bf concedidos estão sujeitos a não poder ser utilizados por aqueles actos serem ineficazes (alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, e n.º 2 do artigo 130.º do Código do Procedimento Administrativo).

No âmbito do exercício do contraditório, a DSBF assinalou que

> *"(...) a Direcção de Serviços, enquanto não for superiormente decidido que se proceda à publicitação dos benefícios fiscais nos termos em que o Tribunal de Contas preconiza, mantém a posição anteriormente assumida, não necessitando de aqui a referir, por ser já amplamente conhecida"*

mais tendo sido realçado, pelo Subdirector-Geral dos Impostos que superintende esta área, que a questão da publicitação dos benefícios fiscais do artigo 49.º-A do EBF foi submetida a apreciação superior.

Relativamente à quantificação da despesa fiscal efectiva, é ainda precária a confirmação da mesma, devido à falta de resposta da Inspecção Tributária (IT) quanto ao resultado da maioria das acções de fiscalização solicitadas pela DSBF para confirmação dos valores utilizados de bf.

Quanto aos processos do n.º 4, a DSBF iniciou em 1999 a elaboração de "Mapas de determinação da despesa fiscal", com base em elementos fornecidos pela IT. Todavia, face ao referido no parágrafo anterior, apenas tinha podido elaborar 17 mapas (num total de 39 possíveis), sendo que, os mesmos não contemplam valores de todos os exercícios económicos em que poderão ter sido deduzidos bf (em virtude dos exames da IT também não cobrirem todos os exercícios).

No respeitante aos processos do n.º 1, também só em 1999 a DSBF iniciou a elaboração de mapas de apuramento da despesa fiscal, relativamente aos exercícios posteriores a 1995, através de elementos que solicitou às empresas promotoras dos investimentos. Importará que tais mapas passem a contemplar também os exercícios anteriores em que houve utilização de bf e que os valores sejam confirmados pela IT, para que se saiba o que poderá ainda ser utilizado nos exercícios futuros.

Até ao momento, a intervenção da DSBF tem sido diminuta na elaboração das metodologias e cálculos das previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal, insertos nos relatórios que acompanham as propostas de leis dos OE, estando tais valores subestimados pela não consideração dos bf do art.º 49.º-A do EBF em sisa, imposto do selo e contribuição autárquica e insuficientemente discriminados quanto ao IRC.

No âmbito do exercício do contraditório, a DSBF, referindo-se à assinalada precariedade da confirmação da despesa fiscal e à proposta do Tribunal de inclusão nos Planos de Actividades da Inspecção Tributária das empresas com contratos celebrados no âmbito do art.º 49.º-A do EBF, salientou que

> *"(...) já se registaram avanços significativos desde a data em que se realizou a auditoria. Efectivamente, com vista à quantificação da despesa fiscal, elaboraram-se fichas resultantes do acompanhamento efectuado pelos serviços de Inspecção Tributária, para os processos do n.º 4 do artigo 49.º-A, e fichas elaboradas a partir de elementos fornecidos pelos promotores, para os processos do n.º 1 do mesmo artigo, com confirmação de alguns montantes por parte dos serviços de Inspecção Tributária, tendo-se procedido, entretanto, ao apuramento possível das utilizações indevidas de benefícios fiscais. As fichas, em cumprimento da decisão expressa no Relatório de Auditoria n.º 27/99 – 2.ª Secção, elaborado pelo Tribunal de Contas, foram remetidas com a Informação n.º 172/2000, desta Direcção de Serviços".*

Adiantou ainda a DSBF que

> *"por decisão superior, foi constituído um Grupo Técnico de Trabalho Interfuncional (...), com o objectivo de, entre outros, proceder à selecção de casos, a incluir em programa(s) específico(s) do PNAIT 2000, para intervenção inspectiva".*

Congratula-se o Tribunal de Contas em saber que foram feitos avanços significativos após a conclusão da auditoria, esperando que do trabalho desenvolvido pelo Grupo Técnico de Trabalho Interfuncional resulte, efectivamente, a integração, nos Planos de Fiscalização da Inspecção Tributária, das empresas com contratos celebrados ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF, o que parece ainda não ter sido feito para o Plano do corrente ano. Quanto à informação de que fala a DSBF, deverá salientar-se que a mesma não foi recebida pelo Tribunal, não sendo por conseguinte do seu conhecimento as referidas fichas.

Relativamente ao acompanhamento pelas entidades gestoras dos processos do n.º 1 do artigo 49.º-A, o ICEP remeteu à DSBF, em 1999, fichas relativas aos exercícios de 1997 e 1998 da maioria dos projectos, comprometendo-se a enviar as que estão em falta e as dos contratos que ainda não entraram em vigor. Quanto às fichas dos dois processos com controlo exclusivamente a cargo da DGCI (Taguspaque e APA), a DSBF não dispunha porém das fichas de acompanhamento quanto à verificação do cumprimento das obrigações e objectivos contratuais, bem como, da confirmação, por parte da IT, dos valores da despesa fiscal.

Em relação aos processos do n.º 4 com acompanhamento a cargo do ICEP, concluiu-se que este Instituto tem remetido à DSBF cópia das fichas que elabora, embora com atraso considerável. Com efeito, constatou-se que as de 1996 foram enviadas à DSBF só em Janeiro de 1999 (com excepção de quatro projectos) e que as de 1997 e 1998 ainda não foram elaboradas – tendo o instituto justificado os atrasos por escassez de recursos.

Por sua vez, o IAPMEI só em finais de Março de 1999 remeteu à DSBF os relatórios de acompanhamento dos cinco projectos seleccionados para análise na auditoria do Tribunal do ano transacto, afigurando-se ter feito uma interpretação restrita da recomendação aí inserida, que apontava no sentido de serem fornecidos à DSBF cópias de todos os elementos disponíveis com vista a eventual utilização pela IT. Atento o princípio da colaboração, recomendou-se de novo ao IAPMEI que facultasse a esta Direcção de Serviços cópia de todos os relatórios de acompanhamento que elaborou, o que Instituto se comprometeu a fazer.

No que respeita à análise particularizada de processos, refira-se que em relação aos processos do n.º 1, salvo em situações casuísticas assinaladas, não foi possível identificar as solicitações efectuadas pela DSBF junto da IT para confirmação dos referidos valores.

Em relação aos do n.º 4, detectou-se falta de alguns elementos na documentação que constitui os processos da DSBF, entre os quais, omissão das datas de candidatura nos processos do ICEP e constatou-se que os prazos legais para apreciação dos processos por parte daquele instituto, bem como do IAPMEI e da Comissão de Apreciação, foram por vezes excedidos.

Ainda no respeitante aos processos do n.º 4, constatou-se que, embora esteja inserida nos contratos celebrados com as empresas promotoras uma cláusula que obriga estas a comunicarem anualmente à DSBF, até uma determinada data (31 de Maio), a utilização dos benefícios fiscais, aquela obrigação, em diversos casos, não foi cumprida. Nos termos da alínea a) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 Dezembro, sempre que o não cumprimento atrás referido for imputável às empresas, os contratos devem ser resolvidos, o que, no entanto, nunca sucedeu.

No quadro seguinte indicam-se, de acordo com os elementos apurados na DSBF, os novos processos do n.º 1 do artigo 49.º-A com contratos assinados, não havendo novos processos do n.º 4 para além dos referenciados no Parecer sobre a CGE para 1997.

N.º do Proc.º	Empresa executora do projecto	N.º da RCM	Data da RCM	Data do DR	Série do DR	Data do contrato	Limite máximo dos Bf	% s/ ARs
154/98	Continental Mabor	14/99	25/02/99	12/03/99	I – B	19/03/99	1 162 053 100$00	10
355/97	Colep Portugal	34/99	06/04/99	27/04/99	I – B	20/05/99	353 751 000$00	6

Seguidamente, apresenta-se o resumo da análise particularizada dos processos seleccionados no âmbito da auditoria realizada.

PROCESSOS DO Nº 1

Proc.º n.º 91/96 – Friedrich Grohe Portugal, Componentes Sanitários Lda.

Segundo o mapa de acompanhamento da despesa fiscal, elaborado pela DSBF com base em valores fornecidos pela empresa, verifica-se até ao momento a seguinte utilização de bf:

(em contos)

	1997	1998	TOTAL
Sisa	3 895	2 596	6 491
Contribuição autárquica	256	288	544
Imposto do selo	0	0	0
IRC	0	0	0
TOTAL	**4 151**	**2 884**	**7 035**

As isenções em sisa foram confirmadas pela Direcção de Serviços dos Impostos do Selo e das Transmissões do Património da DGCI, verificando-se que tiveram efeitos retroactivos relativamente ao despacho da sua concessão e à data de celebração do contrato – o que, no entanto, está de acordo com o estabelecido na alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo. Aliás, em casos semelhantes, tem também sido este o entendimento superiormente sancionado.

De assinalar que o ICEP refere na sua ficha de acompanhamento, actualizada com referência à data de 22 de Outubro de 1999, que os valores da despesa fiscal não se encontram ainda confirmados pela DGCI. Importará assim que tal confirmação seja efectuada, sendo que, relativamente à isenção de contribuição autárquica em 1997, o valor indicado na ficha do ICEP (512.802$00) corresponde exactamente ao dobro do indicado pela empresa à DSBF.

De acordo com a citada ficha do ICEP, de um modo geral os objectivos e obrigações contratuais estão a ser cumpridos. Refira-se que, no que concerne ao volume de produção, no primeiro ano apenas foi atingido 33% do previsto, assinalando-se que tal foi em parte devido à dificuldade de contratação de mão-de-obra para alguns sectores da produção mas que o desenvolvimento do processo produtivo foi considerado positivo pela empresa.

Por outro lado, sublinha-se na ficha em apreço que a empresa solicitou o alargamento do período de investimento de 30 de Setembro de 1999 para 30 de Setembro de 2000 e que, não se opondo o ICEP e o IAPMEI à prorrogação em causa, falta, porém, ainda conhecer a posição da DSBF sobre a matéria (em termos de cumprimento, o investimento em ARs até Setembro de 1999 terá atingido 87,1% do total).

Proc.ºs n.ºs 187/96 e 1203/99 – Infineon Technologies – Fabrico de Semicondutores Portugal, S.A. (ex Siemens Semicondutores, S.A)

Segundo a última ficha de acompanhamento do ICEP, com actualização reportada a 15 de Outubro de 1999, a empresa ainda não utilizou quaisquer bf, o mesmo se constatando pela análise do mapa de determinação da despesa fiscal elaborado pela DSBF.

Merece destaque o facto de, em resultado de alterações da estratégia do grupo Siemens para os próximos anos e de operações de reorganização, estarem actualmente em curso negociações que podem, eventualmente, consubstanciar-se em aditamento ao contrato com extensão dos períodos de investimento e de utilização dos bf.

De acordo com requerimento apresentado ao SEAF, a estratégia do Grupo passa pela criação de uma empresa denominada Infineon, sediada na Holanda, para a qual a Siemens SA (sociedade de direito português) tenciona transferir as acções que detém na Siemens Semicondutores SA (igualmente portuguesa).

Segundo a DGCI, a alienação das acções gera uma mais-valia sujeita a tributação em IRC e implica também a cessação do regime especial de consolidação de contas no âmbito da Siemens SA, facto este que, por sua vez, tem por consequência a obrigação de reembolso das consolidações efectuadas em exercícios anteriores acrescida de penalidades inerentes.

Face a despacho do Director-Geral dos Impostos, com base no qual a DSBF informou a empresa das implicações fiscais atrás referidas, a mesma reagiu solicitando a reapreciação do atrás citado requerimento, considerando o despacho em apreço intempestivo pelo seu teor e gravidade das

consequências. Considerando que as mais-valias em questão são puramente contabilísticas, por não existir qualquer ganho directo ou indirecto através da venda de acções, e que se estaria por via fiscal a reduzir o incentivo concedido por via financeira, a empresa pretende que se encontre um modelo alternativo que mantenha os níveis do incentivo e não penalize o investimento.

Proc.º n.º 444/96 – EPCOS – Peças e Componentes Electrónicos SA (ex Siemens Matsushita, SA)

Segundo o mapa de determinação da despesa fiscal elaborado pela DSBF, a empresa não efectuou, até ao exercício de 1998 inclusivé, qualquer utilização dos bf concedidos.

O ICEP ainda não apresentou à DSBF o ponto de situação relativo a esta empresa, referindo que o irá fazer logo que possível.

Proc.º n.º 559/92 – AUTOEUROPA, automóveis Lda.

Face a novos elementos apensos ao processo existente na DSBF, concluiu-se que, em reunião do Subcomité de Acompanhamento do Projecto, foi aprovado o valor final das ARs, num montante de 234.322.794 contos, com a seguinte discriminação por anos:

(em contos)

1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
19 953 085	83 647 320	76 261 578	45 369 944	9 090 867	234 322 794

Assinale-se que, segundo o ICEP, o total indicado supra foi inferior em 8.269.432 contos ao investimento elegível considerado pelo IAPMEI (que se terá situado em 242.592.226 contos) e foi também inferior em 40.206 contos ao apurado na auditoria realizada que serviu de base para a determinação do incentivo industrial.

De relevar, por outro lado, que tendo em conta a ocorrência de atrasos no projecto, e a pedido do promotor, o prazo de investimento foi alargado até 31 de Agosto de 1996 (o investimento previsto terminava em 31 de Dezembro de 1995), tendo sido dada autorização pelo Estado Português depois de obtida a necessária validação junto da União Europeia.

A Autoeuropa apresentou à DSBF um requerimento para que houvesse correspondência dos bf a usufruir com a autorizada dilação do prazo do período do investimento relevante, ou seja, para que as ARs realizadas entre 31 de Dezembro de 1995 e 31 de Agosto de 1996 fossem também computadas. Pela consulta dos elementos que constituem o processo da DSBF não foi porém possível apurar se já foi dada resposta à sociedade.

Segundo a última ficha de acompanhamento do ICEP,

> *"o Incentivo Fiscal (…) deverá fixar-se em cerca de 6,562 milhões de contos, tendo em conta o resultado final da auditoria à 3.ª Fase do investimento, que fixou o montante das ARs em 234,363 milhões de contos".*

Dada a natureza sintética da ficha do ICEP, não se descortina a razão pela qual o instituto se reporta ao valor fixado, tendo em conta os resultados da auditoria e não ao valor do encerramento do projecto (ambos aprovados na citada reunião do Subcomité de Acompanhamento), sendo que, a discriminação por anos das ARs realizadas indicada pelo IAPMEI à DGCI e pelo próprio ICEP (na ficha de acompanhamento) se reporta ao último e não ao primeiro dos valores.

No que concerne à utilização dos bf pela empresa, assinala-se que a informação agora recolhida difere da que constava das fichas existentes na DGCI aquando da realização da auditoria do Tribunal de Contas em 1998.

Após solicitações do ICEP à DSBF, transmitidas à DSPIT, esta direcção de serviços indicou os valores constantes do mapa seguinte:

(em contos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Sisa	450 000	0	0	0	0	0	0	0	450 000
C. autárquica	58 500	58 500	58 500	54 000	47 250	385 838	463 005	0	1 125 593
Imp. do selo	36 134	1 091	56 983	689	360	482	508	0	96 247
IRC	0	0	27 152	71 863	596 05	2 145 951	0	0	2 840 971
TOTAL	**544 634**	**59 591**	**142 635**	**126 552**	**643 615**	**2 532 270**	**463 514**	**0**	**4 512 811**

A DSPIT referiu que os valores indicados para o imposto do selo em 1996 e 1997 são os declarados pela empresa que, contudo, ainda não foram confirmados.

Estranha-se que não seja indicado qualquer valor para a isenção de contribuição autárquica em 1998, sendo que, nos termos da RCM n.º 25/91, tal isenção foi concedida até 31 de Dezembro de 2001.

Assinale-se que em 30 de Abril de 1998 a DSPIT solicitou ao IAPMEI que facultasse os valores finais das ARs do projecto, tendo este Instituto dado resposta só em 19 de Maio de 1999 e indicado os valores que foram aprovados na citada reunião do Subcomité de Acompanhamento do Projecto. Face aos elementos disponíveis, parece ser de admitir que não terá havido intervenção dos Serviços de Inspecção Tributária da DGCI na verificação da realização das ARs.

Segundo informação da empresa prestada em 16 de Março de 1999 à DSBF na sequência de solicitação desta Direcção de Serviços, os bf utilizados até ao fim de 1998 são os seguintes:

(em contos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Sisa	360 000	0	0	0	0	0	0	0	360 000
C. autárquica	58 500	58 500	58 500	54 000	47 250	0	0	0	276 750
Imp. do selo	36 134	1 091	56 983	689	360	482	508	0	96 247
IRC	0	0	0	0	627 797	2 178 957	0	0	2 806 754
TOTAL	**454 634**	**59 591**	**115 483**	**54 689**	**675 407**	**2 179 439**	**508**	**0**	**3 539 751**

Como se observa, em sisa, contribuição autárquica e IRC, existem algumas divergências entre os valores indicados pela empresa e os determinados pela DSPIT.

Além da não consideração das isenções em contribuição autárquica a partir de 1996 inclusivé, a empresa inscreveu em sisa um valor divergente do da DSPIT no ano de 1991, o que resulta da utilização de taxas diferentes (8% e 10%, respectivamente) para o cálculo do valor da isenção de um terreno adquirido para construção (avaliado em 4.500.000 contos), ou seja, de perspectivas diferentes das duas entidades quanto à classificação do terreno como rústico ou urbano.

No que respeita ao imposto do selo, uma vez que os valores indicados pela DSPIT para 1996 e 1997 são também provenientes de informação da empresa, não surpreende que sejam naturalmente coincidentes com os que esta indicou à DSBF – tais valores carecem, no entanto, ainda de confirmação dos serviços competentes da DGCI.

A não utilização de bf em IRC nos dois últimos exercícios deve-se, segundo a DSPIT, ao facto da empresa ter apresentado prejuízo para efeitos fiscais em 1997 e do lucro tributável de 1998 ter sido absorvido pelo prejuízo fiscal do ano anterior. Em relação aos restantes exercícios, as divergências de valores poderão explicar-se por correcção aos bf, de que a empresa só terá tomado conhecimento posteriormente ao envio de dados à DSBF em 16 de Março de 1999 (em carta datada de 15 de Outubro de 1999, a empresa faz referência a uma notificação, dimanada da DSPIT em 29 de Junho de 1999, intitulada "Projecto de Correcções aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A e RCM 25/91").

Proc.º n.º 444/94 – TAGUSPARQUE – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, SA

Tendo em conta que do processo existente na DSBF continuavam a não existir, à data de conclusão do trabalho de campo da auditoria, elementos quanto à verificação da realização dos investimentos relevantes e sobre o grau de cumprimento das restantes obrigações e objectivos contratuais, há que realçar, pela negativa, os problemas de morosidade de decisão e dificuldades no processo de execução e comprovação que a Direcção de Serviços salienta. De resto, também em relação ao outro projecto em que a DGCI ficou incumbida de proceder à verificação da realização das ARs e ao cumprimento das outras obrigações e objectivos contratuais – Proc.º n.º 356/95 (APA) –, se constatou não haver elementos.

No que concerne à utilização dos bf, na sequência de solicitação da DSBF, a empresa indicou os valores constantes do quadro seguinte:

(em contos)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Sisa	173 985	62 296	77 930	0	1 743	24 274	32 712	372 940
Contribuição autárquica	0	415	1 932	612	76 526	83 593	0	163 078
IRC	11 657	0	0	0	0	0	0	11 657
TOTAL	**185 642**	**62 711**	**79 862**	**612**	**78 269**	**107 867**	**32 712**	**547 674**

Sobre o valor indicado no ano de 1992 para os bf em IRC, a empresa fez a observação de que se trata de "reembolso solicitado em 1995 ainda não recebido".

Efectivamente, já no relatório da auditoria realizada em 1998 foi assinalada a questão relativa aos bf em sede de IRC, referindo-se a posição da IT que considerou que, não tendo o sujeito passivo obtido no exercício em questão rendimentos da actividade industrial mas somente "proveitos e ganhos financeiros" e "proveitos e ganhos extraordinários", não deveria ser deferida a reclamação relativa ao reembolso deste imposto, posto que, segundo o contrato, a dedução permitida apenas consiste na parte de IRC relativa à actividade industrial desenvolvida.

Face ao atrás descrito, afigura-se que o valor de 11.656.571$00 em IRC deverá ser abatido aos bf utilizados em 1992, ou seja, retirado do mapa, uma vez que não foi reembolsado à sociedade nem aceite como despesa fiscal. Deverá ainda ser confirmado se não houve outras utilizações de bf em sede deste imposto nos exercícios subsequentes.

Refira-se que continuam a não se encontrar confirmados pela DGCI os valores constantes do quadro.

Proc.º n.º 381/96 – SOPORCEL - Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A.

Não foi possível apurar pelos elementos constituintes do processo na DSBF a data da entrada em vigor do contrato, ou seja, da comunicação à sociedade, pelo ICEP, da aprovação pela Comissão Europeia do incentivo ao investimento (constituído por bf e por uma comparticipação à formação profissional).

Os bf concedidos correspondem a 12% das ARs do projecto efectivamente realizadas, com o limite máximo de 7.843.134.360$00. O período do investimento industrial deverá decorrer entre 1 de Outubro de 1997 e 31 de Dezembro de 2001, sendo os bf utilizáveis até 31 de Dezembro de 2007 em sede de IRC, contribuição autárquica e imposto do selo, mas apenas quanto à actividade industrial da sociedade no âmbito do projecto.

Assinala-se a grande dimensão do projecto em termos da despesa fiscal que envolve – a segunda mais elevada de entre os 21 projectos aprovados (logo a seguir à da Autoeuropa). Por outro lado, é de sublinhar que, de acordo com os termos do contrato, a atribuição dos bf deverá ser concretizada através de um sistema de pontuação que medirá o grau de cumprimento dos objectivos contratuais.

No que respeita à utilização dos bf, até ao momento já efectuada, assinala-se que, na sequência de solicitação da DSBF, a sociedade informou ter deduzido à colecta de IRC do exercício de 1998 o montante de 392.156.178$00 e não ter feito uso de quaisquer outros incentivos aos investimentos realizados no âmbito do projecto.

Dado o pouco tempo de vigência do contrato (admitindo a hipótese de tal já ter sucedido, posto que, inclusivamente, já houve utilização de bf), o ICEP ainda não enviou a respectiva ficha de acompanhamento à DSBF, referindo, porém, que o irá fazer logo que possível.

PROCESSOS DO N.º 4

Proc.º n.º 626/93 - Arco -Têxteis - Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.

Constata-se pela análise de documentos inseridos no processo após a última auditoria realizada, que o IAPMEI realizou trabalhos de verificação física, documental e contabilista, dos investimentos relevantes. Todavia, estes trabalhos só foram concluídos em 15 de Maio de 1998 (data da respectiva ficha de verificação), na sequência de solicitação ao promotor em 5 de Março de 1998, para que este comprovasse o investimento efectuado, o que foi satisfeito em 20 de Março de 1998.

A empresa já utilizou (no exercício de 1994) a totalidade dos bf concedidos (39.033 contos), considerando o IAPMEI que foram satisfeitas todas as condições necessárias para o efeito.

Refira-se que os valores continuam a não estar confirmados pela DGCI, constando do processo que, por ofício datado de 12 de Março de 1999, a DSBF solicitou ao director de finanças respectivo que comunicasse o resultado das acções de fiscalização à empresa, não tendo sido, até ao momento, obtida resposta.

Proc.º n.º 629/93 - MACONDE - Confecções, S.A.

Tal como foi referido no relatório do ano transacto, em 1993 verificou-se que, tendo a colecta de IRC sido de 515.801.231$00, a empresa deduziu mais 11.049.692$00 do que deveria, dado o n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92 estipular que, no caso de investimentos que tenham em vista a internacionalização, a dedução em cada exercício não pode ultrapassar 25% da colecta. No entanto, no período do exercício seguinte que decorreu até à operação de fusão (1 de Janeiro a 31 de Agosto de 1994), a empresa apresentou colecta suficiente para poder utilizar os bf que utilizou a mais em 1993 e não o fez.

Ainda que conste do processo Informação da IT em que se dá conta de ter sido efectuado exame aos exercícios de 1993 e 1994, a DSBF ainda não elaborou a respectiva ficha de acompanhamento.

Proc.º n.º 633/93 - COFINCA - Comércio e Indústria de Confecções, Lda.

O IAPMEI solicitou à empresa que apresentasse comprovativos do investimento realizado, tendo esta informado que, não tendo obtido lucro fiscal nos exercícios de 1993 a 1997, não pôde deduzir quaisquer bf e que, pela mesma razão, não se justificaria a apresentação dos referidos comprovativos.

Segundo o Instituto, a empresa não cumpriu o estipulado na alínea c) da cláusula 6ª. do contrato, ou seja, a obrigação de *"fornecer todos os elementos que lhe sejam solicitados pelo IAPMEI para efeitos de fiscalização e acompanhamento do projecto"*, pelo que, no âmbito das suas competências, decidiu iniciar o processo de rescisão do contrato e a comunicação do facto à DGCI. Assim, ao não satisfazer o solicitado pelo IAPMEI a empresa inviabilizou a possibilidade de, no exercício de 1998, caso obtivesse lucro para efeitos fiscais, deduzir ainda os bf concedidos (conforme o previsto no n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro).

Segundo informação da IT enviada à DSBF, os bf concedidos não foram utilizados em 1998 por inexistência de colecta, caducando o direito à sua utilização. A rescisão do contrato é por isso irrelevante.

Proc.º 655/93 - COLEP PORTUGAL - Embalagens, Produtos, Enchim. e Equipamentos, SA

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
ARs previstas	888 300	44 100	107 100	0	0	0	1 039 500
ARs realizadas	800 880	0	0	0	0	0	800 880
% sobre as ARs	20	16	12	0	0	0	19
Bf concedidos	177 660	7 056	12 852	0	0	0	197 568
Bf adquiridos	160 176	0	0	0	0	0	160 176
Bf utilizados	0	51 818	0	0	56 906	51 451	160 176

A empresa foi objecto de fusão conforme se referiu no Parecer sobre a CGE de 1997. Segundo parecer da IT, tratando-se de uma fusão por incorporação não existe transmissão *inter vivos* mas sim *mortis causa* e os bf são transmissíveis porque se verificam no transmissário os pressupostos dos mesmos, considerando-se pois não ser necessária a diligência prevista no n.º 3 do artigo 13.º do EBF, ou seja, a autorização do Ministro das Finanças para a transmissão dos bf para a sociedade incorporante, enquadrando-se a questão apenas no âmbito do n.º 1 do mesmo artigo.

Não concorda o Tribunal de Contas com esta argumentação, uma vez que, aplicando-se o n.º 1 do artigo 13.º apenas às pessoas singulares, não faria sentido o legislador utilizar a expressão "mortis causa" relativamente a pessoas colectivas. Aliás, o Ministro das Finanças a propósito do Proc.º 629/93 (Maconde) também adoptou a posição do Tribunal, ou seja, considerou que a empresa deveria ter requerido a transmissão dos bf, conforme prescreve o n.º 3 do artigo 13.º.

Segundo o ICEP, as ARs realizadas foram inferiores às previstas, tendo-se reduzido em conformidade o valor do apoio fiscal (conforme se indica no quadro).

Na sequência de solicitação da DSBF, a IT informou dos resultados da acção de fiscalização à empresa não tendo detectado irregularidades na utilização dos bf. Falta apenas que a DSBF elabore a respectiva "Ficha individual de acompanhamento".

Proc.º n.º 659/93 - J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, Lda.

A ficha de acompanhamento do IAPMEI vem esclarecer algumas das questões colocadas quanto a este projecto no relatório de auditoria do ano passado e no Parecer sobre a CGE de 1997, suscitando todavia novas questões de que seguidamente se dá conta.

Cabe sublinhar que o Instituto comprovou ter efectuado a verificação física, documental e contabilística dos investimentos – facto que não foi negado, mas apenas questionado, nos supracitados relatório de auditoria e Parecer.

Segundo súmula de uma reunião da Comissão de Análise do IAPMEI, para efeitos de determinação dos bf foi retirada ao cômputo das ARs realizadas a verba de 2.814 contos correspondente a uma factura emitida em 17 de Fevereiro de 1993.

O referido no parágrafo anterior é relevante na medida em que comprova que o projecto se iniciou antes da candidatura o que, por sua vez, contrariando o definido na alínea b) do artigo 3 do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, deveria constituir razão suficiente para a rescisão do contrato de concessão de benefícios fiscais - todavia, a Comissão de Análise do IAPMEI optou por manter o projecto elegível, considerando irrelevante o facto assinalado por motivo da referida verba representar apenas 3% do investimento em capital fixo.

Outra questão que ressalta dos elementos remetidos pelo IAPMEI prende-se com o entendimento manifestado pelo Instituto quanto ao montante dos bf a que o projecto adquiriu direito.

Assim, em relação ao exercício de 1993, o IAPMEI considerou que a empresa adquiriu direito à dedução de 1.732 contos, tendo em conta a realização de ARs no montante de 27.937 contos. Todavia, segundo a IT, as ARs realizadas atingiram apenas 27.453 contos, devendo a dedução de bf ser de 1.702 contos – o que corresponde ao efectivamente deduzido pela empresa.

Em relação ao exercício de 1994, apesar de no contrato se encontrar estipulado que o valor máximo de bf é de 1.178 contos, o Instituto considera que os bf a que o projecto adquiriu direito atingem 2.313 contos pelo facto das ARs realizadas terem sido superiores às previstas - todavia, noutras situações, os atrasos na realização dos investimentos foram submetidos a apreciação da CA e os contratos revistos em conformidade.

Entende o Tribunal que a segunda solução, referida no parágrafo anterior (revisão dos contratos), é a única que deverá ser considerada legal, ou seja, a que respeita o postulado segundo o qual "os contratos são para cumprir". Com efeito, caso se pretenda alterar o montante de bf atribuídos contratualmente a uma empresa num determinado ano, o procedimento que deverá ser seguido é rever o contrato.

Proc.º n.º 95/94 - Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S. A.

Não foi possível pela análise do processo apurar o montante das ARs efectivamente realizadas pela empresa, mantendo-se também a questão levantada no Parecer sobre a CGE de 1997 quanto ao facto da empresa ter deduzido bf em excesso nos exercícios de 1993 e 1994.

A IT ainda não deu conhecimento à DSBF dos resultados da acção de fiscalização solicitada.

Proc.º n.º 112/94 - RENOVA - Fábrica de Papel do Almonda, S.A.

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
ARs previstas	1 100 000	0	0	0	0	0	1 100 000
ARs realizadas	1 100 000	0	0	0	0	0	1 100 000
% sobre as ARs	20	0	0	0	0	0	0
Bf concedidos	220 000	0	0	0	0	0	220 000
Bf adquiridos	220 000	0	0	0	0	0	220 000
Bf utilizados	0	0	4 944	0	86 961	128 095	220 000

À data de conclusão da auditoria, ainda não tinham sido introduzidos no sistema informático da DGCI os elementos da declaração modelo 22 de IRC de 1998, provindo o valor do bf referente a este ano, indicado no quadro supra, de informação prestada pela empresa à DSBF através de carta. Dado o elevado montante em causa, importará confirmar, aquando da análise da referida declaração fiscal, se a empresa apresentou uma colecta de pelo menos 512.380 contos (sem o que, não poderia utilizar a totalidade dos bf).

A IT ainda não informou a DSBF dos resultados da acção de fiscalização que foi solicitada.

Proc.º n.º 445/94 - Construtora Abrantina, S.A.

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
ARs previstas	67 000	33 000	0	0	0	0	100 000
ARs realizadas	67 132	33 677	0	0	0	0	100 809
% sobre as ARs	10	8	0	0	0	0	9,34
Bf concedidos	6 700	2 640	0	0	0	0	9 340
Bf adquiridos	6 700	2 640	0	0	0	0	9 340
Bf utilizados	6 700	2 640	0	0	0	0	9 340

A IT levou a cabo uma acção de fiscalização junto da empresa, não tendo detectado irregularidades e concluindo estarem reunidos os pressupostos da atribuição dos bf. Uma vez que, aquando da entrega das declarações fiscais de IRC de 1993 e 1994, a empresa não tinha podido deduzir os bf por motivo do respectivo contrato de concessão só ter sido assinado posteriormente, requereu que lhe fossem revistas as liquidações do imposto referentes aos referidos exercícios de forma a contemplar o direito aos bf. A citada revisão das liquidações foi efectuada em 1998 e o reembolso de IRC processado em conformidade pelos montantes correspondentes aos bf indicados no quadro supra.

Proc.º n.º 545/94 - Acumuladores Autosil, S.A.

A IT levou a cabo uma acção de fiscalização junto da empresa, na qual concluiu que esta utilizou indevidamente 1.548 contos em 1994 e 6.827 contos em 1995 tendo em conta ter-se considerado que os montantes foram apurados com base num projecto de investimento cujo contrato só foi assinado em 23 de Setembro de 1996 e que diz respeito a investimentos na Autosil France. Assim, a IT considerou que a empresa infringiu a alínea d) do n. 2 do artigo 71.º do CIRC por não ter dado cumprimento ao estatuído no n.º 2 do artigo 49.º-A do EBF, tendo porém a empresa contestado tal posição.

A declaração modelo 22 de IRC referente ao exercício de 1998 ainda não tinha sido processada informaticamente à data de conclusão do trabalho de campo de auditoria. Não tendo também a empresa dado conhecimento à DSBF da utilização de bf, não são conhecidos os montantes utilizados neste exercício.

Proc.º n.º 592/94 - Acumuladores Autosil, S.A.

Na ficha de acompanhamento do ICEP de 1996 é referido que o investimento elegível ascende a 2.241.139 contos, o que fica aquém das ARs previstas no contrato. Por sua vez, a IT refere que o montante das ARs efectivamente realizadas foi de 2.711.838 contos – face à percentagem aplicável de 16%, calcula-se assim que os bf a que a empresa terá adquirido direito atingem 433.894 contos. Contudo, não foi possível apurar o montante dos bf já utilizados

Proc.º n.º 4/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda.

Nos relatórios de acompanhamento do ICEP de 1994, 1995 e 1996 são evidenciados problemas de diferente natureza, salientando-se neste último que a empresa deverá ser acompanhada com todo o cuidado. Não consta porém do processo que a empresa tenha sido fiscalizada pela IT.

Proc.º n.º 6/95 - Torre, Sociedade de Confecções, Lda.

Os comentários tecidos sobre o anterior processo são extensíveis ao actual.

Proc.º n.º 320/95 - CIN - Corporação Industrial do Norte, S.A.

Pelas fichas de acompanhamento do ICEP a que foi possível aceder conclui-se que a empresa realizou as ARs previstas e que a evolução do projecto está de acordo com a estratégia delineada, defendendo o Instituto a manutenção do apoio. O projecto não foi porém fiscalizado pela IT.

Segundo informações da empresa, confirmadas pela análise dos elementos informatizados das declarações fiscais, já foi utilizada a totalidade dos bf concedidos.

Proc.º n.º 99/96 - Growela Portuguesa Calçado, Lda.

No exercício de 1996 a dedução de bf foi exactamente igual ao valor da colecta, o que contraria o disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que só permite a dedução de 25%. Por outro lado, no exercício de 1997 os valores apresentados no campo 446 da declaração modelo 22 de IRC e no campo A83 do anexo 22-A não são consistentes entre si nem com o que a empresa poderia deduzir ao abrigo do contrato celebrado.

Não foi ainda comunicado pela IT o resultado da acção de fiscalização solicitada pela DSBF.

Proc.º n.º 132/96 - Salvador Caetano - I.M.V.T., S.A.

As fichas de acompanhamento do ICEP não são esclarecedoras quanto ao valor das ARs efectivamente realizadas. Contudo, segundo Informação da IT, foram realizadas ARs pelo montante de 86.360 contos, adquirindo a empresa direito a uma dedução de 5.182 contos, tendo em conta a percentagem aplicável de 6%.

Conforme foi relatado no Parecer sobre a CGE de 1997, o contribuinte entregou uma declaração de substituição da declaração de IRC do exercício de 1995, e respectivo anexo 22-A, solicitando a revisão do montante do imposto a recuperar em virtude de não ter podido deduzir na primeira declaração os bf a que adquiriu direito. Com efeito, o sujeito passivo não podia ainda ter conhecimento da atribuição dos mesmos à data normal de entrega da declaração de IRC, ou seja, antes de 31 de Maio de 1996, pois o contrato só veio a ser assinado em 3 de Outubro de 1996.

Concluindo pela legitimidade da pretensão do sujeito passivo, a IT assinalou que o direito à dedução à colecta deve fixar-se em 5.182 contos e não em 5.367 contos "como pretendia o contribuinte".

A IT refere ainda que não procedeu à emissão do respectivo documento de correcção para o exercício de 1995, por considerar que ocorreu um erro e que o mesmo foi imputável ao sujeito passivo, devendo este ter invocado os mecanismos legais ao seu alcance, o que não fez. Por outro lado, salientando não ter legitimidade para proceder de *motu* próprio à revisão oficiosa do acto tributário, a qual só ocorreria com fundamento em injustiça grave ou notória, mas sempre com autorização do dirigente máximo do serviço, a IT remeteu o assunto para decisão da DSBF considerando ser esta a entidade com competência para autorizar a emissão do documento de correcção respectivo. Porém, não há ainda notícia de qualquer decisão sobre o assunto.

Proc.º n.º 658/93 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.

Na sequência das verificações que efectuou, o IAPMEI propôs a descativação de um montante de 325 contos de bf em resultado das aplicações relevantes realizadas em "Estudos e Projectos" terem sido inferiores às previstas em 5.000 contos. Esta informação permite corrigir a observação feita no Parecer sobre a CGE de 1997 sobre a não utilização de 630 contos, porquanto será apenas de 305 contos a verba que a empresa utilizou a menos.

Não consta do processo que a empresa tenha sido fiscalizada pela IT.

Proc.º n.º 68/94 - Nova Penteação e Fiação da Covilhã, Lda.

Relativamente às aplicações relevantes realizadas, o IAPMEI considerou no exercício de 1993 uma verba de 4.250 contos, respeitante a "Estudos e Projectos", à qual aplicou uma percentagem de 5,2% para efeitos de determinação dos bf - todavia, não prevendo o contrato a atribuição de bf ao projecto neste exercício económico, afigura-se que será de excluir o montante referido para efeitos do cálculo dos bf a que o projecto adquiriu direito.

Note-se, por outro lado, que por razões de uniformidade na aplicação dos critérios do IAPMEI, a percentagem em 1993 seria de 6,5% e não de 5,2%, já que a relevância industrial atribuída ao projecto pelo Instituto foi de 65 pontos – porém, tal conduziria a que, em termos do total, os bf adquiridos fossem superiores aos concedidos, o que também não é sustentável.

Não consta do processo que a empresa tenha sido fiscalizada pela IT.

Proc.º n.º 96/94 - Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S.A.

Pela análise do processo não foi possível apurar se a empresa já foi reembolsada do valor reclamado a que se fez menção no Parecer sobre a CGE de 1997, assim como, não há notícia de que a IT tenha realizado a acção de fiscalização requerida pela DSBF.

Proc.º n.º 226/95 - CIMPOR – Cimentos de Portugal, S.A.

Apesar de ter sido solicitada pela DSBF uma acção de fiscalização, a mesma não foi realizada pela DSPIT. Assim, o Tribunal de Contas nada tem a acrescentar relativamente ao referido no Parecer sobre a CGE de 1997.

Proc.º n.º 53/96 – FAIART – Faianças e Porcelanas, S.A.

Candidatura da empresa	18/05/95 (?)
Envio do processo pelo ICEP	31/01/96
Parecer da CA	07/03/96
Decisão sobre Bf	28/05/96
Assinatura do contrato	24/07/96
Ofício da DSBF à IT	-
Recepção da resposta da IT	-

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
ARs previstas	0	0	600 000	0	0	0	600 000
ARs realizadas	0	0	619 900	0	0	0	619 900
% sobre as ARs	0	0	12	0	0	0	12
Bf concedidos	0	0	72 000	0	0	0	72 000
Bf adquiridos	0	0	72 000	0	0	0	72 000
Bf utilizados	0	0	15 146	8 348	25 346	3 301	52 141

Embora o ICEP refira que a candidatura se concretizou em 18 de Maio de 1995, verifica-se que as declarações relativas a inexistência de dívidas à Segurança Social e ao Fisco só foram emitidas em 30 de Junho de 1995 e 19 de Julho de 1995, respectivamente, e que, quanto à licença de laboração, só em 22 de Dezembro de 1995 a empresa enviou ao ICEP documentação respeitante à mesma, que, de resto, apenas comprova que foi requerida.

Embora no parecer da CA, datado de 7 de Junho de 1996, se refira que o processo se encontra devidamente instruído, tal não pode comprovar-se pelos documentos existentes na DSBF, apenas se constatando pelo *dossier* da candidatura remetido pelo ICEP em 31 de Janeiro de 1996 que a empresa tinha então em curso o processo de licenciamento industrial; por outro lado, verifica-se que entre esta data e a da candidatura decorreram mais de oito meses, o que, manifestamente, constitui um *timing* excessivo tendo em conta o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita às ARs do projecto, depreende-se pelas fichas de acompanhamento do ICEP que terão sido efectivadas por montante superior ao previsto, referindo o Instituto que o valor apresentado é o que consta do relatório e contas da empresa em 31 de Dezembro de 1995.

Relativamente ao cumprimento do previsto na alínea i) da cláusula 5.ª do contrato, a empresa informou a DSBF, embora tardiamente, da utilização dos bf nos anos de 1995 a 1997, estando em falta quanto ao envio da declaração referente ao ano de 1998. Pela análise dos elementos informatizados da declaração fiscal de IRC, apurou-se que neste ano a empresa deduziu correctamente o equivalente a 25% da colecta (3.301 contos), sendo de admitir que tenha procedido de modo análogo nos anos anteriores - o que, no entanto, carece de confirmação pela DGCI.

Não constava do processo que a empresa tivesse sido objecto de fiscalização da DGCI, embora a DSBF já tivesse preparada uma informação, com despacho de concordância superior datado de 15 de Outubro de 1999, no sentido de solicitar à DF respectiva que fizesse o acompanhamento da empresa.

Proc.º n.º 698/93 – Fábrica de Malhas Filobranca, Lda.

Candidatura da empresa	11/08/93
Envio do processo pelo IAPMEI	11/10/93
Parecer da CA	16/12/93
Decisão sobre Bf	12/01/94
Assinatura do contrato	27/06/94
Ofício da DSBF à IT	18/12/98
Recepção da resposta da IT	18/03/99

(em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
ARs previstas	213 760	84 760	0	0	0	0	298 520
ARs realizadas	72 058	139 506	0	0	0	0	211 564
% sobre as ARs	5,03	4,02	0	0	0	0	4,74
Bf concedidos	10 752	3 407	0	0	0	0	14 159
Bf adquiridos	3 622	3 407	0	0	0	0	7 029
Bf utilizados	3 587	6 007	0	0	0	0	9 594

Embora no parecer da CA se refira que "o processo encontra-se devidamente formalizado", não foi possível comprovar pela documentação apensa ao processo da DSBF que à data de emissão do referido parecer tenha sido emitida a licença de laboração, sabendo-se apenas que em 11 de Agosto de 1993 (data da candidatura, segundo o IAPMEI) a matéria se encontrava ainda em análise na Direcção-Geral da Indústria.

Do processo não consta qualquer ficha de acompanhamento do IAPMEI.

Segundo relatório da IT, as aplicações relevantes realizadas em 1993 ficaram aquém do previsto, pelo que o montante de bf a que a empresa adquiriu direito foi também inferior ao dos bf concedidos. Em 1994 a empresa realizou mais aplicações relevantes do que o previsto, todavia face ao contrato poderá apenas utilizar 3.407 contos. No conjunto dos dois exercícios, segundo foi apurado pela DSBF a partir do levantamento efectuado pela Inspecção Tributária, haverá lugar a uma liquidação adicional de imposto pelo montante de 2.564.889$00, correspondente à diferença entre os bf utilizados e os bf a que a empresa adquiriu direito.

A empresa enviou à DSBF as declarações previstas na alínea i) da cláusula 6.ª do contrato embora fora do prazo aí estipulado.

No âmbito do exercício do contraditório, a DSBF assinalou que

> *"Não será possível, dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido, proceder-se à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos (o número total de processos apreciados no decurso da auditoria foi de 27). Só com a consulta aos mesmos se poderia tecer com algum rigor os comentários correspondentes às questões levantadas".*

Sobre este argumento, refira-se que o prazo estabelecido foi de 10 dias e que a DGCI não solicitou prorrogação.

5.6.5 – Benefícios fiscais das contas poupança-habitação

O sistema de controlo exercido pela DGCI em sede de benefícios fiscais concedidos às contas poupança-habitação foi pela primeira vez alvo de auditoria pelo Tribunal de Contas. A referida acção justificou-se não só pela importância da despesa fiscal respectiva, a que adiante se faz referência, como pela circunstância de a intensa competição no sector financeiro, a natureza das relações banco/cliente e o sigilo bancário, poderem contribuir, não obstante a idoneidade das instituições, para interpretações legislativas pouco uniformes e tendentes à ocorrência de evasão e fraude fiscal.

Acresce que, tendo o Tribunal solicitado previamente alguns elementos para uma primeira avaliação do sistema de controlo instituído, a DGCI não deu satisfação a todas as questões colocadas, facto que também pesou na decisão de realização da referida acção.

5.6.5.1 – Enquadramento legislativo

O quadro legal que regula os bf em análise é constituído, basicamente, pelo Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, pelo artigo 38.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, com as diversas alterações legislativas introduzidas a ambos, e pela Portaria n.º 214/94, de 12 de Abril, que é um diploma que regulamenta o Decreto-Lei n.º 382/89.

Saliente-se que esta Portaria visou reforçar os mecanismos de controlo da Administração Fiscal, mediante aprovação de um modelo - n.º 15 - destinado à prestação de informações à DGCI por parte das instituições depositárias de contas poupança-habitação em determinadas situações, ou seja, quando os saldos das contas forem mobilizados para fins diferentes dos legalmente previstos no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 382/89 (na redacção dada pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março) ou utilizados na recuperação, beneficiação ou ampliação de prédio ou fracções de prédio para habitação própria permanente.

A referida legislação, especialmente o Decreto-Lei n.º 382/89, comporta aspectos susceptíveis de interpretações díspares, tudo levando a crer que os procedimentos e práticas adoptados pelas instituições depositárias de contas poupança-habitação não sejam homogéneos. Com efeito, não obstante múltiplos despachos interpretativos, expressos ou não em circulares da DGCI, que vinculam apenas a Administração Fiscal, continuam por clarificar alguns aspectos importantes.

Os mecanismos de controlo previstos nos citados diplomas são também claramente insuficientes, situação que se agrava face ao dever de segredo bancário legalmente protegido.

5.6.5.2 – Insuficiências legislativas e doutrinárias

No que respeita às movimentações dos saldos para os fins legalmente previstos, é de salientar que as instituições depositárias apenas têm que informar a Administração Fiscal relativamente a algumas das situações tipificadas no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, não tendo de cumprir tal obrigação quando se trata de aquisição ou construção de prédios ou fracções de prédios, realização de entregas a cooperativas de habitação e construção, obras em prédios ou fracções de prédios destinados a arrendamento ou amortização de empréstimos. Consequentemente, a movimentação das contas nestas situações, sem comunicação das instituições depositárias, traduz-se num acréscimo de dificuldades ao controlo da afectação dos saldos aos fins previstos na lei.

Por outro lado, tratando-se de mobilização de saldos para os fins legalmente previstos ou para fins diferentes, a informação que é prestada à Administração Fiscal pelas instituições depositárias respeita apenas aos montantes mobilizados, não se encontrando previsto no modelo 15 que sejam facultados elementos sobre as datas e os montantes dos depósitos efectuados. Deste modo, não é possível cruzar a informação prestada pelas instituições depositárias com os elementos declarados pelos sujeitos passivos nas declarações modelo 3 de IRS, defrontando-se também a Administração Fiscal com dificuldades assinaláveis para determinar juros compensatórios devidos por retardamento da liquidação e aplicar penalizações quando tal deva suceder.

Exemplo ainda da precariedade do controlo através dos modelos 15 é o facto de as instituições depositárias não estarem obrigadas a remeter os mesmos quando se verifica movimento nulo ("mapa negativo"); assim, não é possível saber-se se os não remetem por lapso, se ocorre extravio ou, simplesmente, se não se registou movimento. Por outro lado, se os documentos estiverem preenchidos de forma incompleta, não são, em regra, devolvidos às instituições depositárias para correcção.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 382/89, 6 de Novembro, se o titular da conta poupança-habitação pretender alterar os objectivos a que se propôs aquando da abertura da mesma terá de comunicar a sua intenção à instituição depositária e repor os benefícios fiscais usufruídos, o mesmo devendo suceder se forem levantados fundos antes de decorrido o primeiro prazo contratual ou se houver mobilização para fins diferentes dos legalmente previstos. Porém, face ao sigilo bancário, a Administração Fiscal não tem possibilidade de efectuar qualquer controlo sobre tais situações, apenas podendo fazer fé em que tais factos lhe sejam comunicados pelas instituições depositárias.

O aditamento efectuado pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, permite a um contribuinte, ao longo de todo o tempo em que durar a amortização do seu empréstimo, de forma recorrente, realizar entregas para uma conta poupança-habitação e mobilizar o saldo instantes depois para a amortização de empréstimos contraídos, usufruindo do benefício fiscal sem que possa descortinar-se qualquer favorecimento da poupança prévia para aquisição de habitação própria, o que, segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 382/89, constitui objectivo primordial a atingir.

Por outro lado, não se encontrando uniformizadas as regras a observar, poderão verificar-se práticas diferentes de instituição depositária para instituição depositária quanto ao que consideram como fins legais para efeitos da mobilização dos saldos das contas, concretamente, quanto a saber-se se tais mobilizações devem compreender tão-somente as amortizações extraordinárias, ou seja, as efectuadas para além dos planos de pagamento previamente acordados pelas partes (sujeito passivo e instituição depositária), ou também as amortizações mensais vencidas (ordinárias).

O entendimento perfilhado pela DGCI de que qualquer importância mobilizada deveria ter um período mínimo de imobilização de um ano, não relevando para o efeito o facto da conta ter sido aberta há mais tempo, carece de suporte legislativo, além de que, a criar-se tal suporte, será indispensável, simultaneamente, preverem-se adequados mecanismos de controlo.

Refira-se que, tendo-se solicitado por escrito ao Senhor Director-Geral dos Impostos e oralmente à DSBF que fosse facultada cópia de despachos e circulares da DGCI sobre os benefícios fiscais em apreço, tais elementos não foram remetidos (tendo porém a DSIRS fornecido alguma documentação).

5.6.5.3 – Insuficiências estatísticas

Tal como não constam dos Planos Nacionais de Actividades da Inspecção Tributária (PNAIT) elementos sobre acções de fiscalização especialmente direccionadas aos benefícios fiscais em questão, não são também conhecidas relativamente a outras acções (incluídas ou não nos PNAIT) as implicações que tiveram nesta área, em particular, quanto aos valores corrigidos a estes benefícios fiscais e ao imposto em falta.

Embora tenham sido fornecidos ao Tribunal de Contas, pela DSEPCPIT, mapas referentes aos anos fiscais de 1997, 1998 e 1999, para um conjunto de acções de fiscalização com indicação dos valores das correcções aos benefícios fiscais em sede dos diferentes impostos e dos correspondentes montantes de imposto em falta, discriminados por unidades orgânicas, tais mapas, produzidos a partir do Sistema de Indicadores de Gestão da DGCI, não facultam informação individualizada para as diferentes modalidades de benefícios fiscais.

Também relativamente aos elementos recolhidos através dos modelos 15, como não existem a nível central aplicações de recolha destes modelos não é possível obter estatísticas.

5.6.5.4 – Controlo exercido

- **Através das instituições depositárias**

Segundo se constatou, não foi até ao momento efectuada qualquer acção de fiscalização junto das instituições depositárias de contas poupança-habitação com vista a apurar do cumprimento das suas obrigações de comunicação atempada dos elementos referidos quer no n.º 2 quer no n.º 3 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, e da comprovação da veracidade dos que são fornecidos.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do art.º 5.º do citado diploma, devendo a mobilização dos saldos das contas ser efectuada *"por meio de cheque ou ordem de pagamento, emitidos a favor do vendedor, do construtor, da cooperativa de que o titular seja sócio, ou do credor do preço de venda dos materiais ou serviços no caso de construção de habitação própria por administração directa do titular da conta"*, e não sendo indicados, preventivamente, os documentos que as instituições devem exigir que lhes sejam apresentados para se certificarem que os fundos são mobilizados para os fins legais previstos, é de admitir que se observe grande diversidade de procedimentos e de níveis de exigência de instituição para instituição.

- **Através dos modelos n.º 15**

Concluiu-se que a DGCI não dispõe de uma base de dados e de um controlo centralizados dos modelos 15. Para além dos referidos modelos serem remetidos pelas instituições depositárias e ou suas variadas agências para os mais diversos serviços da DGCI a que por vezes não respeitam, sucede também que, quando correctamente enviados para uma dada direcção de finanças, pelo facto de conterem informações de sujeitos passivos com domicílios fiscais noutras direcções de finanças carecem de ser reproduzidos e enviados a todas elas para os elementos serem introduzidos nas respectivas bases de dados locais. Esta multiplicidade de procedimentos implica para a Administração

Fiscal duplicações consideráveis de trabalho sem que possa alcançar resultados satisfatórios em termos de controlo, quer das instituições depositárias, quer dos sujeitos passivos.

Embora em informação da DGCI, elaborada em Outubro de 1999, remetida aos serviços do Tribunal, tenha sido referido que *"está em fase de implementação a recolha informática das declarações modelo 15 em suporte magnético, prevendo-se que brevemente toda a informação se encontre disponível"*, constatou-se não ter havido qualquer evolução relativamente à matéria - tornando-se necessário que a DGITA elabore um programa informático, o que até ao momento não sucedeu.

Podendo os modelos 15 ser fornecidos quer em suporte papel quer em suporte magnético, concluiu-se pelas informações recolhidas junto da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa que até ao momento tem sido incipiente o tratamento dado aos fornecidos em suporte magnético, sendo um procedimento recente a impressão do conteúdo das disquetes remetidas pelas instituições depositárias, conteúdo esse que, à data de conclusão do trabalho de campo da auditoria ainda não tinha sido integrado na base de dados da direcção de finanças.

Por outro lado, ainda não tinham sido devolvidos às instituições depositárias os referidos suportes magnéticos acompanhados de listagens do seu conteúdo em suporte de papel, conforme prescreve o n.º 3.º da Portaria n.º 214/94, de 12 de Abril: *"Nos casos em que a aludida comunicação for apresentada em suporte magnético, será o mesmo recolhido e depois devolvido às entidades apresentantes, acompanhado de uma listagem do seu conteúdo em suporte de papel, que fica a constituir, para todos os efeitos, prova do cumprimento da respectiva obrigação declarativa."*

Em relação aos elementos fornecidos em suporte papel, concluiu-se que a 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa apenas tem tido possibilidade de introduzir na base de dados uma parte dos referentes às declarações das instituições depositárias quando se trata de mobilização dos saldos das contas poupança-habitação "para fins diferentes dos legalmente previstos" ou quando as instituições depositárias não indicam se os fins para que foram mobilizados tais saldos são, ou não, os legalmente previstos.

Nos restantes casos em que existe obrigatoriedade de comunicação, ou seja, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, quando se trata de obras de recuperação, beneficiação ou ampliação de prédios, já os respectivos elementos não estão a ser introduzidos na base de dados informatizada. Segundo foi referido, tais elementos são arquivados provisoriamente, ficando a aguardar que sejam solicitados para eventuais acções inspectivas – todavia, dada a dificuldade de identificação dos elementos dos sujeitos passivos por processos não automáticos, tal não é exequível em escala apreciável.

De assinalar, por outro lado, que só a partir de Junho de 1999 começaram a ser introduzidos na base de dados daquela Direcção de Finanças os elementos remetidos pelas instituições depositárias e, ainda assim, como atrás se referiu, apenas uma parte. Só numa segunda fase, quando forem recolhidas as declarações de rendimentos referentes a 1999, se prevê que possam vir a ser confrontados os elementos dos sujeitos passivos enumerados nos modelos 15 com as suas declarações modelo 3 de IRS para se apurar se aqueles procederam a dedução indevida de benefícios fiscais ou se, tendo feito tais deduções, procederam posteriormente a correcção dos valores mediante entrega de declaração de substituição do modelo 3 com a penalização de 10% prevista no n.º 2 do artigo 11.º do diploma legal atrás citado.

- **Junto dos sujeitos passivos**

A nível nacional não foram definidos nos últimos anos critérios para selecção dos sujeitos passivos a fiscalizar baseados nos benefícios fiscais em apreço, o mesmo é dizer, nos Planos Nacionais de Actividades da Inspecção Tributária (PNAIT) não foram previstas, como já foi referido, acções de controlo especialmente direccionadas às contas poupança-habitação.

A nível regional e local, ou seja, das direcções e repartições de finanças, não há elementos que permitam apurar se foi desenvolvida alguma acção especialmente dirigida aos sujeitos passivos que usufruem destes benefícios fiscais, sendo de admitir que as mesmas não tenham também sido efectuadas tendo em conta a reduzida margem para acções a empreender além das definidas a nível central, o elevado número de sujeitos passivos beneficiários de contas poupança-habitação e a alegada baixa eficiência de tais acções face a objectivos de sustentação das receitas públicas.

Assim, a fiscalização de sujeitos passivos titulares de contas poupança-habitação foi apenas a que resultou de outros critérios definidos, não havendo elementos estatísticos que permitam isolar os resultados de tais acções relativamente aos benefícios fiscais das referidas contas.

Salienta-se que em 1999, foi lançada a nível nacional uma acção especial de controlo, não integrada no PNAIT, envolvendo 93.781 declarações de IRS, cujo critério base de selecção foi o facto de os sujeitos passivos apresentarem pelo menos uma dedução no quadro 07 do Anexo H às declarações fiscais modelos 1 e 2 do exercício de 1997. Esta acção, desenvolvida no terreno pelas repartições de finanças, incluiu o preenchimento de uma ficha para recolha de elementos sobre as contas poupança-habitação. Porém, o tratamento informático dessas fichas não se encontra ainda concluído e, em consequência, está por fazer a análise dos resultados da acção.

Importa ainda realçar que, na falta de colaboração dos sujeitos passivos, ou seja, caso os mesmos não tenham comparecido nas repartições de finanças, conforme notificações recebidas, os seus processos deveriam ser enviados para os serviços de inspecção tributária, para serem adoptados os procedimentos administrativos adequados para dar início a uma acção inspectiva – todavia, também ainda não existem elementos sobre esta segunda vertente da acção.

Por outro lado, não tendo na referida acção especial sido adoptado como critério para selecção da amostra a inclusão dos sujeitos passivos titulares de contas poupança-habitação indicados nos modelos 15 como tendo mobilizado os saldos das contas para fins diferentes dos legalmente previstos, importará saber em que medida irá ser feita tal confrontação para aferir da veracidade das informações prestadas pelas instituições depositárias.

Uma vez que o sigilo bancário, na opinião da Administração Fiscal, impede o acesso junto das instituições de crédito aos movimentos das contas poupança-habitação, sem autorização dos titulares ou decisão judicial, as fiscalizações a empreender só poderão ser feitas pelo lado dos sujeitos passivos, colocando-se, ainda assim, dificuldades de controlo. Com efeito, nada obriga a que estes tenham de exibir os movimentos efectuados nas suas contas poupança-habitação, não podendo também os inspectores tributários exigir a verificação física das obras no domicílio dos mesmos (de resto, além de lhes estar vedado, tal não resolveria o problema prático de distinguir e avaliar a execução no tempo das obras realizadas).

Face a tudo o referido, conclui-se que não está implementado um sistema de controlo aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, pelo que, o sigilo bancário, a ser um obstáculo a esse controlo, deveria ser revisto em termos legislativos.

5.6.5.5 – Despesa fiscal

A despesa fiscal referente às contas poupança-habitação ocorre em IRS e em imposto sobre as sucessões e doações, sendo de registar que para este último imposto não há estimativas do respectivo montante.

Quanto ao IRS, a despesa fiscal das contas poupança-habitação assume o valor mais elevado de todas as modalidades de benefícios fiscais neste imposto desde que são conhecidas estimativas, qualquer que seja o ano que se analise.

Na média do período de 1992 a 2000 (considerando a previsão para este último ano e a estimativa para 1999) a despesa fiscal das contas poupança-habitação representa cerca de 29,1% do total em IRS e 5,0% do total geral da despesa fiscal no cômputo dos cinco impostos para que são conhecidos valores (IRS, IRC, IA, ISP e IVA). É ainda de realçar que, no mesmo período, a taxa média anual de crescimento da despesa fiscal das contas poupança-habitação foi de 27,6%, tendo atingido em 1998, último ano para que há valores definitivos, o montante de 18,86 milhões de contos, o que traduz um crescimento de 29,5% relativamente a 1997.

Assinale-se que um controlo precário sobre as referidas contas, o alargamento das possibilidades legais de mobilização dos saldos e o não estabelecimento de regras claras, poderão fazer aumentar ainda mais a despesa fiscal em apreço, uma parte, inclusivamente, por via de evasão e fraude.

Refira-se que, apesar de bastante elevada em termos globais, a despesa fiscal das contas poupança-habitação por sujeito passivo titular é apenas de cerca de 66,2 contos, facto que torna determinados tipos de acções de fiscalização menos atractivas face a objectivos de sustentação das receitas públicas.

Tendo sido exercido o princípio do contraditório em sede de relato da auditoria realizada, a Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais salientou que os resultados da auditoria do TC reflectem a realidade actual das CPH, pelo que só podem concordar com as suas conclusões e recomendações.

A DSIRS manifestou também a sua concordância, designadamente quanto:

- à necessidade de intervenção legislativa sobre a configuração dos pressupostos do direito ao benefício fiscal e dos mecanismos legais do seu controlo;
- à validade das conclusões sobre a importância e evolução da despesa fiscal;
- ao recorte pouco rigoroso dos pressupostos legais deste benefício fiscal, que favoreceu práticas pouco condizentes com a finalidade de poupança para que foi criado.

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

VI –DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Considerações gerais

Na Lei do Orçamento para 1998 as disposições relativas à dívida pública encontram-se sistematizadas de forma análoga à observada em anos anteriores.

Assim, o Capítulo XV – "Operações activas, regularizações e garantias do Estado", nos artigos 55.º, 56.º e 60.º, integra as normas respeitantes à aquisição de activos, assunção de passivos e regularizações, e à concessão de garantias, e o Capítulo XVI – "Necessidades de financiamento", nos artigos 65.º a 70.º, as normas relativas ao financiamento da execução orçamental, bem como das assunções de passivos e regularizações, condições gerais dos empréstimos, gestão da dívida pública e financiamento das Regiões Autónomas.

No que respeita aos limites de endividamento, de acordo com o n.º 1 do artigo 65.º, o Governo foi autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de 520 milhões de contos 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.

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 66.º fixou ainda em 90 milhões de contos, a acrescer ao limite de 520 milhões de contos estabelecido pelo art.º 65.º, o limite para o acréscimo de endividamento líquido destinado ao financiamento das aquisições de activos, assunções de passivos e regularizações previstas nos artigos 55.º e 56.º, a que acresce o montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo 72.º da Lei do Orçamento para 1997.

Relativamente a estas operações, é necessário ainda ter em conta o Capítulo IV – "Finanças das Regiões Autónomas", onde o art.º 11.º – "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", determina a comparticipação do Governo da República num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, com vista a assegurar a amortização ou assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, nos valores de 76 e 62 milhões de contos, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, os quais poderão ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, mediante acordo entre o Governo e cada Região Autónoma.

Tendo em conta os limites assim estabelecidos, pelo n.º 1 do art.º 67.º – "Condições gerais dos empréstimos", ficou o Governo autorizado 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 65.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", e 66.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades";

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 estabeleceu que o valor máximo global de empréstimos externos a contrair ou utilizar no exercício orçamental seria determinado pela adição dos seguintes valores:

a) Acréscimo líquido de endividamento externo previsto no n.º 2 do artigo 65.º e no artigo 66.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 pública externa.

Quanto ao limite para o aumento líquido de endividamento interno, como nos anos anteriores, não foi estabelecido um montante fixo, resultando das disposições referidas que tal limite corresponderia ao limite global de endividamento deduzido do contravalor em escudos do acréscimo de endividamento externo.

Nos termos do n.º 3 do referido art.º 67.º, 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, de acordo com o disposto no n.º 6, contariam para os limites referidos 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.

No respeitante 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 o acréscimo, em cada momento, do endividamento líquido resultante de outros empréstimos de curto prazo, internos e externos, a emitir ou utilizar no exercício orçamental, foi fixado, 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 1997, integram o artigo 69.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 limite de endividamento interno, e a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca (*swaps)*, futuros e opções.

É de referir ainda a aprovação, pela Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro[1], do "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública", que introduziu profundas alterações no enquadramento jurídico da dívida pública, embora, na sua maioria, apenas viessem a ter expressão, pela primeira vez, na Lei do Orçamento para 1999, sendo de destacar, como mais significativas, as seguintes:

[1] Aliás, objecto de alteração já em 1999, que será abordada no respectivo Parecer.

- A revisão dos conceitos de dívida flutuante e de dívida fundada, no sentido de se considerar como referencial temporal determinante para a qualificação da dívida o exercício orçamental e não o prazo de vencimento (art.º 3.º, alíneas a) e b));
- A consagração da distinção entre dívida denominada em moeda com curso legal em Portugal, escudos e euros, e as restantes moedas, abandonando a tradicional dicotomia dívida interna/dívida externa (art.º 3.º, alíneas c) e d));
- A autorização conferida ao Governo, em situações de atraso na aprovação do Orçamento do Estado, para a emissão e contratação de dívida pública fundada até ao montante correspondente a 25% do acréscimo de endividamento líquido autorizado no exercício orçamental anterior, acrescido das amortizações que entretanto se tenham vencido, devendo a dívida emitida integrar, com efeitos ratificatórios, o Orçamento do Estado do exercício respectivo (art.º 7.º);
- A criação, expressa, de um período complementar para a emissão de dívida pública, clarificando, relativamente a esta matéria, o disposto no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, com a redacção dada pelo art.º 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (art.º 8.º).

Prosseguindo a revisão do enquadramento jurídico da dívida pública, foram ainda publicados os Decretos-Leis n.os 279/98 e 280/98, ambos de 17 de Setembro, que redifiniram o regime jurídico dos bilhetes do Tesouro e das obrigações do Tesouro. Todavia, nos seus aspectos essenciais, aqueles diplomas apenas vieram a produzir efeitos com a publicação das Instruções n.os 2-A/98, de 22 de Dezembro, e 1/99, de 28 de Janeiro, do Instituto de Gestão do Crédito Público, que estabeleceram, respectivamente, as regras de emissão das obrigações do Tesouro, nomeadamente as relativas ao acesso e funcionamento do respectivo mercado primário, e as regras de funcionamento dos mercados primário e secundário de bilhetes do Tesouro, pelo que, tal como a Lei n.º 7/98, relevam, sobretudo, a partir de 1999.

Relativamente à política de financiamento para 1998, o relatório geral da proposta de Lei do Orçamento para 1998 definiu como objectivos gerais a minimização dos custos, numa óptica de médio e longo prazos, e de riscos, a prosseguir, em síntese, de acordo com as seguintes orientações:

- Aumento da *duração*[1] da carteira de dívida, tendo em vista uma menor sensibilidade do custo da carteira a eventuais perturbações nas taxas de juro;
- Alargamento da base de investidores internacionais por forma a permitir a minimização de custos futuros;
- Adaptação ao processo de integração no euro.

Tendo em conta estas orientações o financiamento público seria assegurado, essencialmente, através da emissão de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo", a taxa fixa, sem prejuízo da continuação de emissões de dívida externa, sendo os correspondentes riscos cambiais cobertos, parcialmente, através da realização de operações de *swap*. Por outro lado, previa-se a estabilização do peso relativo dos certificados de aforro, considerando que o mercado financeiro nacional teria criado sucedâneos para a aplicação de pequenas e médias poupanças familiares.

[1] A *duração* da carteira, que constitui uma medida da sensibilidade dos encargos às variações das taxas de juro, não é assimilável ao prazo médio de vencimento da dívida, resultando da conjugação desse prazo, do qual depende directamente, com as taxas de juro nominais e o rendimento, *yield*, dos títulos emitidos, variando inversamente a estas.

Como se verificará pela análise a que se procede nos pontos seguintes, as operações realizadas em 1998 enquadraram-se nos objectivos e orientações assim definidos.

6.2 – Dívida interna

6.2.1 – Empréstimos emitidos no ano

6.2.1.1 – De médio e longo prazos

6.2.1.1.1 – Emitidos no período complementar para execução da Lei do Orçamento para 1997

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 107/98, de 24 de Abril, foi 15 de Fevereiro – art.º 9.º, n.º 2.

Ao abrigo desta norma foram emitidas, no início de 1998, "Obrigações do Tesouro, Médio prazo -- 1997" no valor de 75,985 milhões de contos, assim distribuídas:

	(em milhões de contos)
OT – Médio Prazo, 6,625%, Fevereiro/2007	51,750
OT – Médio Prazo, 5,375, Março/2000	24,235
Soma	**75,985**

6.2.1.1.2 – Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998

As emissões efectuadas foram exclusivamente de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo – Taxa fixa", distribuídas por seis séries.

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos:

(em milhões de contos)

Empréstimo	Diplomas autorizadores/ /Obrigações gerais	Colocação	Montante autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
Obrigações do Tesouro – Médio Prazo – OT:	RCM n.º 1-B/98, de 08.01 (DR, I-B, de 12.01.98)	Instituições de crédito, especializadas em transacções de valores mobiliários	1 210,000 [a)]	
5,3750% – Mar. 2000	Declaração n.º 61/98, de 28.02 (Ob.Geral)			33,333
5,7500% – Mar. 2002	(DR, II Série, de 28.02.98)			33,333
6,6250% – Fev. 2007	Despacho n.º 19327/98, de 26.10 [a)]			33,333
4,8125% – Abr. 2003	(DR, II, de 06.11.98)			540,194
5,3750% – Jun. 2008	Declaração n.º 353/98, de 25.11 (Ob. Geral)			294,797
5,4500% – Set. 2013	(DR, II Série, de 25.11.98)			196,539
Totais			**1 210,000**	**1 131,529**

[a)] O montante inicialmente autorizado pela RCM n.º 1 B/98 para as emissões de "OT's – Médio prazo", 1110 milhões de contos, foi aumentado para 1210 milhões de contos pelo Despacho n.º 19 327/98, de 26 de Outubro, do Ministro das Finanças, por contrapartida no decréscimo do saldo de emissões e amortizações de bilhetes do Tesouro. Posteriormente, tendo em vista a realização de emissões no período complementar de execução do OE/98, pelo Despacho n.º 2 140/99, de 31 de Dezembro, do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República, II Série, de 06.02.99, aquele valor foi ainda aumentado para 1300 milhões de contos, por contrapartida, igualmente, no decréscimo do referido saldo.

A obrigação geral relativa à emissão deste empréstimo até ao montante de 1.110 milhões de contos, bem como a obrigação geral modificativa do limite de emissão para 1.210 milhões de contos, foram submetidas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

6.2.1.2 – Certificados de aforro

As emissões de certificados de aforro totalizaram 225,024 milhões de contos, menos 64,6 milhões de contos relativamente a 1997, prosseguindo a tendência para a redução das emissões destes títulos observada em anos anteriores – em 1996 e 1997 as emissões tinham atingido os valores de 308,523 e 289,623 milhões de contos, respectivamente.

O valor autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-C/98, de 2 de Janeiro, foi de 300 milhões de contos, não se tendo registado qualquer alteração ao montante inicialmente fixado.

6.2.1.3 – Dívida de curto prazo

6.2.1.3.1 – Bilhetes do Tesouro

No ano em apreço as emissões de bilhetes do Tesouro totalizaram 770,381 milhões de contos, enquanto as amortizações ascenderam a 1.437,146 milhões de contos. Deste valor, 143,628 milhões de contos foram amortizados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando receitas provenientes das reprivatizações.

Verificou-se, assim, relativamente ao ano anterior, uma diminuição de 666,765 milhões de contos do valor dos bilhetes do Tesouro em circulação no final do ano, porquanto o valor correspondente em 31.12.97 era de 1.042,466 milhões de contos, o que corresponde a um decréscimo de 64%.

6.2.1.3.2 – Empréstimo de curto prazo – Linha de crédito

O art.º 67.º, n.º 8, da Lei do Orçamento, fixou em 300 milhões de contos o acréscimo do endividamento líquido resultante dos empréstimos internos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental.

Ao abrigo daquela norma, o Instituto de Gestão do Crédito Público contraiu um empréstimo de curto prazo, sob a forma de linha de crédito, no valor de 135 milhões de contos, totalmente amortizado no decurso do ano.

6.2.2 – Dívida de anos anteriores

Relativamente aos empréstimos internos emitidos ao abrigo de legislação de anos anteriores, para além dos bilhetes do Tesouro e dos certificados de aforro, cujas características particulares justificam tratamento individualizado, prosseguiram as emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", que em 1998 totalizaram 8,046 milhões de contos.

De referir que o saldo em dívida deste empréstimo, que, incluindo as referidas emissões, totalizava 28,175 milhões de contos, foi totalmente amortizado no ano em apreço, na sua maior parte através de amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos valores de 26,001 milhões de contos e 194 milhares de contos, respectivamente.

6.2.3 – Movimento global da dívida interna

No quadro seguinte apresenta-se o movimento da dívida interna em 1998:

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31.12.97	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.98	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Consolidados	7,072	-	a) 0,061	0,061	-	b) 0,001	0,001	7,132	+0,060	+ 0,8
Amortizáveis internos	5 385,511	1 215,561	-	1 215,561	c) 723,364	d) 1,598	724,962	5 876,110	+ 490,599	+ 9,1
Certificados de aforro	2 379,935	225,024	e) 111,908	336,932	309,161	-	309,161	2 407,706	+ 27,771	+ 1,2
Bilhetes do Tesouro	1 042,466	770,381	-	770,381	f) 1 437,146	-	1 437,146	375,701	- 666,765	- 64,0
Curto prazo/ /Outros	-	g) 135,000	-	135,000	135,000	-	135,000	-	-	-
Dívida assumida	43,000	-	h) 105,052	105,052	23,371	-	23,371	124,681	+ 81,681	+ 190,0
Total	**8 857,984**	**2 345,966**	**217,021**	**2 562,987**	**2 628,042**	**1,599**	**2 629,641**	**8 791,330**	**- 66,654**	**- 0,8**

a) Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.

b) Conversão em renda perpétua, adquirida pelo FRDP, de títulos do empréstimo "3% de 1942".

c) Inclui amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas provenientes das reprivatizações nos valores de, respectivamente, 123,757 e 21,858 milhões de contos.

d) Diferença apurada na amortização do empréstimo "Consolidação do saldo da conta gratuita no Banco de Portugal", em virtude da antecipação da liquidação total do empréstimo.

e) Progressão do valor dos certificados de aforro.

f) Inclui 143,628 milhões de contos amortizados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das reprivatizações.

g) Emissão de 135 milhões de contos de um empréstimo de curto prazo na modalidade de linha de crédito, totalmente amortizado no ano.

h) Dívida de outras entidades assumida pelo Governo da República ao abrigo dos art.os 11.º e 55.º da Lei do Orçamento (ver ponto 6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos).

Da análise do quadro ressalta a redução do *stock* da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 67 milhões de contos, – 0,8%, mantendo-se assim a tendência decrescente observada no último ano.

Esta evolução ficou a dever-se, no essencial, ao excesso das amortizações sobre as emissões de bilhetes do Tesouro, de que resultou uma diminuição dos bilhetes do Tesouro em circulação no final do ano no valor de 666,765 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, de 19 de Outubro 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 1998 as receitas com aquela proveniência transferidas para o FRDP totalizaram 512,468 milhões de contos, tendo o Fundo aplicado 289,243 milhões de contos, o que corresponde a 56,4% daquele montante, na amortização e anulação de dívida interna, dos quais 143,628 milhões se destinaram à amortização de bilhetes do Tesouro.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida interna em 1998, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1997.

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1997	1998	Variação	
			Valor	%
Aumentos	**4 219,352**	**2 562,987**	**- 1 656,365**	**- 39,3**
Emissões/Utilizações	4 009,911	2 345,966	- 1 663,945	- 41,5
Amortizáveis internos	1 409,621	1 207,515	- 202,106	- 14,3
Certificados de Aforro	289,623	225,024	- 64,599	- 22,3
Bilhetes do Tesouro	2 256,088	770,381	- 1 485,707	- 65,9
Empréstimo de curto prazo/linha de crédito	50,000	135,000	+ 85,000	+ 170,0
Dívida de anos anteriores	4,579	8,046	+ 3,467	+ 75,7
Outros aumentos	209,441	217,021	+ 7,580	+ 3,6
Progressão do valor dos certificados de aforro	132,672	111,908	- 20,764	- 15,7
Dívida assumida	50,920	105,052	+ 54,132	+ 106,3
Outros[a)]	25,849	0,061	- 25,788	- 99,8
Diminuições/Amortizações	**4 508,474**	**2 628.042**	**- 1 880,432**	**- 41,7**
Amortizáveis internos:				
Orçamento do Estado	1 141,475	577,749	- 563,726	- 49,4
Fundo de Regularização da Dívida Pública	411,953	145, 615	- 266,338	- 64,7
Certificados de Aforro	284,731	309,161	+ 24,430	+ 8,6
Bilhetes do Tesouro:				
Orçamento do Estado	2 342,093	1 293,518	- 1 048,575	- 44,8
Fundo de Regularização da Dívida Pública	223,013	143,628	- 79,385	- 35,6
Empréstimo de curto prazo/linha de crédito	50,000	135,000	+ 85,000	+ 170,0
Dívida assumida	55,209	23,371	- 31,838	- 57,7
Diminuições/Outras[b)]	**-**	**1,599**	**+ 1,599**	
Variação	**- 289,122**	**- 66,654**	**+ 222,468**	**+ 76,9**

a) Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.

b) Títulos convertidos em renda perpétua e diferença apurada na amortização do empréstimo "Consolidação do saldo da conta gratuita no Banco de Portugal" devido à antecipação da sua liquidação total.

Da análise destas variações, importa referir, em primeiro lugar, o decréscimo observado em emissões/utilizações, menos 1 663,945 milhões de contos, o que acentua a tendência registada no ano transacto para a redução da emissão de dívida interna, sendo de sublinhar a redução das emissões de bilhetes do Tesouro em 1 485,707 milhões de contos, cerca de 66%.

Em "Outros aumentos", é de assinalar a evolução observada na dívida assumida, que mais do que duplicou, em consequência, principalmente, da assunção de dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos valores de 31,057 e 65,650 milhões de contos, respectivamente.

No que respeita às diminuições, verificou-se uma redução ainda mais acentuada, no valor de 1 880,452 milhões de contos, em consequência, fundamentalmente, da diminuição das amortizações de bilhetes do Tesouro e de amortizáveis internos.

O efeito conjugado destas variações determinou uma diminuição da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 67 milhões de contos, significativamente inferior, contudo, à que se verificara no ano transacto, cerca de 289 milhões de contos.

6.3 – Dívida externa

Como foi referido no ponto anterior, pelo n.º 2 do art.º 65.º da Lei do Orçamento o Governo ficou autorizado a aumentar o endividamento líquido externo até ao montante de 350 milhões de contos, integrante do limite de 520 milhões de contos estabelecido pelo n.º 1 do mesmo artigo, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Todavia, usando da faculdade de alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do limite de endividamento interno, conferida pela alínea c) do art.º 69.º – "Gestão da dívida pública", o Ministro das Finanças, através do Despacho n.º 19 328/98 (2.ºsérie), de 26.10, publicado no Diário da República, II Série, de 06.11, determinou o aumento do referido limite de 350 para 400 milhões de contos, por contrapartida no decréscimo do saldo das emissões e amortizações de bilhetes do Tesouro.

6.3.1 – 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 1998.

6.3.1.1 – Empréstimos contraídos

6.3.1.1.1 – De médio e longo prazos

Ao abrigo do referido artigo 65.º da Lei do Orçamento, foram contraídos, em 1998, treze empréstimos de médio e longo prazos, indicando-se no quadro seguinte os principais elementos relativos a estas operações.

Mutuantes	Acordos	Montantes (un.: milhões)		Finalidades
		Moeda	Contos	
Sind. bancário "Medium Term Notes" RCM. n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 18.06	GRD 10 000	6,011	Investimentos no sector público
Sind. bancário RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 02.02	DEM 440	45,024	
	Acordo de 28.08	DEM 100	10,238	
Sind. bancário RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 23.02	DEM 1 000	102,375	
	Acordo de 23.02	FRF 4 000	122,152	
Sind. bancário RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 23.02	DEM 1000	102,455	
	Acordo de 23.02	DEM 250	25,601	
	Acordo de 23.02	DEM 445	45,535	
	Acordo de 23,02	DEM 250	25,584	
	Acordo de 23.02	DEM 300	30,764	
	Acordo de 23.02	DEM 225	23,068	
	Acordo de 23.02	DEM 220	22,558	
BEI RCM n.º 1-A/98, de 12.01	Acordo de 26.05	PTE 25 600	25,600	Modernização e amplia-ção das instalações de várias Universidades.
		Total	**586,965**	

As obrigações gerais referentes a estes empréstimos foram remetidas ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tendo sido visadas.

De referir que o empréstimo contratado com o Banco Europeu de Investimento não foi objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

Relativamente aos anos anteriores, a principal inovação, inserida no processo de preparação para a integração no euro, consistiu na emissão de títulos especiais em marcos alemães e francos franceses, designados por "Euro-OT's", com uma cláusula de conversão automática em "Obrigações do Tesouro--Médio prazo", consolidáveis com as OT's correspondentes com as mesmas características de cupão e data de vencimento, após a redenominação de ambos os títulos em euros, conforme determinado pelo art.º 5.º da Portaria n.º 1004-A/98, de 27 de Novembro.

Estas emissões totalizaram 500,092 milhões de contos, assistindo-se paralelamente a uma forte diminuição das emissões ao abrigo do programa "Medium Term Notes" ("MTN"), que em 1998 foram de apenas 6,011 milhões de contos contra 127,613 milhões de contos em 1997.

Contraíram-se ainda dois empréstimos "Shuldschein", no montante total de 55,262 milhões de contos. Trata-se de empréstimos contraídos junto de bancos alemães, não se destinando à subscrição pública, mas que, contrariamente ao que sucede, em regra, em empréstimos deste tipo, são representados por títulos, estando a ser negociado um contrato padrão de onde constem as condições básicas dos empréstimos, à semelhança dos empréstimos "MTN".

De salientar que a contratação do empréstimo no valor de 10.000 milhões de dracmas gregos (GRD) foi associada à realização, em simultâneo, de um *swap* para escudos, conseguindo-se dessa forma condições mais favoráveis do que as que se obteriam se o empréstimo fosse contratado directamente em escudos.

O movimento destes empréstimos no decurso do ano, resultante apenas de variações cambiais, foi o que se apresenta no quadro seguinte:

(un: milhões)

Finalidade	Emissões		Amortizações	Dif. câmbio	Dívida em 31.12.98
	(moeda)	(contos)	(contos)	(contos)	(contos)
Investimentos no Sector Público (MTN)	GRD 10 000	6,011	-	+ 0,069	6,080
Invest. no Sector Público (Schuldschein)	DEM 440	45,024	-	+ 0,078	45,102
Invest. no Sector Público (Schuldschein)	DEM 100	10,238	-	+ 0,013	10,251
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 1 000	102,375	-	+ 0,130	102,505
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	FRF 4 000	122,152	-	+ 0,100	122,252
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 1 000	102,455	-	+ 0,050	102,505
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 250	25,601	-	+ 0,025	25,626
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 445	45,535	-	+ 0,080	45,615
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 250	25,584	-	+ 0,043	25,627
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 300	30,764	-	- 0,012	30,752
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 225	23,068	-	- 0,004	23,064
Investimentos no Sector Público (Euro-OT's)	DEM 220	22,558	-	- 0,007	22,551
Total		**561,365**	**-**	**+ 0,565**	**561,930**

6.3.1.1.2 – De curto prazo

O n.º 9 do art.º 67.º – "Condições gerais dos empréstimos", fixou em 300 milhões de contos o limite para o acréscimo, em cada momento, do endividamento líquido resultante da emissão de empréstimos de curto prazo denominados em moeda estrangeira. Neste âmbito, prosseguiu o programa "Euro Commercial Paper", multidivisas, até ao limite de USD 2000 milhões, iniciado em 1995, e por tempo indeterminado, tendo-se registado em 1998 a emissão de treze empréstimos, no valor global de 139,471 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano, como se verifica pelo quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Emissões	Aumentos	Diminuições		Dívida em 31.12.98
	Dif. câmbio	Amortizações	Dif. câmbio	
139,471	0,084	139,533	0,022	-

6.3.1.1.3 – Promissórias a favor de instituições internacionais

Contabilizadas na Conta Geral do Estado como dívida directa externa encontram-se duas promissórias, uma a favor do Fundo Fiduciário (Trust Fund), no âmbito de um programa implementado em 1996, denominado "Iniciativa da Dívida para os Países Pobres e Altamente Endividados", e outra do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

Através da RCM n.º 74-A/98, de 25 de Junho, foi decidida a participação da República num Trust Fund criado por Resolução da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) para financiamento do programa acima referido, através de uma contribuição no montante de 15 milhões de dólares americanos destinada à Country Specific Component daquele Trust Fund, a afectar à República de Moçambique, como contribuição de Portugal para a redução da dívida daquele país.

O pagamento desta contribuição comportaria duas *tranches*, a primeira em espécie, em 1998, no valor de 7,5 milhões de dólares, e a segunda através de uma nota promissória de igual valor, emitida em 1998 e resgatável em 1999.

Pela RCM n.º 194/96, de 17 de Dezembro, foi resolvido autorizar a participação da República Portuguesa no aumento do capital social do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), através da subscrição de 4 200 acções, no valor de 42 milhões de ecus, das quais 945 acções de capital realizável e 3.255 acções de capital exigível.

De acordo com aquela Resolução o pagamento das acções realizáveis poderá ser feito em oito prestações anuais iguais, podendo 60% do valor de cada prestação ser pago através de notas promissórias resgatáveis em cinco *tranches* anuais e iguais.

Os movimentos relativos a estas notas promissórias registados em 1998 foram os seguintes:

(em milhões de contos)

Instituições	Emissões	Resgates	Dif. câmbio	Situação em 31.12.98
BERD	0,144	0,029	- 0,002	0,113
Fundo Fiduciário	1,309	-	- 0,020	1,289
Total	**1,453**	**0,029**	**- 0,022**	**1,402**

6.3.2 – Dívida assumida

A Lei do Orçamento para 1998, no seu art.º 11.º – "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", determinou a comparticipação do Governo da República num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, a acordar com cada Região, com vista a assegurar a amortização ou a assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, nos valores de 76 e 62 milhões de contos, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, os quais poderiam ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, mediante acordo entre o Governo e cada Região Autónoma.

Ao abrigo deste artigo foi celebrado, em 19.10.98, um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores, nos termos do qual foram assumidos passivos daquela Região na ordem externa no montante de 30,654 milhões de contos[1], respeitante a nove empréstimos, que no decurso do ano tiveram o seguinte movimento:

(em milhões de contos)

Dívida assumida	Aumentos	Diminuições		Dívida em 31.12.98
	Dif. câmbio	Amortizações	Dif. câmbio	
30,654	0,174	2,497	0,035	28,296

6.3.3 – Dívida de anos anteriores

A evolução da dívida externa 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 31.12.97	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.98
		Utilizações	Outros	Total	Amort.	Outras	Total	
3ª Conversão de 1902	0,316	-	-	-	0,094	0,015[a)]	0,109	0,207
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	8,125	3,753	-	3,753	1,859[b)]	0,010[a)]	1,869	10,009
Medium Term Notes	271,555	-	5,575[a)]	5,575	2,901	5,702[a)]	8,603	268,527
Consolidação do BEI	255,909	-	249,775[c)]	249,775	-	255,90[d)]	255,909	249,775
Outros/M. L prazos	1 946,554	2,069	15,480[a)]	17,549	156,618	21,531[a)]	178,149	1 785,954
Outros/Curto prazo	45,443	-	0,028[a)]	0,028	45,310	0,161[a)]	45,471	-
Total	**2 527,902**	**5,822**	**270,858**	**276,680**	**206,782**	**283,328**	**490,110**	**2 314,472**

[a)] Resultantes de variações cambiais.
[b)] Resgate de promissórias.
[c)] Aumento decorrente da consolidação de empréstimos concedidos pelo BEI.
[d)] Diminuição decorrente da consolidação de empréstimos do BEI, no montante de 249,775 milhões de contos, e de variações cambiais no valor de 6,134 milhões de contos.

Pela análise do quadro verifica-se que destes movimentos resultou uma diminuição de 213,430 milhões de contos (2.527,902 - 2.314,472) o que corresponde a um decréscimo de, aproximadamente, 8,4%.

Esta redução deve-se, essencialmente, ao elevado montante das amortizações, 206,782 milhões de contos, conjugado com o valor pouco expressivo das utilizações, cerca de 5,8 milhões de contos, a que acresce o efeito de diferenças cambiais líquidas favoráveis, no valor de 12,470 milhões de contos (33,553 - 21,083).

[1] Ver ponto 6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos.

Embora sem efeitos imediatos na evolução da dívida, é de salientar a consolidação dos empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) efectuada nos termos dos acordos de consolidação de regimes de empréstimos com montantes desembolsados e com montantes por desembolsar, celebrados entre a República Portuguesa e o BEI, visados em 09.09.98 pelo Tribunal de Contas.

Assim, o "Acordo de Consolidação de regimes de empréstimos com montantes desembolsados" introduziu importantes alterações nas cláusulas dos contratos de financiamento relativos aos empréstimos objecto de consolidação, de que se destacam as seguintes:

a) a moeda dos empréstimos passa a ser o marco alemão, até 31 de Dezembro de 1998, e o euro a partir dessa data;

b) a amortização efectuar-se-á, de uma única vez, a 29 de Setembro de 2006, pelo valor integral do capital mutuado em dívida;

c) a taxa de juro passará a ser única e aplicável a todos os contratos, tendo sido fixada em 6,96%.

Os objectivos destas alterações foram, no essencial, a redução da taxa de juro comparativamente com a que resultaria da situação anterior, a eliminação do risco cambial, a partir de 1999, bem como as vantagens operacionais associadas ao facto de se passar a gerir um único empréstimo.

No tocante ao "Acordo de consolidação de regime de empréstimos com montantes por desembolsar" a única modificação respeita à amortização dos empréstimos consolidados, que se efectuará, de uma só vez, em 1 de Outubro de 2007.

6.3.4 – Operações financeiras

Pela alínea g) do n.º 1 do art.º 69.º – "Gestão da dívida pública", da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca *(swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, tendo por base contratos de empréstimo integrantes da dívida pública, que visem melhorar as condições finais dos financiamentos.

Posteriormente, o n.º 2 do art.º 12.º – "Medidas de gestão da dívida pública" da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, "Regime geral de emissão e gestão da dívida pública", estabeleceu que, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, poderá o Instituto de Gestão do Crédito Público realizar as operações financeiras para o efeito tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca *(swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo, futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública.

Ao abrigo destas normas o Instituto de Gestão do Crédito Público efectuou em 1998 numerosas operações envolvendo derivados financeiros, com especial destaque para os *swaps*.

Assim, com base em empréstimos de curto prazo, "euro commercial paper", realizaram-se três *swaps*, tendo-se permutado dólares americanos por marcos alemães para cobertura do risco de câmbio.

Tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos realizaram-se quarenta e nove *swaps*, tendo-se verificado, através de auditoria realizada pelos Serviços de Apoio ao Tribunal junto do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) que, na sua grande maioria, se destinaram a atingir objectivos estratégicos, alterações e ajustamentos na carteira da dívida, definidos pelo Comité de Mercados daquele Instituto.

No Comité de Mercados (CM) intervêm os membros do Conselho Directivo e os responsáveis, Coordenadores, dos diversos departamentos, Áreas e Núcleos, que participam na preparação, negociação, acompanhamento e avaliação das operações realizadas – Área de Gestão da Dívida, que compreende os Núcleos da Sala de Mercados e de Emissões e Mercados, Área de Operações e Núcleo de Controlo Financeiro – sendo os objectivos estratégicos definidos com base na análise e discussão dos relatórios elaborados por aqueles Núcleos, incidindo, designadamente, sobre o enquadramento macroeconómico e comportamento dos mercados financeiros, e expectativas quanto à respectiva evolução, bem como sobre a situação da carteira da dívida a cargo do Instituto.

Através da análise das actas do CM verificou-se que os objectivos definidos para 1998 foram, em síntese, os seguintes:

- Aumentar a duração da carteira, designadamente através da contratação de *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa, sobre empréstimos denominados em escudos e ECU's, atendendo a que a duração global ideal não seria alcançada até ao final de 1998 pelo programa de emissões de dívida;
- Alterar a exposição da dívida em marcos alemães (DEM) para francos franceses (FRF), mediante a realização de *swaps*, por forma a reequilibrar a estrutura por moedas da carteira de dívida externa;
- Reduzir gradualmente a exposição da carteira ao dólar norte-americano e ao iene japonês, através de operações de *swap* para DEM.

Pela análise dos *swaps* realizados no ano verificou-se que, na sua quase totalidade, como acima referido, se enquadraram nestes objectivos.

Assim, relativamente às operações tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos, podem identificar-se três grupos:

- *Swaps* de taxa de juro para fixação da taxa - taxa variável para taxa fixa, com vista ao aumento da duração da carteira;
- *Swaps* de marcos alemães para francos franceses, para reequilíbrio da carteira de dívida externa por moedas;
- *Swaps* de dólares americanos e ienes japoneses para marcos alemães, visando a redução da exposição a moedas "não euro".

Relativamente às operações realizadas para concretização destes objectivos, e à sua distribuição ao longo do ano, verificou-se, através da análise dos elementos, notas técnicas, remetidos ao Tribunal em cumprimento do disposto no art.º 69.º, n.º 2, da Lei do Orçamento[1], o seguinte:

- No início do ano, Janeiro e Fevereiro, efectuaram-se treze operações, respeitando dez a *swaps* de taxa de juro variável para fixa, tendo subjacentes cinco empréstimos denominados em ecus e cinco em escudos, com o objectivo de aumentar a duração da carteira, e três *swaps* de marcos alemães para francos franceses, com o objectivo já referido de reequilibrar a estrutura por moedas da carteira de dívida externa;
- Em Abril e Maio, oito *swaps* para marcos alemães, seis sobre empréstimos denominados em ienes e dois tendo subjacentes empréstimos em dólares americanos – redução da exposição a moedas "não euro";
- De Junho a Agosto, doze *swaps* sobre OTRV's, de taxa variável para taxa fixa – aumento da duração da carteira;
- Finalmente, de Setembro a Novembro, efectuaram-se oito *swaps* para marcos alemães, sete sobre empréstimos em dólares e um sobre um empréstimo em ienes - redução da exposição a moedas "não euro".

Para além destas operações realizaram-se ainda oito outras, visando, designadamente, o aproveitamento de situações conjunturais favoráveis, em regra com reduzido horizonte temporal.

De referir finalmente a realização de oito operações de compra e venda de moeda a prazo, tendo em vista a cobertura de riscos cambiais associados a amortizações futuras.

6.3.4.1 – Análise de processos relativos aos *swaps* realizados

A auditoria levada a efeito sobre esta matéria teve igualmente por objectivo a análise de alguns processos pré-seleccionados, tendo-se analisado um *swap* sobre um empréstimo de curto prazo, e, relativamente aos *swaps* tendo subjacentes empréstimos de médio e longo prazos, uma ou mais operações integradas em cada um dos grupos acima identificados.

As operações analisadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:

[1] Por motivos que não foi possível esclarecer cabalmente, não foram remetidos ao Tribunal elementos relativos a dez *swaps*, obtidos posteriormente no decurso da auditoria.

Data da operação/ /Código do empréstimo subjacente (*)	Moeda	Montante (milhões)	Taxa de juro	Swap			Objectivos
				Moeda	Montante (milhões)	Taxa de juro	
07.04.98 (539.68) (Curto prazo/ECM)	USD	50	5,4904%	DEM	92,443	3,4400%	Cobertura do risco de câmbio
21.01.98 (520)	ECU	50	Libor 6m	ECU	50,000	5,0575%	Aumento da duração da carteira
11.08.98 OTRV Jul/04	PTE	5 000	Lisbor 6m-25 p.b.	PTE	5 000,000	4,3970%	
16.02.98 (544)	DEM	250	5,4775%	FRF	838,000	5,4775%	Reequilibro da estrutura da dívida externa por moedas
28.05.98 (533)	JPY	10 000	4,5000%	DEM	130,551	8,1200%	Redução da exposição a moedas "não euro"
27.07.98 (533)	JPY	5 000	4,5000%	DEM	63,450	8,1200%	
19.10.98 (517)	USD	50	6,1550%	DEM	81,350	4,9000%	
19.11.98 (533)	JPY	5 000	4,5000%	DEM	69,697	8,1200%	

(*)Os códigos dos empréstimos correspondem aos do Mapa 5.2 – "Movimento da divida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", da Conta Geral do Estado.

A análise efectuada permitiu concluir que na realização destas operações foram observadas as normas pertinentes, emitidas pelo Conselho Directivo[1].

Assim, verificou-se que:

- As operações foram autorizadas pela entidade competente;
- Concluída a negociação foi preenchido e assinado, pelo operador e por quem autorizou, o *trade ticket* respectivo – formulário interno de preenchimento obrigatório. Trata-se de um documento do qual se retiram os elementos essenciais da operação realizada, constituindo um meio de comunicação entre os intervenientes na operação e noutras com ela relacionadas. Dele constam, nomeadamente, o código da operação, a data e hora da sua realização, o código do empréstimo subjacente, e a indicação de todas as características base, tais como a data valor, datas de vencimento, moeda(s), montantes, base de cálculo dos juros e recebimentos e pagamentos à cabeça;
- No âmbito das suas atribuições, o Serviço de Acompanhamento de Operações, através da análise do *trade ticket*, verificou o cumprimento das normas aplicáveis, bem como o teor das confirmações formais das contrapartes;

[1] Para a prossecução das suas atribuições e competências, o IGCP rege-se, para além do disposto nos seus Estatutos, por normas aprovadas pelo Conselho Directivo, nomeadamente no tocante à sua estrutura orgânica, delegações de competências, e aos procedimentos a adoptar na realização de operações financeiras.

- A confirmação formal do IGCP foi efectuada pelas entidades competentes;
- As sínteses semanais das operações realizadas constam de relatórios elaborados pela Área de Operações, que foram remetidos ao Conselho Directivo para apreciação, constando de acta a tomada de conhecimento por este órgão.

De referir, finalmente, que os elementos constantes das fichas técnicas enviadas pelo IGCP ao Tribunal foram confirmados através dos *trade tickets* respectivos, não se tendo observado qualquer divergência.

6.3.5 – Movimento global da dívida externa

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 1998:

(em milhões de contos)

Dívida em 31.12.97	Aumentos		Diminuições		Dívida em 31.12.98	Variação	
	Emissões/ /Utilizações	Outros	Amortizações	Outras		Valor	%
2 527,902	708,111	302,358 [a)]	348,841	283,430 [b)]	2906,100	+ 378,198	+15,0

[a)] Engloba 249,775 milhões de contos resultantes da consolidação de empréstimos do BEI, 30,654 milhões de contos de dívida da Região Autónoma dos Açores assumida pelo Governo da República e 21,929 milhões de contos de variações cambiais.

[b)] Engloba 249,775 milhões de contos resultantes da consolidação de empréstimos do BEI e 33,655 milhões de contos de variações cambiais.

Verifica-se um aumento da dívida externa directa no montante de 378,198 milhões de contos, cerca de 15%, embora bastante inferior ao observado no ano anterior, 553,913 milhões de contos, a que correspondeu um acréscimo de, aproximadamente, 28,1%.

Esta evolução resultou do efeito conjugado de vários factores, de onde se destaca o elevado valor das emissões, 708,111 milhões de contos, parcialmente compensado pelas amortizações, 348,841 milhões de contos, que aumentaram de forma significativa relativamente ao ano anterior.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida externa em 1998, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio, em comparação com os valores correspondentes de 1997.

(em milhões de contos)

Operações realizadas	1997	1998	Variação	
			Valor	%
Aumentos	**795,654**	**1010,469**	**+ 214,813**	**+ 27,0**
Emissões	649,286	700,836	+ 51,548	+ 7,9
Emissão de promissórias	3,233	5,206	+ 1,973	+ 61,0
Consolidação de empréstimos do BEI	-	249,775	+ 249,775	-
Dívida assumida	-	30,654	+ 30,654	-
Utilização de empréstimos de anos anteriores	35,014	2,069	- 32,945	- 94,1
Diferenças de câmbio	108,121	21,929	- 86,192	- 79.7
Diminuições	**241,741**	**632.271**	**+ 390,530**	**+ 161,6**
Amortizações	238,912	346,953	+ 108,041	+ 45,2
Resgate de promissórias	1,830	1,888	+ 0,058	+ 3,2
Consolidação de empréstimos do BEI	-	249,775	+ 249,775	-
Diferenças de câmbio	0,999	33,655	+ 32,656	+3 268,9
Variação da dívida externa	**553,913**	**378,198**	**- 175,715**	**- 31,7**

Relativamente ao ano anterior verifica-se um aumento moderado das emissões, 51,548 milhões de contos, cerca de 8%, e, como se referiu, um importante aumento das amortizações, no montante de 108,041 milhões de contos, a que correspondeu um acréscimo de, aproximadamente, 45%.

De salientar, igualmente, a diminuição na utilização de empréstimos de anos anteriores, -32,945 milhões de contos, cerca de 94%; o aumento resultante da dívida assumida, no valor de 30,654 milhões de contos; e o efeito favorável da evolução das taxas de câmbio, que determinou uma diminuição da dívida de 11,726 milhões de contos (33,655-21,929), quando no ano anterior se tinha verificado uma evolução desfavorável de que resultara um aumento da dívida em 105,292 milhões de contos.

No que respeita ao comportamento das diversas moedas em que a dívida externa se encontra denominada relativamente ao escudo, e à sua estrutura por moedas, a evolução relativamente ao ano anterior foi a seguinte:

(em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31.12.97		Dívida em 31.12.98		Variação		Apreciação/Depreciação em relação ao escudo	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	De 31.12.96 a 31.12.97	De 31.12.97 a 31.12.98
DEM	807,7	32,0	1 363,7	46,9	+ 556,0	+ 68,8	+ 1,7	+ 0,2
FRF	474,1	18,8	567,3	19,5	+ 93,2	+ 19,7	+ 0,7	-
USD	376,7	14,9	322,2	11,1	- 54,5	- 14,5	+ 26,9	- 6,3
JPY	332,2	13,1	189,3	6,5	- 142,9	- 43,0	+ 4,5	+ 7,2
ECU	162,8	6,4	153,3	5,3	- 9,5	- 5,8	+ 7,9	- 0,8
NLG	90,8	3,6	117,0	4,0	+ 26,2	+ 28,9	+ 1,2	+ 0,2
Outras	283,6	11,2	193,3	6,7	- 90,3	- 31,8	-	-
Total	**2 527,9**	**100,0**	**2 906,1**	**100,0**	**+ 378,2**	**+ 15,0**		

Cotações	31.12.97	31.12.98
DEM	102,297	102,505
FRF	30,575	30,563
USD	183,326	171,829
JPY	1,4077	1,5097
ECU	202,128	200,482
NLG	90,757	90,975

Fonte: Informação diária do Banco de Portugal sobre taxas de câmbio

De assinalar o importante incremento da dívida denominada em marcos alemães, cerca de 68,8%, passando a apresentar um peso de 46,9% na dívida total, e da dívida denominada em francos franceses, com um aumento de 19,7% e um peso relativo de 19,5%, resultado, em ambos os casos, do volume das emissões de "Euro-OT's" nestas moedas, antes referidas.

Em contrapartida, verificam-se decréscimos da dívida denominada em dólares americanos e ienes japoneses, tendo esta última sofrido uma redução de 43%.

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 31.12.97		Dívida em 31.12.98		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
DEM	928,8	40,0	1495,7	52,3	+ 566,9	+ 61,0
FRF	457,1	19,7	613,2	21,4	+ 156,1	+ 34,2
USD	317,3	13,6	192,8	6,7	- 124,5	- 39,2
JPY	195,4	8,4	46,1	1,6	- 149,3	- 76,4
ECU	155,2	6,7	152,8	5,3	- 2,4	- 1,6
CHF	86,0	3,7	26,2	0,9	- 59,8	- 69,5
Outras	182,9	7,9	336,4	11,8	+ 153,5	+ 83,9
Total	**2 322,7**	**100,0**	**2 863,2**	**100,0**	**+ 540,5**	**+ 23,3**

De salientar que, após *swaps*, o peso relativo da dívida denominada nas moedas que viriam a integrar o euro é ainda mais significativo, representando o marco alemão, o franco francês e o ecu cerca de 79% do total da dívida, quando, não tendo em conta aquelas operações, o seu peso relativo se cifrava em 71,7%.

Relativamente ao *stock* da dívida, é de registar, por um lado, um crescimento de cerca de 23,3%, bastante superior ao verificado em termos de moedas contratuais, 15%, e, por outro, a redução do *stock* da dívida em valores absolutos, 2.863,2 milhões de contos após *swaps* contra 2.906,1 milhões de contos nas moedas contratuais.

6.3.6 – Acréscimo de endividamento externo face ao limite estabelecido na Lei do Orçamento

Como já foi referido, o art.º 65.º, n.º 2, da Lei do Orçamento, estabeleceu um limite de 350 milhões de contos para fazer face ao acréscimo de endividamento externo destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, posteriormente aumentado para 400 milhões de contos através do Despacho n.º 19 328/98, do Ministro das Finanças, emitido ao abrigo da alínea c) do art.º 69.º – "Gestão da dívida pública".

Para verificação da observância daquele limite, tendo em conta o acréscimo de endividamento externo directo registado no ano, 378,198 milhões de contos, haverá que neutralizar o efeito das diferenças de câmbio favoráveis, resultantes de factores exógenos, adicionando o seu valor ao aumento registado, e, tendo em conta o disposto no art.º 65.º, n.º 1, deduzir o decréscimo de endividamento dos serviços e fundos autónomos.

Por sua vez, os aumentos resultantes da emissão de promissórias e dos empréstimos contraídos para aquisição de equipamento militar devem também ser deduzidos ao referido acréscimo, dado tratar-se de operações efectuadas ao abrigo de legislação própria, não contando, portanto, para aquele limite.

São estas operações que se apresentam de seguida:

(em milhões de contos)

1 – Acréscimo global de endividamento externo directo		**378,2**
Diferenças de câmbio líquidas	11,7	**389,9**
2 – Deduções		
• Promissórias a favor de instituições internacionais	3,3	
• Decréscimo de endividamento dos FSA	0,9[a)]	
• Dívida contraída para aquisição de equipamento militar ao abrigo da Lei n.º 67/93 de 31.08 (Lei de Programação Militar)	2,1	**6,3**
3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		**383,6**

[a)]Segundo informação do IGCP.

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo, nos termos anteriormente referidos.

6.4 – 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 31.12.96**	**%**	**Dívida em 31.12.97**	**%**	**Variação**		**Dívida em 31.12.98**	**%**	**Variação**	
					Valor	**%**			**Valor**	**%**
Dívida interna	9 147,1	82,3	8 858,0	77,8	- 289,1	- 3,2	8 791,3	75,2	- 66,7	- 0,8
Dívida externa	1 974,0	17,7	2 527,9	22,2	+ 553,9	+ 28,1	2 906,1	24,8	+ 378,2	+ 15,0
Total	**11 121,1**	**100,0**	**11 385,9**	**100,0**	**+ 264,8**	**+ 2,4**	**11 697,4**	**100,0**	**+ 311,5**	**+ 2,7**

Verifica-se, em 1998, um aumento do endividamento global de cerca de 311,5 milhões de contos, + 2,7%, superior ao observado em 1997, em que se registara um aumento de 264,8 milhões de contos, + 2,4%.

Relativamente à evolução das componentes interna e externa da dívida, constata-se, à semelhança do ocorrido em 1997, um decréscimo da dívida interna, mais do que compensado, contudo, pelo aumento na componente externa, muito embora, em qualquer dos casos, as variações tenham sido significativamente inferiores às observadas no ano anterior.

Desta evolução resultou novo reforço da componente externa no valor global da dívida directa, continuando a observar-se, contudo, um claro predomínio da dívida interna, com 75,2% do total da dívida em 31.12.98.

Como já foi referido, o art.º 65.º, n.º 1, da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 520 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 67.º, n.º 3, as 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 1998, não se encontrando incluída no movimento da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento em 31.12.98, uma vez que tais emissões, embora apenas tenham ocorrido no início de 1999, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

Também os efeitos das variações cambiais líquidas, que se revelaram globalmente favoráveis, devem ser neutralizados, adicionando o seu valor ao aumento registado, dado tal evolução resultar de factores externos.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 755 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de diversas deduções.

Assim, as emissões do período complementar de 1997, 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 1998.

De acordo, ainda, com o art.º 65.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 33,2 milhões de contos, de acordo com elementos obtidos junto do Instituto de Gestão do Crédito Público.

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 66.º. O mesmo sucede com o valor dos aumentos decorrentes da progressão do valor dos certificados de aforro, dado não corresponderem 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 67.º, n.º 6.

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 em 31.12.98	**311,5**	
Endividamento no período complementar de1998		
Ordem interna	164,4	
Amortizações efectuadas pelo FRDP		
Ordem interna	267,4	
Variações cambiais favoráveis	11,7	**755,0**
2 – Deduções		
Emissões efectuadas no período complementar de 1997:		
Ordem interna	76,0	
Decréscimo de endividamento dos FSA	33,2	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e "regularizações de situações do passado" (art.os 55.º e 56.º da LO)	31,5	
Emissões de "Obrigações do Tesouro - Nacionalizações e Expropriações"	8,0	
Valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	
Progressão do valor dos certificados de aforro	111,9	**262,0**
3 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		**493,0**

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 520 milhões de contos estabelecido no art.º 65.º, n.º 1, da Lei do Orçamento, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental, nos termos ali estabelecidos.

6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos

Prosseguindo a tendência observada no ano anterior, registou-se em 1998 um recurso crescente ao produto de empréstimos externos para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.

Assim, a aplicação do produto destes empréstimos no financiamento de despesas orçamentais aumentou de 643,9 milhões de contos em 1997 para 700,836 milhões de contos no ano em apreço, a que corresponde um acréscimo de 8,8%.

De assinalar, igualmente, que o referido montante resultou na sua totalidade de empréstimos contraídos junto de sindicatos bancários e das emissões de novas obrigações do Tesouro denominadas "Euro-OT's".

Relativamente à questão do "período complementar", merece especial referência, embora apenas com efeitos a partir de 1999, a criação expressa, pela Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, de um período complementar para a emissão de dívida pública, clarificando, relativamente a esta matéria, o disposto

no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, com a redacção dada pelo art.º 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março.

No respeitante à liquidação de encargos efectivos decorrentes da assunção de passivos e da regularização de "situações do passado", efectuada, ilegalmente, sem cobertura orçamental, através de pagamentos por operações de tesouraria, manteve-se a tendência para a sua redução – que, no entanto, de acordo com os dados já disponíveis, sofreu uma brusca inversão em 1999.

Verificou-se, por outro lado, que quer a Direcção-Geral do Tesouro quer a Direcção-Geral do Orçamento mantiveram inalterados os seus procedimentos, permanecendo os saldos activos nas contas de operações de tesouraria relativas ao produto da emissão de empréstimos no período complementar, dado apenas serem contabilizadas as "puxadas" a receita orçamental, "Passivos financeiros", sem que seja evidenciado o produto dos empréstimos emitidos naquele período.

Quanto à Direcção-Geral do Orçamento, continua a observar-se, no mapa que elabora sobre esta matéria, a não desagregação do produto e aplicações dos empréstimos, apresentados em termos globais, sem evidenciar os diversos tipos de empréstimos, e as finalidades específicas das aplicações, designadamente por operações de tesouraria, permanecendo a indicação de que, em operações de tesouraria se encontram "depositadas" importâncias negativas, pelo que se reitera a posição assumida em anteriores Pareceres no sentido de que, na elaboração daquele mapa, a Direcção-Geral do Orçamento 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.

A este respeito a Direcção-Geral do Orçamento, após exprimir a sua discordância com a posição do Tribunal, fez os seguintes comentários:

> *"a) O mapa é elaborado com a informação respeitante à tesouraria do Estado nos moldes e termos em que nos é presente pela Direcção-Geral do Tesouro.*
>
> *b) A opção pela estrutura do mapa é da responsabilidade desta Direcção-Geral, e tal como já foi referido em comentários a Projectos de Pareceres anteriores é a que espelha com maior rigor e, em nossa opinião, a movimentação dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado. Sublinhamos, que se nos afigura, também, que um tratamento igual ao período complementar, na despesa e na receita, ultrapassaria esta questão.*
>
> *c) Esta Direcção-Geral não pode deixar de concordar com um maior desdobramento do produto e das aplicações dos empréstimos, assim a Direcção-Geral do Tesouro nos forneça esses elementos para constar já da Conta Geral do Estado de 1999".*

Tal como em anos anteriores, a Direcção-Geral do Orçamento, não contestando as deficiências assinaladas, não apresenta qualquer argumento que sustente quer a metodologia utilizada na elaboração do mapa em causa quer a forma como o mesmo se encontra estruturado, pelo que se reitera a posição assumida quanto ao não cumprimento do que, sobre esta matéria, dispõe a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Relativamente à não discriminação do produto e aplicações dos empréstimos, deveria a Direcção--Geral do Orçamento explicar os motivos da não solicitação à Direcção-Geral do Tesouro dos elementos necessários, uma vez que, sendo da sua responsabilidade a elaboração do mapa em causa,

não é aceitável a insinuação de que tal deficiência resulta de a Direcção-Geral do Tesouro não facultar, por sua iniciativa, elementos que não lhe são pedidos.

Apresenta-se de seguida, em valores globais, o produto, e respectiva aplicação, dos empréstimos contraídos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998:

(em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 1997	Produto das emissões/utilizações ao abrigo da LO/98			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1999
		Em 1998	No período complementar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Internos	56,260	2 134,097	164,395	2 354 752	2 251,623	31,538	2 283,161	71,591
Externos	-	700,836	-	700,836	700,836	-	700,836	-
Totais	**56,260**	**2 834,933**	**164,395**	**3 055,588**	**2 952,459**	**31,538**	**2 983,997**	**71,591**

Nos pontos seguintes procede-se à análise da aplicação do produto dos empréstimos contraídos na ordem interna e externa.

6.5.1 – Aplicação do produto dos empréstimos internos

A aplicação em 1998 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 1997	Produto das emissões (LO/98)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1999
		Em 1998	No período comple-mentar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Bilhetes do Tesouro	-	770,381	-	770,381	770,381	-	770,381	-
Certificados de aforro	-	232,187	-	232,187	232,187	-	232,187	-
OT – Médio prazo	56,260	1 131,529	164,395	1 352.184	1 249,055	31,538 [a)]	1 280,593	71,591
Total	**56,260**	**2 134,097**	**164,395**	**2 354,752**	**2 251.623**	**31,538**	**2 283,161**	**71,591**

[a)] Engloba a liquidação de encargos decorrentes das assunções de passivos e regularizações de situações do passado efectuadas ao abrigo dos art.os 55.º e 56.º da Lei do Orçamento para 1998, e os pagamentos efectuados no ano em apreço referentes a regularizações autorizadas em 1997, no montante de 586 mil contos.

6.5.1.1 – Empréstimos emitidos no ano

6.5.1.1.1 – Bilhetes do Tesouro

No decurso do ano, o produto das emissões de bilhetes do Tesouro totalizou 770,381 milhões de contos.

Como foi salientado no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, a partir daquele ano as amortizações de bilhetes do Tesouro passaram a processar-se por via orçamental, pelo que o produto das emissões, que até então era utilizado na amortização, por operações de tesouraria, de anteriores emissões de BT's, passou a ser registado nas contas de operações de tesouraria relativas ao produto dos empréstimos internos, sendo portanto susceptível, como o de quaisquer outros empréstimos, de ser convertido em receita orçamental, rubrica "Passivos financeiros".

Relativamente a 1998, verificou-se que o produto das emissões acima referido, 770,381 milhões de contos, foi aplicado integralmente no financiamento da execução orçamental.

6.5.1.1.2 – Certificados de aforro

O valor do produto de emissão de certificados de aforro ascendeu a 232,187 milhões de contos, valor superior em 7,162 milhões de contos ao valor de emissão contabilizado no Mapa 5.2 – "Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público" da Conta Geral do Estado.

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 1998 respeitante ao produto de emissões de 1997	12,456
• Valor do produto de emissões de 1998 a entregar em 1999	(5,294)
	7,162

O produto das emissões foi totalmente aplicado no financiamento genérico de despesas orçamentais.

6.5.1.1.3 – Empréstimos de médio e longo prazos

6.5.1.1.3.1 – Obrigações do Tesouro – médio prazo

Como se referiu, as emissões de dívida interna de médio e longo prazos efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998, no decurso do ano e no início de 1999, no "período complementar para as receitas", foram exclusivamente de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo – Taxa fixa", tendo o produto destas emissões totalizado 1.295,924 milhões de contos, assim distribuídos:

	(em milhões de contos)
a) Emissões efectuadas até 31.12.98	1.131,529
b) Emissões efectuadas no "período complementar"	164,395
Total	**1.295,924**

Pela análise da aplicação do produto das emissões de "OT's – Médio prazo", verificou-se que o produto destes empréstimos foi aplicado da seguinte forma:

	(em milhões de contos)
Financiamento genérico de despesas orçamentais	1.193,381
Por operações de tesouraria – financiamento de assunção de passivos e regularizações diversas ao abrigo dos art.os 55.º e 56.º da LO/98	30,952
Total	**1.224,333**

O remanescente, 71,591 milhões de contos, respeitante ao excesso do produto das emissões efectuadas no "período complementar" sobre o montante convertido em receita orçamental de 1998, permaneceu depositado em operações de tesouraria para financiamento da execução do Orçamento do Estado para 1999.

De referir, a este respeito, que desde a criação do referido "período complementar", pela Lei do Orçamento para 1996, se têm verificado importantes aumentos dos saldos das emissões que transitam para o ano económico seguinte: 13,612 milhões de contos em 1996, 56,260 milhões de contos em 1997, e, como se referiu, 71,591 milhões de contos no ano em apreço.

Esta evolução indicia uma tendência para a sobreavaliação dos limites estabelecidos nas Leis Orçamentais para o acréscimo de endividamento público, considerando as necessidades de financiamento implícitas nos respectivos Orçamentos, susceptível de pôr em causa a coerência da Lei do Orçamento e tornando questionáveis o significado de tais limites e os pressupostos em que assenta a sua fixação.

Relativamente a esta questão, nenhuma das entidades ouvidas, Ministro das Finanças, Instituto de Gestão do Crédito Público, Direcção-Geral do Tesouro e Direcção-Geral do Orçamento, se pronunciou.

Dada a sua especificidade, analisam-se de seguida as assunções de passivos e regularizações de "situações do passado" efectuadas em 1998, ao abrigo dos art.os 11.º, 55.º e 56.º da Lei do Orçamento para 1998.

A – Assunção de passivos e regularização de "situações do passado"

No seu art.º 11.º – "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", a Lei do Orçamento determinou a comparticipação do Governo da República num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, a acordar com cada Região, com vista a assegurar a amortização ou a assunção de dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, nos valores de 76 e 62 milhões de contos, para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, os quais poderiam ser acrescidos ou reduzidos ligeiramente, por razões de gestão, mediante acordo entre o Governo e cada Região Autónoma.

Por sua vez, pelo art.º 55.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, e sujeito ao limite estabelecido no artigo 66.º, que adiante se referirá, 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, designadamente no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro, no âmbito da decisão de dissolução ou extinção daquelas entidades, ou ainda da conclusão dos respectivos processos de liquidação;

b) Assumir os passivos do Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto, da Fábrica - - Escola Irmãos Stephens, SA, das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA, e da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação.

No respeitante à "Regularização de responsabilidades", pelo art.º 56.º a Assembleia da República autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, 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 1998;

b) Cumprimento de obrigações assumidas pelas sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e pelas empresas públicas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro;

c) Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;

d) Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto - Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas 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;

e) Cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado em anos anteriores, em relação ao desconto em serviços de telecomunicações aos órgãos de comunicação social, no período de 1985 a 1992, nos termos da Portaria n.º 234/85, de 24 de Abril, com as alterações que lhe foram introduzidas, e ao porte pago, até ao montante de 5,6 milhões de contos.

Para financiamento das operações referidas nos artigos 55.º e 56.º, o Governo foi autorizado, pelo art.º 66.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações de responsabilidades", a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do limite de 520 milhões de contos estabelecido pelo art.º 65.º – "Financiamento do Orçamento do Estado", até ao limite de 90 milhões de contos, acrescido do montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 72.º – "Financiamento de assunções de passivos e de regularizações" da Lei do Orçamento para 1997.

Relativamente a este artigo, é de salientar que, adicionando ao referido valor de 90 milhões de contos, o montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 72.º da LO/97, o Governo ficou autorizado, para financiamento de operações desta natureza, a aumentar o endividamento líquido até ao limite de cerca de 353,7 milhões de contos, como se demonstra:

1. Limite de endividamento para 1997.....	306.253.053 contos [(a)]	(art.º 72.º da LO/97 – 180.000.000 contos + montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 62.º da LO/96 – 126.253.053 contos)
2. Operações autorizadas em 1997.....	42.581.144 contos [(b)]	
3. Montante não utilizado.....	263.671.909 contos	
4. Limite de endividamento para 1998.....	353.671.909 contos	(art.º 66.º da LO/98 – 90.000.000 contos + 263.671.907 contos)

(a) Segundo apuramento efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro.

(b) Não inclui a assunção de passivos da RAM, cujos encargos foram suportados pelo Orçamento do Estado e, portanto, financiados por empréstimos emitidos ao abrigo do art.º 65.º - "Financiamento do Orçamento do Estado", da Lei do Orçamento.

Deste modo, considerando que as operações efectuadas em 1998, a financiar utilizando o produto de empréstimos emitidos ao abrigo deste artigo, totalizaram 36.041.501 contos, o montante do limite estabelecido foi cerca de dez vezes superior ao que seria necessário, ascendendo o montante não utilizado desta autorização a 317.630.408 contos.

De salientar ainda que, por sua vez, de acordo com o disposto no art.º 74.º da Lei do Orçamento para 1999, aquele montante acresce ao limite de 250 milhões de contos estabelecido por aquele artigo, pelo que o limite efectivo estabelecido por aquela Lei para o financiamento de assunções de passivos e regularizações a efectuar naquele ano, ascendeu a 567,630 milhões de contos, significativamente superior ao limite global de 431 milhões de contos fixado pela mesma Lei para o acréscimo de endividamento líquido destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os Fundos e Serviços Autónomos.

A forma como estes limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, fazendo acrescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, que não são quantificados, põe em causa a transparência da Lei do Orçamento, no respeitante aos limites que estabelece para o acréscimo de endividamento público, bem como o próprio significado de tais limites.

Também esta questão não foi objecto de comentários por parte das entidades ouvidas, Ministro das Finanças, Direcção-Geral do Tesouro e Direcção-Geral do Orçamento.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das operações efectuadas em 1998 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se depois à sua análise e apreciação.

(em contos)

Operações/Entidades	Montante
1. Assunção de passivos – art.º 11.º	
1.1 – Região Autónoma da Madeira	65 650 407
1.2 – Região Autónoma dos Açores	61 712 755
Soma	**127 363 162**
2. Assunção de passivos – art.º 55.º	
2.1 – Siderurgia Nacional, SGPS, SA	8 275 758
2.2 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA	227 377
Soma	**8 503 135**
Total de assunção de passivos	**135 866 297**
3. Regularização de responsabilidades – art.º 56.º	
3.1 – Ex-CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP, e ex-CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP	11 500 000
3.2 – CTT – Correios de Portugal, SA	4 558 092
3.3 – Encargos de descolonização	
3.3.1 - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	11 156 674
3.3.2 - Banco Mello Comercial, SA	323 600
Total de regularização de responsabilidades	**27 538 366**
Total	**163 404 663**

A liquidação dos encargos decorrentes destas operações assumiu formas diferentes.

Assim, relativamente à dívida das Regiões Autónomas assumida pelo Estado ao abrigo do art.º 11.º da Lei do Orçamento, no valor de 127.363.162 de contos, as verbas destinadas ao pagamento das amortizações e juros respectivos vencidos em 1998, no montante de 25.266.267 contos, foram orçamentadas, pelo que estes encargos, embora liquidados mediante adiantamentos por operações de tesouraria, foram devidamente regularizados, encontrando-se registados no desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças no Cap.º 07 - "Encargos com a divida pública".

Os restantes encargos, decorrentes de operações efectuadas ao abrigo dos art.^{os} 55.º e 56.º, no montante de 36.041.501 contos, não foram orçamentados, tendo sido liquidados, ilegalmente, à margem do orçamento, por operações de tesouraria, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano ao abrigo do art.º 66.º da Lei do Orçamento.

De referir que, daquele montante, apenas foram pagos, em 1998, 30.952.286 contos, tendo o restante, no valor de 5.089.215 contos, referente a parte dos reembolsos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, apenas sido liquidado no início de 1999.

Relativamente à ilegalidade destes pagamentos, apenas foi recebida resposta da Direcção-Geral do Tesouro, de teor idêntico às de anos anteriores:

> *"...no que concerne à questão substancial que se configura na menção feita à ilegalidade dos pagamentos efectuados, à semelhança do entendimento já expresso, em anos anteriores, relativamente à matéria em causa, reafirma-se que a cobertura financeira das operações de assunção de passivos e regularização de situações do passado estava*

legalmente autorizada através de disposição específica expressamente consagrada na Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1998.

Com efeito, o Governo, nos termos do artigo 66º da Lei do Orçamento para 1998, estava autorizado a emitir dívida pública para fazer face ao financiamento das responsabilidades decorrentes de situações do passado.

(...)

A dívida pública, que foi emitida, teve necessariamente de ser contabilizada em adequada rubrica de operações de tesouraria, tendo os pagamentos das respectivas operações, dada a sua cobertura financeira, de serem processados através dessa rubrica.

Todavia, esse procedimento não impede que se verifique um impacto 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.

Assim, parece poder concluir-se que o procedimento perfilhado na realização dos pagamentos em questão está de acordo com os princípios legais aplicáveis (...).

Face ao que precede, afigura-se que deveriam ser suprimidas as referências a ilegalidade e violação da lei no Projecto de Parecer, em apreço e no Relato de Auditoria sobre assunção de passivos e regularização de situações do passado".

Como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, a realização dos pagamentos em causa por operações de tesouraria não é justificável pela contabilização do produto dos empréstimos respectivos em contas de operações de tesouraria, uma vez que o produto da emissão de empréstimos é sempre contabilizado, inicialmente, em contas de operações de tesouraria, independentemente da sua finalidade, devendo-se, tão somente, ao facto de 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, Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos, procedimento que viola o art.º 105.º da Constituição e o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado[1].

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 1998.

De salientar, finalmente, que, mais uma vez, a DGT não contesta a violação da CRP e da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

A.1 – Assunção de passivos das Regiões Autónomas

A.1.1 – Região Autónoma da Madeira

Em 19.10.98, ao abrigo do art.º 11º da Lei do Orçamento, foi celebrado um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma da Madeira (RAM), nos termos do qual o Governo da

[1] 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.

República assumiu dívida interna da RAM, no montante de 65,609 milhões de contos, bem como todos os encargos relativos aos respectivos empréstimos cujas datas de vencimento ocorressem após 1 de Janeiro de 1998.

Por força de tal assunção, foram transmitidos para o Governo da República todos os direitos e obrigações do Governo da RAM, na qualidade de mutuário dos referidos empréstimos, constantes de lista "consensualmente ultimada", anexa ao Acordo, e aprovada por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 28.04.98, sendo tais direitos e obrigações cometidos ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP).

Nos termos da Cláusula Sexta, esta assunção só seria eficaz após a emissão do Visto do Tribunal de Contas. Sujeito à fiscalização prévia do Tribunal, o referido Acordo foi visado em 29.12.98.

Em cumprimento do estipulado na sua Cláusula Quarta, o Governo da RAM enviou aos bancos mutuantes cópia do Acordo, solicitando que fossem tomadas as providências necessárias à transmissão da sua posição contratual para o IGCP.

Embora todos os bancos envolvidos aceitassem tal transmissão, a aceitação formal, mediante ofícios dirigidos ao Secretário Regional do Plano e Coordenação, apenas teve lugar no início de 1999, após conhecimento do Visto do Tribunal de Contas.

A liquidação dos encargos vencidos durante o ano, no montante de 17.467.535 contos, dos quais 13.774.968 contos se destinaram a amortizações e 3.692.567 contos ao pagamento de juros, foram efectuados mediante adiantamentos por operações de tesouraria, através da conta "Antecipação de receitas – alínea a) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", por o IGCP ter entendido que o processamento daqueles encargos por via orçamental apenas deveria ser efectuado após o Tribunal de Contas ter visado o Acordo, o que, como anteriormente se referiu, apenas ocorreu em 29.12.98.

A regularização orçamental de tais adiantamentos foi efectuada conjuntamente com a dos adiantamentos efectuados para liquidação dos encargos com a dívida assumida da Região Autónoma dos Açores que se analisa no ponto seguinte.

A.1.2 – Região Autónoma dos Açores

Também ao abrigo do referido art.º 11.º da Lei do Orçamento, e na mesma data, 19.10.98, foi celebrado um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores, de teor análogo ao celebrado com o Governo Regional da Madeira, nos termos do qual o Governo da República assumiu dívida interna e externa da Região Autónoma dos Açores (RAA), no montante de 61,711 milhões de contos, bem como todos os encargos relativos aos respectivos empréstimos cujas datas de vencimento tivessem ocorrido após 1 de Janeiro de 1998.

Por força de tal assunção foram transmitidos para o Governo da República todos os direitos e obrigações do Governo da RAA, na qualidade de mutuário dos empréstimos assumidos, constantes de lista "consensualmente ultimada", anexa ao Acordo, e aprovada pelo Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 584/98-SETF, de 06.04.98, sendo tais direitos e obrigações cometidos ao IGCP.

Nos termos da Cláusula Sexta deste Acordo tal assunção só seria eficaz após a emissão do Visto do Tribunal de Contas, o que veio a ocorrer em 29.12.98.

De acordo com a referida lista foram assumidos oito empréstimos internos obrigacionistas, no montante de 31,057 milhões de contos, e dívida externa no valor de 30,6564 milhões de contos, decorrente de empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, do Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe e do Kreditanstalt für Wiederaufbau.

De salientar que os empréstimos internos assumidos não beneficiavam de garantia do Estado, tendo--se verificado, em auditoria realizada junto da Direcção-Geral do Tesouro sobre a evolução da dívida garantida em 1998, que as responsabilidades por garantias concedidas pelo Estado a empréstimos internos contraídos pela Região Autónoma dos Açores que, em 31.12.97, ascendiam a 10 milhões de contos, permaneceram inalteradas durante o ano de 1998, o que significa existirem empréstimos que, beneficiando de garantia do Estado, não foram assumidos. Deste modo não foi respeitado o disposto no citado art.º 11.º da Lei do Orçamento, nos termos do qual só na falta de dívida garantida o Governo da República assumiria dívida não garantida.

A este respeito, o Instituto de Gestão do Crédito Público, na sua resposta, invoca o art.º 47.º da Lei n.º 13/98, de 24.02, "Lei de Finanças das Regiões Autónomas" nos termos do qual:

> *"...o Governo da República asseguraria, citamos, "de acordo com programação a acordar com cada Região, a amortização ou assunção de dívida pública garantida, ou, na sua falta, de dívida não garantida das duas Regiões Autónomas" conforme o programa, a concretizar nos anos de 1998 e 1999, indicado nos dois parágrafos do nº 1 do mesmo artigo 47º."*

Concluindo:

> *"Nestes termos, constituindo desiderato último desta cominação legal que, até ao montante máximo indicado para cada Região, e no cômputo geral do referido programa, fosse assumida pelo Governo da República dívida pública regional garantida, devendo, faltando aquela, o "plafond" estabelecido ser, então, "esgotado" com assunção de dívida não garantida, o caso equacionado por esse Tribunal conforma-se, em, nossa opinião, com a determinação legal, uma vez que o empréstimo avalizado pelo Estado, a que se alude no texto do anteprojecto de Parecer em referência (...) veio a ser efectivamente assumido pelo Governo da República na segunda fase do mencionado programa (ou seja, no exercício de 1999)".*

Como referido anteriormente, os passivos da Região Autónoma dos Açores de que aqui se trata foram assumidos por Acordo celebrado ao abrigo do art.º 11.º - "Apoio especial à amortização das dívidas públicas regionais", da Lei do Orçamento para 1998, e não da Lei n.º 13/98, "Lei das Finanças Regionais", como resulta claramente das considerações iniciais daquele Acordo: *"Considerando que no art.º 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 1998), se prevê que o Governo da República comparticipará num programa especial de redução das dívidas públicas regionais..."*, constando os empréstimos internos, não garantidos, da Região Autónoma dos Açores, de lista anexa ao Acordo.

Aliás, o próprio "Aviso" publicado no Boletim de Cotações da Bolsa de Valores de Lisboa, de 6 de Abril de 1999, assinado pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e pelo Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento, da RAA, informando da assunção pelo Governo da República dos referidos empréstimos, remete expressamente para o referido art.º 11.º da LO/98.

De referir que este Aviso, redigido, sem qualquer alteração, nos termos propostos pelos Serviços do IGCP, e aprovados pelo seu Conselho Directivo, se limita a informar os interessados da assunção em apreço, a qual se considera realizada após a obtenção do visto do Tribunal, em 28.12.98, sobre o Acordo celebrado.

Pelo exposto, considera-se não merecer acolhimento a posição defendida pelo IGCP, baseada, exclusivamente, na interpretação do disposto no art.º 47.º da Lei n.º 13/98, de 24.02, "Lei de Finanças Regionais", porquanto, relativamente à questão em causa, incumprimento ao disposto no art.º 11.º da LO/98, é irrelevante que o Estado tenha vindo a assumir, no exercício de 1999, a dívida garantida no montante de dez milhões de contos, acima referida.

Os encargos decorrentes da assunção de passivos da RAA ascenderam, em 1998, a 7.798.732 contos, assim distribuídos:

(em contos)

Tipo de dívida	Amortizações	Juros	Comissões	Total
Interna	1 250 000	1 633 021	303	2 888 324
Externa	2 496 258	2 419 150	-	4 915 408
Total	**3 746 258**	**4 052 171**	**303**	**7 798 732**

À semelhança dos encargos com a dívida assumida da Região Autónoma da Madeira, no decurso do ano estes encargos foram liquidados mediante adiantamentos por operações de tesouraria, processados pela conta "Antecipação de receitas...".

Deste modo, o total dos adiantamentos a regularizar no final do ano, totalizava 25.266.267 contos [17.467.535 (RAM) + 7.798.732 (RAA)], tendo a regularização sido efectuada mediante transferências da conta de operações de tesouraria "IGCP - Encargos com a dívida pública", para onde são transferidos os créditos libertos para liquidação daqueles encargos, provenientes das respectivas dotações orçamentais, nos valores de 24.614.980 e 651.287 contos, a primeira em Dezembro de 1998 e a segunda em Janeiro de 1999, retroagida ao ano económico de 1998 de acordo com solicitação do IGCP.

A.2 – Assunção de passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e de empresas públicas

A.2.1 – Siderurgia Nacional, SGPS, SA

O Decreto-Lei n.º 424/93, de 31.12, aprovou a reestruturação da Siderurgia Nacional, SA, determinando o seu art.º 1.º que a empresa constituísse novas sociedades, mediante transmissão do seu património, ficando a pertencer-lhe as acções representativas do capital daquelas sociedades. Nos termos do art.º 11.º, uma vez realizadas as referidas operações a Siderurgia Nacional, SA, passaria a ter por objecto único a gestão de participações sociais, passando a designar-se Siderurgia Nacional, SGPS, SA.

Em 1996, considerando estarem realizadas as principais operações de alienação e reorganização de participações do Estado que haviam determinado a sua constituição, o Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 6

de Dezembro, determinou a dissolução da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, com efeitos reportados a 30.11.96, e regulou o respectivo processo de liquidação.

Entretanto, como foi referido no Parecer sobre a CGE/96, tinham sido regularizados pelo Estado, naquele ano, amortizações e juros de empréstimos parcelares contraídos no âmbito de um Contrato--Quadro de Empréstimo Global celebrado com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 14 de Abril de 1989, no montante equivalente a 19.243.000.000$00, e que beneficiara de "carta de conforto" do Estado Português.

Em 4 de Fevereiro de 1998, estando a decorrer o processo de liquidação e consequente extinção da empresa, a Siderurgia Nacional, SGPS, SA, solicitou à Direcção-Geral do Tesouro a intervenção do Estado na liquidação de um empréstimo CECA no valor de ECU 40 milhões, contraído no âmbito do referido Contrato-Quadro, acrescido dos respectivos juros, cujo vencimento ocorreria em 27 de Fevereiro, alegando não ter disponibilidades financeiras que lhe permitissem fazer face àqueles pagamentos, e salientando que o empréstimo beneficiava de "carta de conforto" do Estado Português.

Em Informação de 4 de Fevereiro dos Serviços daquela Direcção-Geral, foi analisada esta solicitação e proposta a regularização dos referidos encargos ao abrigo da alínea b) do art.º 55.º da Lei do Orçamento.

Esta proposta foi aprovada por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, de 13 e 18 de Fevereiro, respectivamente, na sequência do que a DGT, com data valor de 27.02.98, regularizou o referido empréstimo e respectivos juros, por operações de tesouraria, com contrapartida financeira no produto da emissão de empréstimos internos, numa importância total de ECU 40.881.666,67, equivalente a 8.275.757.547$00, destinando-se 8.097.280.000$00 à liquidação do empréstimo e 178.477.547$00 ao pagamento de juros.

Tendo em conta que, entre 1994 e 1996, foram assumidos e liquidados pelo Estado, utilizando mecanismo idêntico, passivos da Siderurgia Nacional no valor de 79.609.752.656$00, o montante de passivos desta empresa liquidados ilegalmente, sem cobertura orçamental ascendeu, até 1998, a 87.885.510.203$00.

A.2.2 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA

A Sociedade Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA (CRCB), foi criada pelo Decreto--Lei n.º 225/86, de 12 Agosto, com o Estado como único accionista, tendo por objecto o comércio, importação, exportação e transformação industrial de produtos alimentares, em especial os produtos de pesca.

Em 1997, em face, designadamente, da situação de falência técnica da empresa, já verificada desde 1994, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18.06, determinou a sua dissolução, liquidação e extinção.

Por carta de 4 de Fevereiro de 1998, o Administrador Liquidatário da CRCB solicitou a assunção pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, de uma dívida da empresa no montante de 123.729.704$00, acrescida de juros de mora, que a CRCB fora condenada a pagar por sentença judicial.

A situação remontava a 1992 e tivera origem na cessão de créditos sobre a CRCB detidos por uma empresa fornecedora de matérias primas, a Frapec, SA, à Eurogés Factoring, SA.

À data, a dívida em causa ascendia a 171.231.815$50, e, por seu turno, a Frapec, SA tinha uma dívida para com a CRCB no valor de 322.448.164$00, pelo que existia um saldo favorável à CRCB no valor de 151.216.348$50.

Notificada pela Eurogés da aquisição por esta dos referidos créditos, a CRCB, por carta de 17.06.92, deu o seu acordo à cessão dos créditos, comprometendo-se a efectuar os respectivos pagamentos, por inteiro, nas datas dos respectivos vencimentos, até ao montante de 150 mil contos.

No entanto, tendo a CRCB entrado em incumprimento, após a liquidação de facturas no valor de 26.270.296$00, a Eurogés desencadeou um processo judicial contra a CRCB, que foi condenada, em 1ª Instância, a pagar a referida dívida, acrescida de juros de mora, dado não ter sido aceite pelo Tribunal a compensação de créditos pretendida pela CRCB, por considerar que a carta acima referida constituía uma renuncia tácita à compensação. Na sequência de recurso interposto junto do Tribunal da Relação de Lisboa este confirmou a sentença, pelo que a CRCB interpôs novo recurso junto do Supremo Tribunal de Justiça.

Por Acórdão de 06.02.97, o Supremo Tribunal de Justiça considerou parcialmente procedente o recurso, porquanto, tendo a empresa assumido o compromisso de efectuar os pagamentos para liquidação dos créditos em causa, até ao limite de 150.000 contos, apenas relativamente àquela importância haveria renúncia tácita à compensação de créditos, que, portanto, foi aceite em relação ao remanescente da dívida. Tendo em conta, ainda, que haviam já sido liquidadas facturas no valor de 26.270.296$00, foi reduzida para 123.729.704$00 (150.000.000$00 - 26.270.296$00) a importância que a CRCB foi condenada a pagar, acrescida de juros de mora desde o vencimento das facturas em dívida.

Na sequência desta sentença, o Tribunal Cível da Comarca de Lisboa procedeu à penhora de parte dos bens da empresa, indicados pela Eurogés para garantia do pagamento da dívida.

Em 4 de Fevereiro de 1998, por carta remetida ao Gabinete do Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças, acompanhada de diversa documentação sobre este processo, o Administrador Liquidatário da CRCB sugeriu a assunção pelo Estado, através da DGT, do pagamento da dívida à Eurogés, alegando, designadamente, que a empresa não tinha disponibilidades financeiras que lhe permitissem satisfazer a dívida à Eurogés, e que o arrastamento do processo judicial, e as penhoras já efectuadas, dificultavam todo o processo de liquidação.

Por determinação do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com base na documentação anexa à carta dirigida ao SETF e em documentação adicional solicitada ao Administrador Liquidatário da CRCB, a Direcção-Geral do Tesouro, em Informação de 24 de Março de 1998, procedeu à análise da situação, propondo a assunção pelo Estado da dívida da CRCB, ao abrigo da alínea b) do art.º 55.º da Lei do Orçamento para 1998, utilizando para o efeito o produto dos empréstimos internos emitidos com aquela finalidade.

Pelo Despacho n.º 1151/98, de 16.06, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com o procedimento proposto, que colocou à consideração do Ministro das Finanças, tendo este autorizado a operação, através do Despacho n.º 926/98, de 01.07, na sequência do que a DGT, com data valor de 16.07.98, liquidou, por operações de tesouraria, a referida dívida, no montante total de 227.377.184$00, respeitando 123.729.704$00 a capital e 103.647.480$00 a juros de mora.

Tendo em conta que, em 1997, tinha sido liquidada pela DGT, seguindo procedimento idêntico, uma dívida da CRCB no valor de 1.550.521.096$00, o montante das regularizações de dívidas desta empresa, no âmbito do processo de liquidação, efectuadas sem cobertura orçamental, totalizou, até 1998, 1.777.898.280$00.

A.3 – Regularizações de responsabilidades decorrentes de "situações do passado"

A.3.1 – CTM - Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP, e CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP

Como se relatou nos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992, 1994, 1995 e 1997, o Estado pagou, naqueles anos, nos termos do Despacho Conjunto de 9 de Maio de 1985, dos Secretários de Estado das Finanças e da Marinha Mercante, indemnizações no valor de 293.494.510$00 a trabalhadores das ex-CTM e ex-CNN, empresas extintas pelos Decretos-Lei n.os 137/85 e 138/85, ambos de 3 de Maio.

Em 8 de Maio de 1995 foi publicado o Acórdão n.º 162/95 do Tribunal Constitucional, que declarou a inconstitucionalidade das normas constantes das alíneas c) dos n.os 1 dos art.os 4.os dos Decretos-Leis n.os 137/85 e 138/85, de acordo com os quais a extinção das empresas CTM e CNN implicava a extinção, por caducidade, de todos os contratos de trabalho em que as mesmas fossem parte, por não ter sido observado o adequado procedimento de despedimento.

Considerando que *"Nos anos subsequentes à extinção das empresas, e não obstante porfiados esforços de inúmeros trabalhadores e das suas associações sindicais, a situação de injustiça social gerada com a extinção das empresas manteve-se inalterada, correndo em tribunal inúmeros processos judiciais"*, em 3 de Abril de 1998 foi celebrado um acordo entre o Estado, através do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, e os representantes dos trabalhadores das ex-CTM/CNN, com vista à resolução definitiva desta situação.

Na sequência deste acordo, a Direcção-Geral do Tesouro solicitou à Comissão Liquidatária das ex--CTM/CNN, o envio dos elementos comprovativos do valor das indemnizações acordadas. Em resposta, o Presidente da Comissão Liquidatária informou que o montante total a atribuir era de 13.390.847.242$00, solicitando o envio da importância de 11.500.000.000$00, destinada a fazer face ao pagamento de parte deste valor, em virtude de a Comissão Liquidatária não dispor de meios financeiros para fazer face aos pagamentos em causa. Informava ainda que o diferencial, 1.890.847.242$00, se encontrava já na posse daquela Comissão, tendo sido disponibilizado pela Administração do Porto de Lisboa, não constando embora do processo elementos relativos à intervenção daquela entidade na questão em análise.

Através de Informação de 1 de Julho de 1998, a DGT submeteu à autorização superior o pagamento das indemnizações e compensações aos ex-trabalhadores das ex-CTM/CNN, *"ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 55.º e na alínea b) do artigo 56.º da Lei do Orçamento"*, cuja cobertura financeira estava assegurada pelo mecanismo previsto no art.º 66.º.

Pelo Despacho n.º 1417/98-SETF, de 2 de Julho, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com a proposta da DGT, submetendo o processo ao Ministro das Finanças que, por despacho de 8 de Julho, autorizou o pagamento como proposto.

Deste modo, com data valor de 17.08.98, a DGT procedeu ao pagamento das referidas indemnizações e compensações, por operações de tesouraria, na importância total de 11.500.000.000$00, com contrapartida financeira no produto da emissão de empréstimos.

Assim, considerando as importância pagas em 1992, 1994, 1995 e 1997, as responsabilidades das ex--CTM/CNN relativas a indemnizações e compensações a ex-trabalhadores, liquidadas pelo Estado sem cobertura orçamental até 1998, utilizando o mecanismo das "regularizações de situações do passado", totalizaram 11.793.494.510$00.

A.3.2 – CTT – Correios de Portugal, SA

Como se relatou no respectivo Parecer, em 1996 o Estado regularizou encargos decorrentes de obrigações relativas ao porte pago, reportadas a 31.12.95, no montante de 8.972.649.962$00.

Contudo, por falta de enquadramento legal, ficaram por regularizar despesas respeitantes ao desconto de 30%, em serviços de telecomunicações, inserido num conjunto de medidas de apoio do Estado às empresas de comunicação social, instituído e regulamentado pela Portaria n.º 234/85, de 24.04, objecto de sucessivos ajustamentos que, todavia, não alteraram, no essencial, o respectivo regime, devendo os encargos decorrentes desta medida ser suportados pelo orçamento da então Direcção--Geral da Comunicação Social.

Por carta de 15.07.98, o Presidente do Conselho de Administração dos CTT, invocando o disposto na alínea e) do art.º 56.º da Lei do Orçamento, solicitou à DGT a liquidação do montante em dívida, reportado a 31.12.97, no valor de 4.558.092.071$50, dos quais 4.128.686.210$50 relativos ao porte pago (parte de 1996 e 1997) e o restante, 429.405.860$90, a descontos em serviços de telecomunicações aos órgãos de comunicação social, no período de 1985 a 1992.

Os encargos referentes a descontos aos órgãos de comunicação social foram justificados pela Direcção Financeira dos CTT através de documentação enviada à Presidência do Conselho de Ministros, e remetida à Direcção-Geral do Tesouro em 31.12.98. No que respeita ao porte pago, o Instituto de Comunicação Social, em resposta a solicitação da DGT, confirmou os valores apresentados pelos CTT, assim discriminados:

Porte pago 1996.....	3 079 058 845$50
Liquidação parcial porte pago 1996 [a)].....	(944 000 000$00)
Porte pago 1997.....	2 769 606 675$00
Liquidação parcial porte pago 1997 [a)].....	(775 979 310$00)
Total em dívida.....	**4 128 868 210$50**

[a)] Importâncias pagas por via orçamental.

Por Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, e do Ministro das Finanças, foi autorizado o pagamento, no valor total de 4.558.092.071$00, por operações de tesouraria, com data valor de 19.11.98, utilizando o produto de empréstimos internos emitidos no ano.

Como se tem salientado, as despesas efectuadas ao abrigo dos art.^{os} 55.º e 56.º são ilegais, por violação, nomeadamente, do art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Todavia, em relação às despesas abordadas neste ponto, o recurso a mecanismo idêntico ao utilizado nas restantes situações analisadas reveste, porventura, maior gravidade. Estas decorrem de um sistema de apoios à comunicação social que se mantém desde 1985, correspondendo, portanto, a uma opção política que não é acompanhada, no entanto, da inscrição de verbas suficientes para esse efeito. Nesta medida, o argumento, inaceitável, em qualquer caso, de terem origem em "situações do passado", não é sequer aplicável a estes encargos, não se vislumbrando justificação para que não sejam processados de forma idêntica à da generalidade das despesas públicas, a que acresce, no respeitante ao porte pago, o facto, insólito, de serem pagas, em parte, no ano, por conta de dotações orçamentais, e na parte restante, a mais vultosa, no(s) ano(s) seguinte(s), por operações de tesouraria.

Considerando os pagamentos efectuados no ano em apreço, os encargos liquidados ilegalmente, sem cobertura orçamental, utilizando o mecanismo das "regularizações de situações do passado", totalizaram, até final de 1998, 24.834.025.146$00, no respeitante ao porte pago, e 429.405.861$00 relativamente aos descontos em serviços de telecomunicações, relativos ao período de 1985 a 1992.

A.3.3 – Encargos de descolonização

A.3.3.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

As importâncias transferidas em 1998 para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) totalizaram 11.156.674 contos, e destinaram-se a reembolsos de prestações sociais a beneficiários de Instituições de Previdência das ex-colónias pagas pelo IGFSS entre Janeiro de 1997 e Novembro de 1998.

Como se referiu em anteriores Pareceres, a Segurança Social tem vindo a suportar estes encargos, nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29.10, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20.02, o qual determinou que o financiamento dos encargos com as referidas prestações deverá ser suportado pela verba "Encargos com a Descolonização" do Ministério das Finanças, *"...o qual transferirá, anualmente, para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social as verbas necessárias, nos termos a estabelecer por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do Orçamento e da Segurança Social"*.

Em 1997, nos termos do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade Social n.º A-74/97-XIII, de 11.04, foi concedido um suplemento social de equiparação aos pensionistas da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela que, em 31.12.93, eram também pensionistas do regime geral de segurança social. Nos termos do art.º 8.º do referido Despacho, o Ministério das Finanças deverá transferir anualmente para o IGFSS as verbas necessárias ao reembolso destes encargos.

Deste modo, o montante global dos pagamentos efectuados por aquele Instituto em 1998, compreendeu pensões a "Desalojados das ex-colónias" e a beneficiários da Caixa de Previdência do Caminho Ferro de Benguela, nos valores de 9.772.500 e 1.384.174 contos, respectivamente.

Os reembolsos ao IGFSS foram efectuados ao abrigo do disposto na alínea c) do art.º 56.º da Lei do Orçamento, por operações de tesouraria, utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano, como proposto pela DGT e aprovado pelos Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.ºs 311/98-SETF, de 03.03, 1732/98-SETF, de 14.08 e 2587/98-SETF, de 16.12, tendo os dois últimos obtido a concordância do Ministro das Finanças, através dos Despachos n.ºs 1751/98, de 16.11, e 2032/98, de 22.12.

De referir que do montante total destes encargos, 11.156.674 contos, apenas foram reembolsados, em 1998, 6.067.459 contos, com data valor de 27.03, tendo o remanescente, 5.089.215 contos, sido pago já em 1999.

Deste modo, atendendo a que, utilizando mecanismo idêntico, o IGFSS foi reembolsado, entre 1993 e 1996, de encargos desta natureza no valor de 33.967.511 contos, como foi relatado nos respectivos Pareceres, o valor total dos reembolsos efectuados, sem cobertura orçamental, totalizou 40.034.970 contos

A.3.3.2 – Banco Mello Comercial, SA

Ao abrigo do disposto n.º 1 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20/06, o Ministério das Finanças, através da DGT, tem vindo a reembolsar o Banco Mello, SA (sucessor da ex–União de Bancos Portugueses, por sua vez, sucessor, do ex-Banco de Angola) de encargos suportados com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados, ou familiares seus, do ex–Banco de Angola.

Nos termos do n.º 4 do citado Despacho Normativo, as Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Sociais estudariam uma modalidade que permitisse transferir os encargos com pensões de reforma e de sobrevivência suportados pelo Banco Mello, SA, para o então Ministério dos Assuntos Sociais, mediante reforço do respectivo orçamento.

Deste modo, em 30.10.95, foi publicado o Decreto-Lei n.º 288/95, que, contudo, segundo entendimento partilhado pela UBP, a Caixa Nacional de Pensões e o Gabinete de Apoio Jurídico da DGT, por não ter operado a transferência dos aludidos encargos para a CNP, não concretizou o estipulado no n.º 4 do citado Despacho Normativo, pelo que o pagamento das pensões em causa teria que continuar a ser assumido pelo Ministério das Finanças.

Por carta de 19.03.98 o Conselho de Administração do Banco Mello Comercial, SA (BMC), solicitou ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças o reembolso de encargos no valor de 196.224.834$30, respeitantes ao período de Julho a Dezembro de 1997, montante que, no entanto, incluía não só pensões de reforma e de sobrevivência, no valor de 162.433.926$00, mas também 120.210.732$00 correspondentes ao pagamento de diuturnidades, percentagem para os serviços de Assistência Médico-Social, subsídio escolar e abono de família.

O eventual reembolso deste montante ao BMC, tinha já sido colocado à apreciação superior pela DGT, em 1997. Tendo-se suscitado dúvidas quanto à abrangência do Despacho Normativo n.º 185/79 relativamente ao reembolso de outros benefícios sociais, para além das pensões de reforma e de sobrevivência, foi solicitado parecer aos Serviços competentes do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que concluiu apenas se encontrar abrangido por aquele despacho o reembolso de pensões de reforma e de sobrevivência.

Deste modo, a DGT, por ofício de 18.05.98, deu conhecimento ao Banco Mello das conclusões daquele parecer, em face das quais não poderia satisfazer o pedido de reembolso das referidas despesas, e, através de Informação de 06.08.98, colocou à consideração superior, ao abrigo da alínea c) do art.º 56.º da Lei do Orçamento, o pagamento do montante de 162.433.926$00, respeitante, exclusivamente, a pensões de reforma e de sobrevivência.

Em 06.06.98, o Conselho de Administração do BMC, por carta dirigida ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, solicitou novo reembolso, no valor de 194.447.108$00, referente a encargos

suportados no 1.º semestre do ano, englobando, igualmente, para além de encargos com pensões de reforma e de sobrevivência, no valor de 161.165.730$00, outros benefícios sociais.

Deste modo, por Informação de 14.08, a DGT propôs superiormente que fosse adoptado procedimento idêntico ao proposto na Informação de 06.08, acima referida.

Entretanto, em 02.07.98, o BMC tinha interposto junto do SETF recurso hierárquico da decisão da DGT, transmitida pelo referido ofício de 18.05.98, no sentido de não proceder ao reembolso de encargos que não respeitassem a pensões de reforma e sobrevivência, o qual foi objecto de parecer do Gabinete Jurídico e do Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, que assumiu posição idêntica à dos Serviços do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, concluindo dever negar-se provimento ao recurso, tendo o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, através de Despacho de 22.09, concordado com o teor deste parecer.

Através dos despachos n.os 1754/98 e 1755/98, de 13.11, o Ministro das Finanças autorizou o pagamento dos referidos montantes, 162.433.926$00 e 161.165.730$00, respeitantes apenas a pensões de reforma e de sobrevivência. Em 09.12.98 foi regularizada a situação, por operações de tesouraria, no montante total de 323.599.656$00.

Com esta regularização, e tendo em conta que entre 1993 e 1997, a DGT reembolsou a União de Bancos Portugueses dos encargos suportados com as referidas prestações, no montante de 3.255.162 contos, operações analisadas nos Pareceres sobre as respectivas Contas Gerais do Estado, o montante despendido para liquidação destes encargos, sem cobertura orçamental, ascendeu, até 1998, a 3.578.761.348$50.

De referir, finalmente, que em Novembro de 1998 o Banco Mello interpôs junto do Supremo Tribunal Administrativo recurso contencioso de anulação do Despacho que indeferira o recurso hierárquico acima mencionado, não tendo ainda, segundo informação da DGT, sido proferida decisão por aquele Tribunal.

6.5.2 – Aplicação do produto dos empréstimos externos

Como já se referiu, continuou a acentuar-se em 1998 a tendência para o recurso ao mercado internacional de capitais, através da contratação de empréstimos junto de sindicatos bancários e, principalmente, da colocação de obrigações do Tesouro "Euro-OT's", no montante de 500,092 milhões de contos, denominadas em marcos alemães e francos franceses, colocadas na sua maior parte, em sistema de leilão[1].

O produto destes empréstimos totalizou 700,836 milhões de contos, o que representa um aumento de cerca de 15% relativamente ao ano anterior, em que o produto dos empréstimos externos tinha sido de 608,515 milhões de contos, tendo sido aplicado integralmente no financiamento genérico de despesas orçamentais.

De referir que aquele montante resultou na sua totalidade de empréstimos contraídos durante o ano, não existindo saldos em operações de tesouraria de empréstimos de anos anteriores, nem se tendo recorrido ao período complementar.

[1] Cfr. pontos 6.3 – Dívida externa, e 6.6 – Amortizações e encargos com a dívida pública.

Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazos, para além das emissões de "Euro-OT's" foram ainda contraídos dois empréstimos Schuldschein, tendo prosseguido as emissões de "Medium Term Notes", que, contudo, atingiram um volume pouco expressivo, cerca de 6,011 milhões de contos, contravalor de um empréstimo de 10.000 milhões de dracmas gregos (GRD), associado a um *swap* para escudos.

De salientar, quanto a este empréstimo, que o Tesouro não recebeu o montante contratual em dracmas, o qual, devido à realização em simultâneo do *swap*, foi entregue à entidade com que o *swap* foi contratado, deduzido de comissões no valor de 9.997.500.000 dracmas, recebendo o Tesouro o contravalor em escudos daquele montante, 5.961.251.863$00. Para completar o produto da emissão, 6.011.300.000$00, o Instituto de Gestão do Crédito Público transferiu a diferença da conta de operações de tesouraria "IGCP- encargos com a dívida", operação que, em termos orçamentais, se traduziu numa despesa contabilizada na rubrica "Outros encargos da dívida pública".

Este procedimento é seguido relativamente a todas as operações de natureza semelhante, que o IGCP realiza com alguma frequência, a fim de conseguir condições mais vantajosas do que as que obteria se o empréstimo fosse contraído directamente na moeda para que é efectuado o *swap*.

Para fazer face a necessidades de tesouraria prosseguiram, no curto prazo, as emissões de "euro--commercial paper", totalmente amortizadas durante o ano, no montante de cerca de 139,471 milhões de contos, significativamente inferior ao das emissões efectuadas ao ano anterior, 233,841 milhões de contos.

De salientar a total ausência de utilizações de empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, quer do empréstimo contraído no ano, no montante de 25,6 milhões de contos, destinado a um projecto de modernização e ampliação das instalações de várias Universidades, quer de empréstimos contraídos em anos anteriores, para financiamento de projectos relativos à construção e obras de melhoramento em estradas, a executar pela Junta Autónoma de Estradas, quando nos dois anos anteriores se tinham registado utilizações destes empréstimos nos montantes de 24,9 e 34,9 milhões de contos, em 1996 e 1997, respectivamente.

Esta situação pode verificar-se pelo quadro seguinte:

Data do contrato	**Executor do projecto**	**Montante contratual (mil contos)**	**Grau de utilização em 31.12.97 (%)**	**Despesas com a execução dos projectos**	**Grau de utilização em 31.12.98 (%)**
19.05.94	JAE	15 000	67,7	-	67,7
18.12.95		15 000	14,2	-	14,2
17.06.96		13 000	12,9	-	12,9
28.10.96		25 000	84,8	-	84,8
14.11.97		15 000	-	-	-
14.11.97		17 000	-	-	-
14.11.97		25 000	-	-	-
26.05.98	Min. da Educação (Coordenação)	25.600	-	-	-
Total		**150 600**			

6.6 – Amortizações e encargos com a dívida pública

6.6.1 – Valores constantes da Conta Geral do Estado e encargos efectivos

De acordo com os valores inscritos na Conta Geral do Estado, no Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, em 1998 as despesas com amortizações, juros e outros encargos da dívida pública, totalizaram 3.146,9 milhões de contos.

No entanto, através da análise do Mapa 5.2 – Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público, e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) relativa ao ano em apreço, verifica-se que os encargos efectivos com o serviço da dívida ascenderam a 3.589,6 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se os valores referidos, discriminados por tipo de encargo, bem como as diferenças apuradas.

(em milhões de contos)

Amortizações/Encargos	Montantes		
	CGE – Cap.º 07 "Encargos c/ dívida pública" Ministério Finanças (1)	IGCP Despesa Efectiva (2)	Diferenças (1-2)
Amortizações	2 564,4	2 974,9	- 410,5
Juros	579,9	612,1	- 32,2
Outros encargos da dívida	2,6	2,6	0,0
Total	**3 146,9**	**3 589,6**	**- 422,7**

As diferenças observadas resultam, no essencial, para além de algumas situações específicas que adiante se referirão, de no referido Cap.º 07 do Ministério das Finanças se considerarem, por um lado, como "pagamentos efectuados", os montantes transferidos[1] por conta das respectivas dotações orçamentais, sem se terem em conta os valores dos saldos não utilizados, e, por outro, de não terem expressão orçamental as amortizações e anulações de dívida pública efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) como aplicação das receitas das reprivatizações, as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores e os pagamentos por operações de tesouraria[2].

No quadro seguinte apresenta-se a diferença apurada relativamente às amortizações, distribuída por dívida interna e dívida externa.

[1] Para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública".
[2] Cfr,. ponto 6.5 – Aplicação do produto dos empréstimos.

(em milhares de contos)

Amortizações	CGE – Cap.º 07 "Encargos c/dívida pública" - - Ministério Finanças (1)	IGCP Despesa efectuada (2)	Diferenças (1-2)
Dívida Interna	2 217 378	2 627 919	- 410.541
Dívida Externa	346 998	346 953	+ 45
Total	**2 564 376**	**2 974 872**	**- 410.496**

No respeitante às amortizações de dívida interna, a diferença negativa assinalada, de 410.541 milhares de contos, entre os valores que figuram no mapa da execução orçamental e os valores do mapa 5.2, resulta de estarem inscritas neste mapa amortizações efectuadas no ano que não têm expressão orçamental, e, por outro lado, de o Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, incluir verbas que, por sua vez, não são consideradas no referido mapa, como se demonstra:

(em milhares de contos)

Amortizável interna:

• Amortizações efectuadas pelo FRDP utilizando receitas provenientes das reprivatizações	- 267.385	
• Dívida anulada nos termos do n.º 5 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 31.12 e da alínea b) do art.º 7.º da Lei n.º 84/88, de 20.06	- 21.858	
• Amortizações de dívida assumida, pagas por operações de tesouraria	- 8.221	
• Amortização, por operações de tesouraria, de um empréstimo interno de curto prazo	- 135.000	- 432.464
• Amortizações do empréstimo "Obrigações do Tesouro Nacionalizações e Expropriações" que, por respeitarem a séries já extintas, não constam do mapa do movimento da dívida	+ 125	
• Valor do IRS que incidiu sobre os rendimentos dos Certificados Aforro – Série B, que não está incluído no valor das amorti zações constantes do mapa 5.2, onde são registadas pelo valor líquido	+ 21.798	+ 21.923
		- 410.541

Quanto à diferença positiva nas amortizações de dívida externa, 45 mil contos, respeita, na sua totalidade, a obrigações do empréstimo "3% (conversão de 1902)" sorteadas para amortização mas que se encontravam já convertidas em dívida consolidada, e a prémios de amortização do mesmo empréstimo, pelo que aquele valor não consta do mapa 5.2, constituindo receita do FRDP nos termos do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 43 545, de 30.12.60.

Relativamente aos juros, a diferença apurada, de 32,2 milhões de contos, entre os encargos efectivos registados na conta de gerência do IGCP, 612,1 milhões de contos, e os valores constantes do Cap.º 07 – Encargos da dívida pública, 579,9 milhões de contos, explica-se, na sua maior parte, por o IGCP ter efectuado em 1998 pagamentos no valor de 32,5 milhões de contos, utilizando saldos de dotações de

anos anteriores, de juros vencidos nos anos respectivos, mas apenas reclamados pelos detentores dos respectivos títulos no ano em apreço.

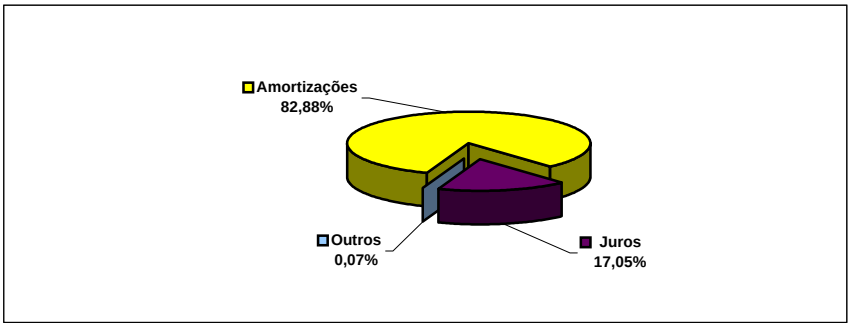
Nestas situações o IGCP conserva na sua posse os referidos saldos até à prescrição do direito aos juros por parte dos subscritores, não tendo os pagamentos efectuados expressão no mapa da execução orçamental, dado terem sido considerados como "pagamentos efectuados" nos anos em que a Direcção-Geral do Orçamento libertou os respectivos créditos.

Ao valor acima indicado de 32,5 milhões de contos há que deduzir 0,3 milhões de contos respeitantes à parte não utilizada dos montantes transferidos das respectivas dotações orçamentais para a conta "IGCP – Encargos com a dívida pública", repostos nos cofres do Estado, dado não serem susceptíveis de aplicação em anos posteriores nas finalidades para que foram solicitados.

6.6.2 – Evolução das amortizações e juros da dívida pública

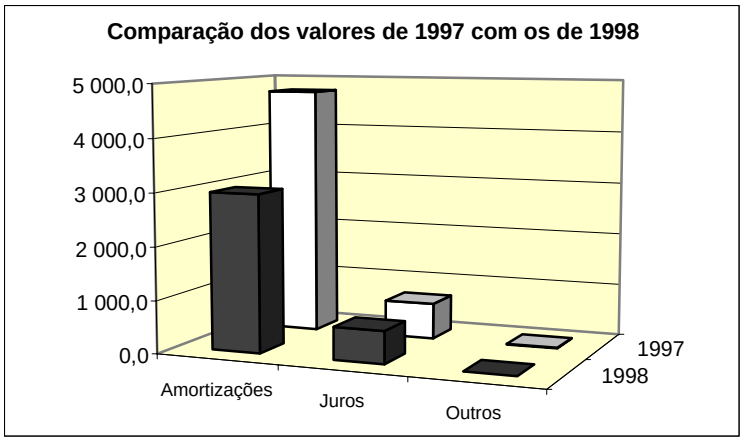
A análise das amortizações e encargos com a dívida pública em 1998, a que se procede de seguida, é efectuada com base nos valores dos pagamentos efectivos, constantes do mapa da movimento da dívida pública a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público e da sua conta de gerência, que, como se referiu, ascenderam, em termos globais, a 3.589,6 milhões de contos.

No gráfico seguinte pode observar-se o peso relativo destes encargos em 1998:



Relativamente ao ano precedente verificou-se, em termos globais, uma significativa redução destas despesas, evidenciada no gráfico seguinte:

Un.: Milhões de contos



A evolução destes valores em relação aos valores correspondentes do ano anterior foi a seguinte:

(em milhões de contos)

Amortizações/Encargos	1997		1998		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	4 747,4[a)]	87,2%	2 974,9[b)]	82,9%	- 1 772,5	- 37,3%
Juros	681,8[c)]	12,5%	612,1	17,1%	- 69,7	- 10,2%
Outros encargos da dívida	12,3[c)]	0,2%	2,6	0,1%	- 9,7	- 78,9%
Total	**5 441,5**	**100,0%**	**3 589,6**	**100,0%**	**- 1 851,9**	**- 34,0%**

a) Inclui amortizações e anulações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações, no valor de 634,966 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, sob a forma de linha de crédito, nos montantes de 40,533 e 50 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria.

À semelhança do procedimento adoptado em anos anteriores, e pelo IGCP, este montante não inclui o resgate de promissórias efectuado em 1997, no valor de 1,8 milhões de contos.

b) Inclui amortizações e anulações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações, no valor de 289,243 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, nos montantes de 8,221 e 135 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria. Em 1998, não se verificaram resgates de promissórias.

O valor das amortizações de dívida interna no mapa 5.2 do Relatório da Conta "Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público", está empolado em 123.729.704$00, devido a um lapso do IGCP no valor da amortização da dívida da Siderurgia Nacional, S A, assumida pelo Estado no ano em apreço, estando ali inscrito o valor de 8.221.009.704$00, quando o valor correcto é 8.097.280.000$00.

c) Diferem dos valores apresentados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 por respeitarem aos encargos efectivos com a dívida pública, enquanto os valores apresentados naquele Parecer correspondiam às transferências para o IGCP por conta das respectivas dotações orçamentais.

De assinalar, em relação ao ano anterior, uma diminuição no valor de 1.851,9 milhões de contos, cerca de 34%. Em termos relativos, a maior redução foi nos "Outros encargos da dívida", - 78,9%, e a menor a registada nos encargos com juros, - 10,2%.

No entanto, aquela diminuição ficou a dever-se, no essencial, à redução das amortizações, no valor de 1.772,5 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 37,3%, e corresponde a cerca de 95,7% do montante global acima referido, 1.851,9 milhões de contos.

Analisada esta redução por tipo de empréstimo, verifica-se que resultou das diminuições das amortizações de bilhetes do Tesouro, de 2.565,1 milhões de contos em 1997 para 1.437,1 milhões de contos em 1998; de "FIP's", 762,8 milhões de contos em 1997 para 17,1 milhões de contos no ano em apreço; e do "Tesouro familiar", 167,2 e 3,7 milhões de contos, respectivamente, em 1997 e 1998.

De salientar que as amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas provenientes das reprivatizações totalizaram 289,243 milhões de contos, quando no ano transacto tinham ascendido a 634,966 milhões de contos, diminuição que se explica pela redução das receitas com aquela proveniência, 825,873 milhões de contos em 1997 para 512,468 milhões de contos no ano em apreço.

Como foi referido anteriormente, em 1998 os encargos com juros sofreram também um decréscimo relativamente ao ano precedente. Nesse ano, estes encargos ascenderam a 681,8 milhões de contos, cerca de 12,5% do total das amortizações e encargos. No ano em análise as despesas com juros diminuíram 69,7 milhões de contos, cifrando-se em 612,1 milhões de contos. Todavia, dado o forte decréscimo das amortizações, o seu peso relativo aumentou, representando, 17,1% do total das amortizações e encargos.

A diminuição observada ficou a dever-se, no essencial, à redução das taxas de juro ao longo do ano, sendo de referir, a título de exemplo, a evolução da taxa média ponderada das 12 últimas emissões de bilhetes do Tesouro (TBA)[1], que passou de 4,5625% em Janeiro para 3,7500% em Dezembro, decaindo continuamente ao longo do ano.

No quadro seguinte dá-se conta da evolução das amortizações e dos encargos com juros, e do seu peso relativo, nos anos de 1997 e 1998, desagregados por dívida interna e externa:

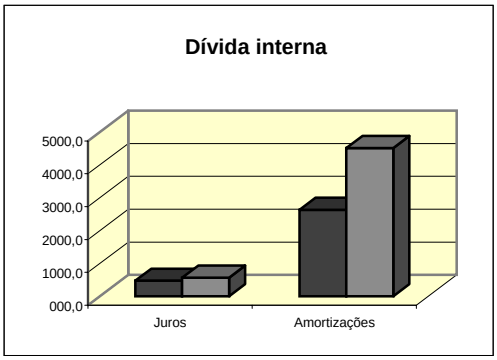
(em milhões de contos)

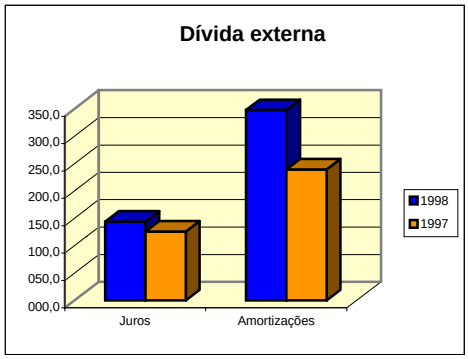
Amortizações/Juros	1997		1998		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívida interna:	5 065,0	93,3%	3 096,6	86,3%	- 1 968,4	- 38,9%
Juros	556,5	10,3%	468,7	13,1%	- 87,8	- 15,8%
Amortizações	4 508,5	83,0%	2 627,9	73,3%	- 1 880,6	- 41,7%
Dívida externa:	364,2	6,7%	490,3	13,7%	+ 126,1	+ 34,6%
Juros	125,3	2,3%	143,4	4,0%	+ 18,1	+ 14,4%
Amortizações	238,9	4,4%	347,0	9,7%	+ 108,1	+ 45,2%
Total	**5 429,2**	**100,0%**	**3 586,9**	**100,0%**	**- 1 842,3**	**- 33,9%**

Graficamente a evolução dos juros e amortizações da dívida interna e externa representa-se da seguinte forma:

[1] Mais rigorosamente, a taxa anual média efectiva, ponderada pelos respectivos montantes, das doze últimas emissões de bilhetes do Tesouro a 91, 182 e 364 dias.

Un.: Milhões de contos





Como pode observar-se pelo quadro e gráficos anteriores, em 1998 as amortizações e os encargos com juros da dívida interna continuaram a predominar, atingindo 86,3% do total, dos quais 73,3% respeitaram a amortizações.

Contudo, face à diminuição destas despesas, em especial das amortizações, com uma redução de 1.880,6 milhões de contos, - 41,7%, relativamente ao ano anterior, conjugada com os aumentos dos juros e amortizações da dívida externa, o seu peso relativo reduziu-se em 7 pontos percentuais relativamente a 1997.

Trata-se de uma evolução que decorreu do aumento do peso relativo da dívida externa no *stock* global da dívida directa, a que se tem vindo a assistir nos últimos anos, e que se analisa igualmente neste Parecer.

Assim, as amortizações e os encargos com juros da dívida externa, representaram, em 1998, 13,7% do total, contra 6,7% no ano anterior, tendo aumentado 126,1 milhões de contos, dos quais 108,1 milhões de contos respeitam a amortizações.

Em resultado da diminuição das despesas com juros e amortizações, antes analisada, o seu peso no PIB sofreu uma redução significativa em relação aos valores homólogos de 1997, como pode verificar-se pelo quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Anos	Juros	Amortizações	Total	PIB	Juros + Amort./ /PIB	Juros/PIB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)/(4) (%)	(6) = (1)/(4) %
1997	681,8	4 747,4	5 429,2	17 905,2	30,3%	3,8%
1998	612,1	2 974,9	3 587,0	19 245,7	18,6%	3,2%

Quanto ao peso relativo das despesas com juros, manteve a tendência decrescente observada nos últimos anos, verificando-se uma redução de 3,8% em 1997 para 3,2% no ano em análise.

Tal redução explica, igualmente, a diminuição do peso relativo dos juros quer nas despesas correntes quer nas receitas efectivas, -2,2 e -1,4 pontos percentuais, respectivamente, como se verifica pelo quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes (%)	Juros/Receitas efectivas (%)
1997	681,8	4 420,2	5 453,5	15,4%	12,5%
1998	612,1	4 639,1	5 530,5	13,2%	11,1%

6.6.3 – Outros encargos com a dívida pública

No respeitante às despesas com "Outros Encargos da Dívida" verificou-se igualmente uma redução, no montante de 9,7 milhões de contos, relativamente ao ano de 1997.

As respectivas dotações encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", Divisão 01 – "Instituto de Gestão de Crédito Público", 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".

Em despesas cambiais, processadas pela alínea A) "Diferenças de Câmbio", foram registados 155,5 contos, despesa associada ao empréstimo externo designado "3% conversão de 1902", resultante da variação da taxa de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, com base na qual foi determinado o contravalor em escudos inscrito nas despesas com juros e amortizações da dívida externa, e a data em que o Tesouro procedeu ao reembolso dos encargos suportados pelos bancos pagadores.

Como pode verificar-se pelo quadro seguinte, em 1998 estas despesas diminuíram cerca de 47,6% relativamente ao ano precedente:

(em contos)

Outros encargos da dívida	1997	1998	Variação	
	Valor	Valor	Valor	%
Diferenças de câmbio	297	155,5	-141,5	- 47,6%

Os encargos processados pela alínea B) "Despesas com o serviço da dívida pública", foram objecto de auditoria realizada junto do IGCP, tendo-se verificado que as despesas registadas nesta rubrica totalizaram, em 1998, 2.637.115 contos.

No quadro seguinte apresenta-se a forma como estas despesas se distribuíram no ano em apreço, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1997:

(em contos)

Encargos	Valor		Variação	
	1997	1998	Valor	%
Dívida Interna	**5 756.591**	**1 120 197**	**- 4 636 934**	**- 80,5**
Comissões por pagamento de encargos	a) 530 164	267 042	- 263 123	- 49,6
Comissões por colocação de dívida	-	369 889	+ 369 889	-
Comissões aos CTT por colocação de certificados de aforro	771 580	469 861	- 301 989	- 39,1
Menos valias apuradas na colocação da dívida	4 454 847	13 406	- 4 441 801	- 99,7
Dívida Externa	**6 499 224**	**1 516 352**	**- 4 982 872**	**- 76,7**
Comissões por pagamento de encargos	a) 217 972	324 923	+ 106 951	+ 49,1
Comissões por colocação de dívida	b) 5 302 630	1 137 143	- 4 165 487	- 78,6
Menos valias na colocação de empréstimos abaixo do par	31 809	-	- 31 809	- 100,0
Menos valias associadas a *swaps*	946 813	54 286	- 892 527	- 94,3
Outros	**38 059**	**566**	**- 37 493**	**- 98,5**
Publicações no Diário da Republica	c) 12 271	158	- 12 114	- 98,7
Despesas postais e de comunicações	10 642	70	- 10 572	- 99,3
Emolumentos do Tribunal de Contas, sobre a conta de gerência de 1995	-	275	+ 275	-
Horas extraordinárias	6 191	-	- 6 191	- 100,0
Contratos para avaliação de empresas nacionalizadas	8 898	-	- 8 898	- 100,0
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos da dívida pública	57	63	+ 6	+ 10,5
Total	**12 293 874**	**2 637 115**	**- 9 656 759**	**- 78,5**

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público

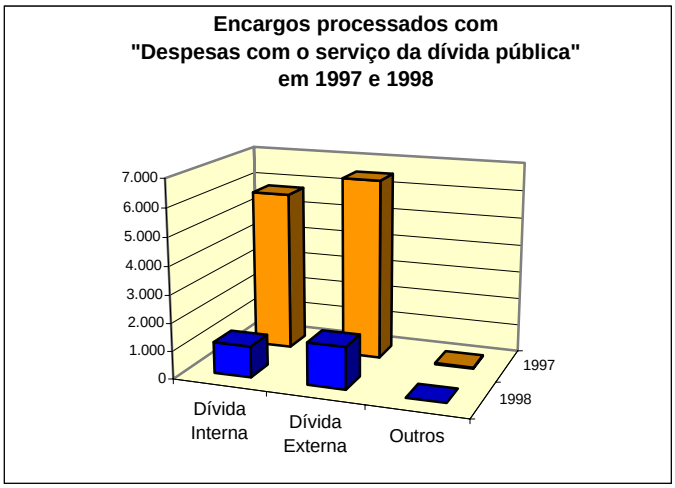
a) A distribuição do valor destas comissões por dívida interna e dívida externa foi rectificada pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, pelo que os valores correspondentes diferem dos apresentados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

b) Este montante corresponde ao valor efectivo das comissões pagas, pelo que difere do apresentado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, 3.665.388 contos, resultante da dedução à despesa efectiva de mais valias obtidas na colocação de dois empréstimos acima do par, no valor de 1.637.242 contos, seguindo procedimento idêntico ao então adoptado pelo IGCP.

c) Em 1997 incluía, também, aquisição de impressos, serviços, chancelas, fotocópias e impressão de títulos.

Da análise do quadro ressalta uma importante diminuição destes encargos, quer globalmente, com uma redução de cerca de 9,7 milhões de contos, correspondente a 78,5%, quer nas suas diversas componentes.

O gráfico seguinte ilustra esta redução:



Assim, os encargos inerentes à dívida interna sofreram uma redução, no montante de 4.636.394 contos, cerca de 80,5%, o que se explica, essencialmente, pela diminuição das menos valias na colocação da dívida, que no ano anterior tinham ascendido a 4.454.847 contos, e que em 1998 atingiram apenas 13.406 contos, o que corresponde a um decréscimo de 99,7%, redução que ficou a dever-se à descida continuada das taxas de juro de mercado ao longo do ano, a que já se fez referência.

Ainda na dívida interna, registaram-se diminuições nos valores de 263.123 contos, 49,6%, e 301.719 contos, 39,1%, nas despesas com comissões por pagamento de encargos e com comissões pagas aos CTT por colocação de certificados de aforro, respectivamente.

Registou-se, porém, no ano em apreço, uma despesa de 369.889 contos com comissões de colocação da dívida interna, devido à colocação do empréstimo interno "Obrigações do Tesouro – Médio prazo, 3,95% – Julho 2009" junto de um sindicato bancário, encargo que não se verificara no ano anterior em que todas as emissões de obrigações do Tesouro foram efectuadas em sistema de leilão.

No que respeita aos encargos com a dívida externa, observou-se uma redução de 4.982.872 contos relativamente ao ano económico precedente, a que corresponde um decréscimo de 76,7%, que se explica, na sua quase totalidade, pela redução das comissões por colocação de dívida, de 5.302.630 contos em 1997 para 1.137.143 contos em 1998. Tal redução deveu-se, no essencial, ao elevado volume de emissões de "Euro-OT's" em sistema de leilão, empréstimos que representaram cerca de 85% do total da dívida externa emitida em 1998[1], e de que apenas as "tranches" iniciais foram colocadas junto de sindicatos bancários.

De referir a inexistência de colocações de empréstimos abaixo do par, que em 1997 haviam ocasionado menos valias no valor de 31.809 contos.

No respeitante às menos valias associadas a *swaps* apuradas em 1998, o valor inscrito no quadro acima, 54.286 contos, não coincide com o valor correspondente apresentado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, 10.134 contos, em virtude de este ter contabilizado, indevidamente, menos valias no valor de 44.151[2] contos em "Comissões por colocação de dívida externa"[3].

[1] Cfr. ponto 6.3 – Dívida externa.

[2] Valor resultante de menos valias associadas a dois empréstimos, nos valores de 7.628.497$00 e 36.522.712$00.

[3] Mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública" – Gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1998.

Como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, em que se fez referência, pela primeira vez, a esta matéria[1], de acordo com o critério então adoptado pelo IGCP, tais menos valias correspondiam 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 taxas de câmbio negociadas no âmbito da contratação dos *swaps*, nos casos em que estas fossem menos favoráveis do que as taxas de mercado, tendo sido esse o critério adoptado na elaboração do quadro anterior.

Na auditoria realizada junto do IGCP procurou-se esclarecer as razões da diferença acima referida, tendo sido afirmado, inicialmente, pelos responsáveis pela área respectiva que, entretanto, tinha sido definido novo critério, o qual apenas deveria ser aplicado a partir de 1999, segundo o qual estas menos valias passariam a corresponder às diferenças entre os contravalores em escudos das entregas à contraparte do *swap* e os respectivos recebimentos, sendo o encaixe menor do que os fundos saídos, tendo sido aplicados, relativamente a 1998, por motivos que não era possível esclarecer, ambos os critérios, daí resultando a referida diferença.

Posteriormente, porém, foi afirmado que, a partir de 1999, deixaram de ser apuradas mais e menos valias associadas a s*waps*, e que na contabilização, em 1998, de tais menos valias, tinha sido adoptado, num caso, o critério seguido no ano precedente, e noutros não se tinha utilizado qualquer dos critérios definidos, situação que, tal como a inclusão indevida da importância acima referida de 44.151 contos em "Comissões por colocação de dívida externa", teria ficado a dever-se, exclusivamente, a lapsos na contabilização das referidas menos valias por parte dos técnicos que procederam a tais registos, explicação questionável porquanto ilude as responsabilidades de coordenação e supervisão dos responsáveis pelos departamentos envolvidos.

Deste modo, face às contradições e insuficiências das explicações apresentadas, o IGCP deverá esclarecer cabalmente os motivos das incorrecções apontadas.

Na sua resposta, o IGCP fez os seguintes comentários sobre o que se acaba de expor:

> *"A forma de registo e contabilização desse tipo de fluxos não está especificamente prevista nas normas que regulam essa matéria e tem vindo a ser objecto de alterações no sentido de melhor a ajustar aos objectivos e princípios gerais subjacentes a essas normas. (...)*
>
> *No caso concreto da conta de 1998, verificaram-se "menos valias de swaps" (entendidas como a diferença entre o valor em PTE do valor entregue e o contravalor em PTE do valor recebido num swap, calculados com as taxas de câmbio da data de liquidação) em 3 operações de swap, a saber:*
>
> | | |
> |---|---|
> | *Cod. 539.68.1* | *7 628 497 PTE* |
> | *Cod. 539.72.1* | *10 134 332 PTE* |
> | *Cod 526.27.1* | *36 522 712 PTE* |
>
> *Todas estas "menos valias" foram registadas como Outros Encargos da Dívida no Mapa de Desenvolvimento dos Encargos da Dívida Pública, de acordo com os procedimentos que haviam sido adoptados em 1997. Verifica-se porém ter havido uma incorrecção no tratamento desses valores para efeitos da desagregação apresentada na nota e) de pé de página desse Mapa, ao incluírem-se o 1º e o 3º valores na rubrica "Comissões por colocação de dívida externa" quando, de acordo com os referidos*

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/97, págs. 450 e 451.

procedimentos, deveriam ter sido incluídos na rubrica de "Menos valias apuradas na colocação de dívida externa".

Este erro foi reconhecido pelos serviços do IGCP aquando da realização da auditoria pelo Tribunal. Admite-se que as explicações então apresentadas pelos serviços quanto ao tratamento dos fluxos de swaps, matéria que envolve alguma complexidade, possam não ter sido totalmente satisfatórias para o Tribunal e por isso nos estendemos um pouco mais sobre este assunto neste comentário. Parece-nos porém desmedido, para uma auditoria desta dimensão e face aos resultados globais apurados, fazer menção no parecer a "contradições e insuficiências" e pôr em causa funções de coordenação e supervisão no IGCP em razão apenas desse erro."

Os resultados das auditorias realizadas pelos Serviços de Apoio ao Tribunal no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado são apresentados, em síntese, no respectivo Parecer. Deste modo, tendo-se detectado no decurso da auditoria uma incorrecção para a qual não foi possível obter explicação satisfatória junto dos Serviços do IGCP, houve, naturalmente, que dar conta dos motivos de tal impossibilidade.

A menção feita às responsabilidades de coordenação e supervisão prende-se com o facto de ter sido apresentada como única explicação para a incorrecção em causa lapsos cometidos pelos técnicos que procederam aos respectivos registos, justificação que se questiona dado abstrair do facto de os técnicos estarem afectos a unidades orgânicas, "Unidades de estrutura", por cuja actividade é responsável um Coordenador, conforme definido na "Estrutura Orgânica" do Instituto aprovada pelo seu Conselho Directivo.

Retomando a análise do quadro anterior, verifica-se que os encargos incluídos em "Outros" sofreram também uma significativa redução, totalizando 566 contos, quando no ano anterior tinham ascendido a 38.059 contos.

De referir, no entanto, que parte desta redução se ficou a dever à reclassificação, total ou parcial, de despesas que em 1997 tinham sido incluídas nesta rubrica.

Incluem-se neste caso as horas extraordinárias, que naquele ano ascenderam a 6.191 contos, tendo o IGCP, a partir de 1998, passado a classificar as referidas despesas como despesas de funcionamento, seguindo assim a recomendação feita pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE/97.

Por iniciativa do IGCP, o mesmo procedimento foi adoptado relativamente à quase totalidade das despesas postais e de comunicação, resultando uma diminuição destes encargos em cerca de 10.572 contos.

No respeitante às despesas com a aquisição de impressos, serviços, chancelas, fotocópias e impressão de títulos, classificadas em 1997 juntamente com "Publicações no Diário da Republica", a redução observada em 1998, cerca de 12.114 contos, foi consequência da desmaterialização do empréstimo "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações" uma vez que, na sua quase totalidade, aqueles encargos respeitavam aos títulos deste empréstimo.

No que se refere aos contratos para avaliação de empresas nacionalizadas, com vista à sua reprivatização, a partir de 1998 teria deixado de ser o IGCP a suportar os respectivos encargos.

Embora tenha sido esta a explicação dada no decurso da auditoria para a inexistência de despesas desta natureza, contabilizadas, em 1998, em "Outros encargos com a dívida pública", na sua resposta o IGCP afirma que:

> *"...a partir de 1998 as despesas decorrentes de contratos de avaliação de empresas nacionalizadas passaram de facto a ser consideradas nas despesas de funcionamento do IGCP."*

Esta afirmação suscita a questão do fundamento legal para a assunção de tais despesas por aquele Instituto.

Com efeito, analisando as atribuições e competências do IGCP, enumeradas nos art.os 5.º e 6.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/98, de 11 de Fevereiro[1], verifica-se que o IGCP não tem competência para intervir nos processos de avaliação de empresas nacionalizadas, pelo que a assunção das despesas com os respectivos contratos carece de base legal. Trata-se, portanto, de matéria que merecerá o devido acompanhamento por parte do Tribunal.

De referir, ainda, que no ano em apreço aparecem incluídos nesta rubrica, pela primeira vez, emolumentos do Tribunal de Contas, relativos à Conta de Gerência de Junta de Crédito Público do ano de 1995. Todavia, tendo em conta a natureza da despesa em causa, e o classificador das despesas públicas, a mesma encontra-se incorrectamente classificada nesta rubrica, devendo ter sido incluída na rubrica 02.03.10 – Aquisição de serviços – Outros serviços.

Na sua resposta, o IGCP não se pronunciou sobre esta questão.

6.7 – Dívida garantida

Nos pontos seguintes analisa-se a evolução das responsabilidades directas e indirectas do Estado, decorrentes da concessão de garantias pessoais a operações financeiras internas, pelo próprio Estado, relativamente às responsabilidades directas, e por outras entidades públicas, nomeadamente institutos públicos, no tocante às responsabilidades indirectas.

6.7.1 – Variação das responsabilidades directas por garantias prestadas

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir as responsabilidades assumidas – que correspondem aos montantes contratuais dos empréstimos garantidos pelo Estado, deduzidos das amortizações, pagamentos em execução de garantias e outras operações susceptíveis de reduzir as responsabilidades pelas garantias prestadas, que traduzem, portanto, as responsabilidades que resultariam para o Estado da total utilização dos empréstimos garantidos – das 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 garantida no momento do apuramento.

[1] E, posteriormente, pelos Decretos-Leis n.os 2/99, de 4 de Janeiro, e 455/99, de 5 de Novembro.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer nas responsabilidades assumidas quer nas responsabilidades efectivas.

De salientar que os valores apresentados, obtidos junto da Direcção-Geral do Tesouro, podem encontrar-se sujeitos a alterações, porquanto as entidades beneficiárias de garantias do Estado nem sempre prestam a informação sobre amortizações de empréstimos garantidos pelo Estado a que se encontram obrigadas pelo art.º 19.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, ou o fazem extemporaneamente, sendo de notar, a este respeito, que, à semelhança da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, a Lei n.º 112/97, impondo tais obrigações, não prevê qualquer sanção para o seu não cumprimento.

Por outro lado, como se adiante se referirá, verificam-se situações em que a informação disponível é tardiamente registada pelos Serviços da Direcção-Geral do Tesouro nos mapas relativos a estas responsabilidades, o que é também susceptível de afectar a exactidão dos valores apresentados.

No quadro seguinte pode observar-se a variação, relativamente ao ano anterior, das responsabilidades directas assumidas, discriminadas por sectores beneficiários:

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.97		Em 31.12.98		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	**480 634**	**38,9**	**474 688**	**40,4**	**- 5 945**	**- 1,2**
Fundos e Serviços Autónomos	304	-	304	-	0	-
Empresas de outros sectores	358 363	29,0	389 461	33,2	+ 31 098	+ 8,7
Dívida relativa às antigas colónias	101	-	101	-	0	-
Região Autónoma da Madeira	111 244	9,0	74 200	6,3	- 37 043	- 33,3
Região Autónoma dos Açores	10 000	0,8	10 000	0,9	0	-
Outros	622	0,1	622	-	0	-
Empréstimos externos:	**753 465**[a)]	**61,1**	**699 299**	**59,6**	**- 54 166**	**- 7,7**
Fundos e Serviços Autónomos	36 152	2,9	29 881	2,5	- 6 271	- 17,3
Instituições Financeiras	4 218	0,3	2 062	0,2	- 2 156	- 51,1
Empresas de outros sectores	658 276	53,3	643 170	54,8	- 15 106	- 2,3
Região Autónoma da Madeira	21 769[a)]	1,8	21 455	1,8	- 313	- 1,4
Região Autónoma dos Açores	30 654	2,5	0	-	- 30 654	-
Convenção de Lomé	**2 396**	**0,2**	**2 731**[b)]	**0,2**	**+ 335**	**+14,0**
Totais	**1 234 099**[a)]	**100,0**	**1 173 987**	**100,0**	**- 60 111**	**- 4,9**

Fonte: Mapas sobre a posição das responsabilidades decorrentes de garantias prestadas pelo Estado em 31.12.97 e 31.12.98, remetidos pela Direcção Geral do Tesouro, corrigidos pelos serviços do Tribunal no decurso da auditoria realizada junto daquela Direcção-Geral.

[a)] Divergem dos valores apresentados na Conta Geral do Estado para 1997, e respectivo Parecer, por a DGT ter entretanto actualizado os mapas relativos ao movimento das responsabilidades, registando diferenças cambiais líquidas desfavoráveis referentes à Região Autónoma da Madeira, no montante de cerca de 92 mil contos.

[b)] Valor superior em cerca de 298 mil contos aos valores apresentados no mapa da Direcção Geral do Tesouro, por neste não se ter considerado a actualização, naquele montante, das responsabilidades assumidas nos termos do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV.

De salientar que enquanto o valor das responsabilidades na ordem interna, em 31.12.98, apresentado neste quadro, é coincidente com o valor correspondente inscrito no Quadro 1.4.5.6.A – – "Responsabilidades directas por avales do Estado", do Relatório da Conta, o valor que ali figura relativamente às responsabilidades na ordem externa é de 827.802 milhares de contos, excedendo, portanto, o montante constante do quadro acima em 128.503 mil contos.

Esta diferença resulta, no essencial, de a Direcção-Geral do Tesouro ter adoptado dois critérios distintos na elaboração dos mapas relativos às responsabilidades do Estado: enquanto no respeitante às garantias concedidas a operações realizadas na ordem interna foi considerado que as responsabilidades respectivas apenas seriam assumidas após a outorga no contrato de garantia, ou a emissão de declaração de garantia, pela Directora-Geral do Tesouro, como previsto no art.º 17.º, n.º 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que no seu n.º 3 estatui que a inobservância daquela disposição determina a ineficácia da garantia, no tocante às operações realizadas na ordem externa considerou, indevidamente, as garantias prestadas, e as responsabilidades assumidas, a partir da data do despacho de autorização do Ministro das Finanças, a que se refere o art.º 15.º daquela lei.

Deste procedimento resultou a inscrição nas responsabilidades na ordem externa dos montantes de seis empréstimos, no valor de 128,8 milhões de contos, garantidos pelo Estado mediante despachos autorizadores emitidos em 1998, mas cujos contratos de garantia apenas foram celebrados em 1999.

Questionados os Serviços da DGT sobre aquela disparidade de critérios, não foi obtida resposta de imediato, tendo sido remetido posteriormente um ofício, em que se afirma, em contradição com o procedimento descrito e verificado através da análise da documentação disponibilizada por aquela mesma Direcção-Geral, que "*no quadro das operações de crédito externo garantidas pelo Estado, o registo de cada uma das operações garantidas é efectuado na data do respectivo contrato de garantia, igualmente (como na ordem interna) pelo montante total das responsabilidades assumidas pelo Estado"*.

Ouvidos sobre as questões suscitadas neste ponto, a Direcção-Geral do Tesouro e os Ministros da Economia e das Finanças, aquela Direcção-Geral respondeu através de Informação elaborada pelos seus Serviços, sobre a qual o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou o Despacho n.º 619/2000-SETF, de 27.04, concordando com o teor das observações ali expendidas.

Relativamente à questão em causa, a Direcção-Geral do Tesouro justificou o procedimento adoptado da seguinte forma:

> *"Está em causa o registo de responsabilidades assumidas em data anterior à data da declaração ou contrato de garantia sempre que o contrato de financiamento garantido se celebrou anteriormente à data dessa declaração/contrato.*
>
> *Esta questão foi devidamente explicada ao Tribunal, por ofício de 3 de Dezembro de 1999, através do qual estes Serviços informaram aquele Tribunal sobre a metodologia aplicada em matéria de contabilização das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, na ordem interna e externa, nos seguintes termos:*
>
> *"(2.4) As operações financeiras celebradas antes da data de reporte da posição das responsabilidades do Estado mas cuja garantia tenha sido formalizada até à data de divulgação dessa posição são também nela incluídas, considerando que o Estado assume as condições e os efeitos da posição garantida".*
>
> *Assim, o montante de 128,5 milhões de contos, referido pelo Tribunal, como indevidamente incluído em 1998, corresponde a operações na ordem externa enquadráveis em casos especiais (2.4) e não no caso geral como o Tribunal refere, porquanto outra*

solução não seria adequada, já que quando o Estado garante uma operação financeira cujo contrato foi celebrado em data anterior, assume os efeitos dessa operação a partir do momento da sua contratação".

Uma vez que a Conta Geral do Estado se reporta a 31 de Dezembro do ano a que respeita, exceptuando as situações legalmente previstas, "períodos complementares" das despesas e receitas, ou retroacção de reposições, os efeitos dos actos praticados em determinado ano devem ser registados na respectiva Conta. Deste modo, mesmo considerando que as garantias prestadas se reportaram à data da formalização do contrato de financiamento, atendendo a que as responsabilidades em causa não existiam em 31.12.98, dado que apenas se constituíram em 1999, aquando da celebração dos contratos de garantia, considera-se que o procedimento mais correcto seria o registo dos respectivos montantes na Conta relativa àquele ano. Trata-se, aliás, de uma questão que seria facilmente superada através da celebração do contrato de garantia em simultâneo ou em data próxima da do contrato de financiamento, não se vislumbrando motivo que justifique a dilação observada, considerando a estreita ligação existente entre os contratos em causa.

Quanto à diferença, de 0,3 milhões de contos, entre o valor destas responsabilidades e o montante acima indicado, 128,5 milhões de contos, resulta de o valor constante do relatório da Conta estar subavaliado em 298 mil contos, devido à não actualização pela Direcção-Geral do Tesouro, naquele valor, das responsabilidades assumidas nos termos do contrato de garantia celebrado em 1992 no âmbito da Convenção de Lomé, como indicado na nota b) do quadro.

Quanto a esta diferença, e à divergência de 92 milhares de contos relativamente aos valores apresentados na Conta Geral do Estado de 1997, assinalada na nota a) do quadro, a DGT afirma na sua resposta que:

"...as divergências no valor de 92 mil contos resultaram de diferenças cambiais que só foram detectadas após a informação dos beneficiários das garantias que se atrasaram na prestação da mesma. Sublinha-se que a DGT sistematicamente apela ao cumprimento da obrigação da prestação de informação atempada. Uma parcela de 298 mil contos correspondente ao valor de garantias prestadas no âmbito da Convenção de Lomé IV resulta da inscrição tardia das respectivas responsabilidades do Estado".

No que respeita aos atrasos na prestação de informação por parte dos beneficiários das garantias, aceita-se a justificação apresentada, tratando-se, aliás de uma questão já referida anteriormente, tendo-se chamado a atenção para o facto de a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, obrigando à prestação de tal informação não prever, contudo, qualquer sanção para o atraso, ou mesmo para o incumprimento dessa obrigação. Quanto à "inscrição tardia", por parte dos Serviços da DGT, das responsabilidades decorrentes das garantias prestadas no âmbito da Convenção de Lomé IV, o que, como também já se assinalou, ocorre com alguma frequência, a justificação é insuficiente, dado não serem explicitados os motivos de tal atraso.

Passando à análise do quadro anterior, observa-se, em termos globais, uma redução significativa das responsabilidades, 60,111 milhões de contos, cerca de 4,9%, quando no ano anterior se registara um acréscimo de 162,357 milhões de contos, cerca de 15%.

Tal evolução resultou, no essencial, do decréscimo resultante das assunções de passivos das Regiões Autónomas, quer na ordem interna quer na ordem externa, que se analisarão adiante, e da diminuição

das responsabilidades na ordem externa em "Empresas de Outros Sectores" e nos "Fundos e Serviços Autónomos", respectivamente 15,106 e 6,271 milhões de contos.

De acordo com a informação disponibilizada pela Direcção Geral do Tesouro no que respeita às responsabilidades efectivas, as variações observadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31.12.97		Em 31.12.98		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos:	**451 814**	**41,7**	**451 739**	**39,4**	**- 75**	**0,0**
Fundos e serviços autónomos	304	0,0	304	0,0	0	0,0
Empresas de outros sectores	329 544	30,4	366 512	31,9	+ 36 968	+ 11,2
Dívida relativa às antigas colónias	101	0,0	101	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	111 243	10,3	74 200	6,5	- 37 043	- 33,3
Região Autónoma da Açores	10.000	0,9	10 000	0,9	0	0,0
Outros	622	0,1	622	0,1	0	0,0
Empréstimos externos:	**631 222**	**58,3**	**695 790**	**60,6**	**+ 64 568**	**+ 10,2**
Fundos e Serviços Autónomos	32 152	3,0	27 881	2,4	- 4 271	- 13,3
Instituições Financeira	4 218	0,4	2 063	0,2	- 2 155	- 51,1
Empresas de outros Sectores	540 034	49,9	641 660	55,9	+ 101 626	+ 18,8
Região Autónoma da Madeira	21 768	2,0	21 455	1,9	- 313	- 1,4
Região Autónoma da Açores	30 654	2,8	0	0,0	- 30 654	- 100,0
Convenção de Lomé	**2 396**	**0,2**	**2 731**	**0,2**	**+ 335**	**+ 14,0**
Totais	[a)]**1 083 036**	**100,0**	**1 147 529**	**100,0**	**+ 64 493**	**+ 6,0**

Fonte: Mapas sobre a posição das responsabilidades decorrentes de garantias prestadas pelo Estado em 31.12.97 e 31.12.98, remetidos pela Direcção Geral do Tesouro.

[a)]Diverge do valor apresentado na Conta Geral do Estado de 1997, e respectivo Parecer, por a DGT não ter considerado naquele ano os seguintes aumentos:

- responsabilidades decorrentes da garantia prestada a um contrato de locação celebrado pelo Metropolitano de Lisboa, no montante de 15 milhões de contos;
- responsabilidades da Região Autónoma da Madeira no montante de 1,163 milhões de contos; e
- variações cambiais relativas à RAM, no montante de 273 milhares de contos, e à Electricidade dos Açores, SA, no montante de 294 contos.

Verifica-se, portanto, contrariamente à redução registada nas responsabilidades assumidas, um acréscimo de 64,493 milhões de contos, cerca de 6%.

Com efeito, enquanto no respeitante às responsabilidades assumidas se verificaram decréscimos quer na ordem interna quer na ordem externa, – 1,2 e – 7.7%, respectivamente, nas responsabilidades efectivas, não houve, na ordem interna, alteração sensível relativamente ao ano anterior, enquanto na ordem externa se verificou um acréscimo de 10,2%.

6.7.2 – Movimento global das responsabilidades directas

A variação das responsabilidades do Estado pela prestação de garantias resulta de diversas operações, designadamente concessão de garantias, amortizações efectuadas pelos beneficiários, pagamentos realizados pelo Estado em execução de garantias prestadas, assunção de passivos de entidades beneficiárias, bem como de variações cambiais.

6.7.2.1 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado

O n.º 1 do artigo 60.º da Lei do Orçamento para 1998, fixou em 440 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais, o limite para a concessão de garantias pessoais pelo Estado, para operações internas e externas, abrangendo aquele valor a concessão de garantias pelo Estado à Hidroeléctrica de Cahora Bassa, SA, conforme dispõe o n.º 2 daquele artigo.

O enquadramento legal da concessão de garantias pelo Estado consta, essencialmente, da 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".

No entanto, no âmbito do Quadro de Acção para a Recuperação de Empresas em Situação Financeira Difícil (QARESD), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/96, de 16 de Maio, publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 153, de 4 de Julho de 1996, foi publicado o Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, que criou o Sistema de Garantia do Estado a Empréstimo Bancários (SGEEB), destinado a empresas economicamente viáveis mas com desequilíbrios financeiros susceptíveis de serem superados por meio de operações de consolidação financeira e de reestrututação empresarial, tendo definido o respectivo regime.

Foca-se, em especial, este regime jurídico, porquanto só no ano de 1998 foram prestadas garantias pessoais pelo Estado ao abrigo do mesmo.

Ao abrigo deste sistema podem beneficiar da garantia do Estado as sociedades comerciais e, com as necessárias adaptações, as cooperativas. No caso de sociedades em relação de domínio ou de grupo, a garantia apenas poderá ser concedida às sociedades directa ou indirectamente dominantes.

A garantia prestada pelo Estado tem por objecto financiamentos bancários, com a duração mínima de três anos e máxima de oito anos, abrangendo uma percentagem variável, entre 25% e 50%, da quantia mutuada e respectivos juros não coberta por garantias reais, com o limite, em capital, de um milhão de contos.

A verificação dos pressupostos da sua atribuição compete ao Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas (GACRE)[1], que se pronuncia, igualmente, sobre a concessão da garantia e a percentagem do empréstimo bancário sobre que incidirá.

[1] Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/98, de 23 de Março, foi extinto o GACRE, devendo os processos entrados nessa entidade, ao abrigo do SGEEB, ser remetidos à Direcção-Geral do Tesouro, consoante já tenham sido deferidos, de acordo com o referido regime jurídico, para os efeitos que decorrem da garantia do Estado a empréstimos bancários ou ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, se estiverem na fase instrutória, para prosseguimento desta etapa ao abrigo das várias alternativas criadas no âmbito do Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial (SIRME), instituído pelo Decreto-Lei n.º 80/98, de 2 de Abril.

A garantia é concedida através de despacho do Ministro das Finanças, com faculdade de delegação, após homologação da deliberação do GACRE pelo Ministro da Economia, e a apreciação pelo Instituto de Gestão do Crédito Público das condições financeiras da operação a garantir.

6.7.2.1.1 – Na ordem interna

No ano de 1998 foram prestadas pelo Estado onze garantias pessoais, no montante global de 67,299 milhões de contos, mediante declarações de garantia da Directora-Geral do Tesouro, das quais sete foram concedidas ao abrigo do SGEEB, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores	Montante	Montante garantido	Finalidade
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA	Caixa Geral de Depósitos	RCM n.º 43/98, de 11 de Março (DR, I-B, de 28.03) Desp. n.º 7760//98, de 23 de Abril (DR, II, de 09.05)	2,000	2,000	Reestruturação do passivo financeiro
LISNAVE – Infraestruturas Navais, SA	Banco Fonsecas & Burnay, SA	RCM n.º 44/98, de 11 de Março (DR, I-B, de 28.03) Desp. n.º 7758/98, de 23 de Abril (DR, II, de 09.05)	1,500	1,500	Reestruturação do passivo financeiro
Região Autónoma da Madeira	Consórcio bancário constituído pelos bancos CISF, BANIF e CGD	RCM n.º 137/98, de 13 de Novembro (DR, I-B, de 04.12) Desp. n.º 21 875/98, de 4 de Dezembro (DR, II, de 18.12)	12,000	12,000	Concretização do Plano de Investimentos da RAM para 1998, aproveitamento dos fundos comunitários e, em geral, equilíbrio do Orçamento Regional para 1998
Parque EXPO 98, SA	Sindicato bancário organizado e liderado pelo Banco Chemical Finance, BPSM e BTA	RCM n.º 66/98, de 19 de Maio (DR, I-B, de 03.06) Desp. n.º 11943/98, de 16 de Junho (DR, II, de 13.07)	50,000	50,000	Desenvolvimento do plano estratégico de médio prazo e do respectivo plano de financiamento
M. Carmona & Irmãos (SGEEB)	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	RCM n.º 212/97, de 20 de Novembro (DR, I-B, de 15.12) Desp. n.º 5196/98, de 16 de Março (DR, II, de 28.03)	0,327	0,132 (40,44%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial, consolidação do passivo a IC subscritoras, retenção para o Estado "latu sensu", investimentos e outros

(...)

(...)

SUBVIDOURO, CRL (SGEEB)	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	RCM n.º 214/97, de 20 de Novembro (DR, I-B, de 22.12) Desp. n.º 7871/98, de 23 de Abril (DR, II, de 12.05)	0,520	0,250 (48,125%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial, consolidação do passivo a IC subscritoras, pagamentos a fornecedores, retenção para o Estado "latu sensu" e outros
ESENCE – Sociedade Nacional Corticeira, SA (SGEEB)	Sindicato Bancário liderado pelo Banco Mello, SA e pela C.G.D.	RCM n.º 95/98, de 25 de Junho (DR, I-B, de 14.07) Desp. n.º 14314/98, de 31 de Julho (DR, II, de 17.08)	3,000	1,000 (33,33%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial, consolidação do passivo a IC subscritoras, retenção para o Estado "latu sensu" e outros
MELIX – Indústria de Mobiliário, Lda. (SGEEB)	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, C.R.L.	RCM n.º 96/98, de 9 de Julho (DR, I-B, de 25.07) Desp. n.º 14512/98, de 4 de Agosto (DR, II, de 19.08)	0,200	0,100 (50%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial, retenção para o Estado "latu sensu", pagamento a fornecedores e outros
COFINCA – Comércio e Indústria de Confecções, SA (SGEEB)	Sindicato Bancário liderado pelo B.P.A., SA	RCM n.º 107/98, de 30 de Julho (DR, I-B, de 21.08) Desp. n.º 14317/98, de 4 de Agosto (DR, II, de 17.08)	0,608	0,215 (35,28%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial, consolidação do passivo a IC subscritoras, financiamento intercalar e outros
Empresa Têxtil Bellino & Bellino, SA (SGEEB)	Banco Totta & Açores, SA e Banco Pinto & Sotto Mayor, SA	RCM n.º 165/98, de 24 de Setembro (DR, II, de 14.10) Desp. n.º 20230/98, de 5 de Novembro (DR, II, de 19.11)	0,207	0,077 (37,5%)	Consolidação do passivo a IC subscritoras, investimentos e outros
João Pimentel & Comp., Ld.ª (SGEEB)	Caixa Económica da Misericórdia de Angra do Heroísmo	RCM n.º 166/98, de 24 de Setembro (DR, II, de 14.10) Desp. n.º 20231/98, de 5 de Novembro (DR, II, de 19.11)	0,050	0,025 (50%)	Apoio ao Projecto de Consolidação Financeira e Reestruturação Empresarial
Total			**70,412**	**67,299**	

As garantias constantes do quadro anterior foram concedidas ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto (SGEEB).

Tendo-se procedido à análise da conformidade das operações de garantia com os requisitos substanciais e procedimentais dos referidos diplomas, constatou-se que, regra geral, tinham sido observados.

Contudo, relativamente às operações que se analisam nos pontos seguintes, cumpre tecer algumas considerações.

6.7.2.1.1.1 – Observações sobre a concessão de algumas garantias

a) GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA e LISNAVE – Infraestruturas Navais, SA

A LISNAVE – Estaleiros Navais de Lisboa, SA, actualmente designada por GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, S.A, contraiu, em 31 de Maio de 1996, junto do BTA, um empréstimo no montante de 3.500.000 contos, que beneficiou do aval do Estado, cujo prazo terminou em 30 de Novembro de 1997.

O Estado Português, no âmbito do processo de reestruturação daquela empresa, e em conformidade com o disposto no Protocolo de Acordo que celebrou com o Grupo Mello, em 1 de Abril de 1997, bem como atento o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/97, de 1 de Julho, ficou obrigado a amortizar parcialmente o referido empréstimo relativamente ao montante de 2.000.000 contos, sendo a parte remanescente da dívida, na quantia de 1.500.000 contos, assumida pela SETENAVE - Estaleiros Navais de Setúbal, SA, cuja razão social passou para LISNAVE – – Infraestruturas Navais, SA, se e na data em que ocorrer o pagamento pelo Estado da parte do empréstimo que é da sua responsabilidade, e for emitido ou renovado o aval do Estado à parte do empréstimo de 1,5 milhões de contos.

Tendo em vista a reestruturação destes passivos, a GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA, celebrou com a CGD, em 13 de Maio de 1998, um contrato de mútuo, no referido montante de 2.000.000 contos, com um prazo de dez anos, que beneficiou da garantia pessoal do Estado, na modalidade de fiador e principal pagador. Por seu turno, a SETENAVE, actual LISNAVE – – Infraestruturas Navais, SA, celebrou um contrato de abertura de crédito, em conta corrente, com o BFB, no montante de 1.500.000 contos, também com um prazo de dez anos, o qual beneficiou, igualmente, da garantia pessoal do Estado, na modalidade de fiador e principal pagador.

Relativamente à operação realizada pela GESTNAVE, é de questionar, contudo, a prestação da garantia, uma vez que, não tendo o Estado procedido, directamente, à amortização da parcela do empréstimo no valor de 2 milhões de contos, como previsto, facultou à empresa, no entanto, em 1997 e 1998, meios financeiros nos valores de 21,99 e 15 milhões de contos, respectivamente, destinados, designadamente, à amortização de passivos bancários.

A este respeito a Direcção-Geral do Tesouro observou que o Protocolo de Acordo acima referido estabelece que:

> *"...o Estado deverá efectuar as operações financeiras adequadas ao pagamento pela Lisnave, da parte do empréstimo do Banco Totta & Açores não cedida à Setenave", i. e. dos 2 milhões de contos em referência."*

Não se compreende o alcance da observação. Como se referiu, o Estado facultou à GESTNAVE os meios para amortizar a parcela do empréstimo no valor de 2 milhões de contos, cumprindo assim o estabelecido no Protocolo. A não utilização para pagamento da dívida dos meios facultados pelo Estado, decidindo-se antes pela reestruturação do empréstimo, foi uma opção da exclusiva responsabilidade da GESTNAVE, não tendo o Estado, nos termos do Protocolo, qualquer obrigação relativamente a tal reestruturação, motivo por que se questiona a prestação da garantia.

b) Região Autónoma da Madeira (RAM)

Relativamente à Região Autónoma da Madeira, verificou-se que a garantia prestada ao empréstimo de 12 milhões de contos, empréstimo obrigacionista, foi prestada sem ter sido antecedida do parecer previsto no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Invocando esta disposição, a Direcção-Geral do Tesouro solicitou ao Ministro da República que se pronunciasse sobre o pedido de concessão da garantia pessoal do Estado para o empréstimo a contrair pela RAM.

Todavia, em Informação 18 de Agosto de 1998 do Gabinete do Ministro da República, que mereceu a sua concordância por despacho de 20 de Agosto, foi comunicado à DGT que o *"...estatuto constitucional e legal do Ministro da República não se adequa ao exercício da competência referida no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, relativamente aos Ministros responsáveis pelo sector de actividade da entidade beneficiária"*. Face a esta posição, a DGT, em Informação de 29 de Setembro, que mereceu a concordância do SETF pelo Despacho n.º 2 046/98, concluiu que o disposto no n.º 1, do artigo 14.º, não era exigível no caso em apreço, atenta a natureza da entidade beneficiária *"...e a finalidade do financiamento abranger diversos sectores da economia regional, integrados no Plano de Investimentos daquela Região"*.

Considerando embora a dificuldade em observar a disposição em causa no que respeita às Regiões Autónomas, entende-se que as considerações da DGT não são susceptíveis de justificar a inobservância do n.º 1 do artigo 14.º, porquanto este exige a emanação do parecer em todos os casos de concessão de garantias pessoais, afigurando-se que só por via legislativa se poderá ultrapassar esta situação[1].

Contudo, o texto constitucional, no artigo 200.º, n.º 1, alínea g), atribui competência ao Conselho de Ministros para se pronunciar sobre assuntos da competência do Governo que lhe sejam atribuídos por lei ou apresentados pelo Primeiro Ministro ou por qualquer Ministro.

Embora esta redacção tenha suscitado críticas pertinentes[2], atenta a natureza jurídica do preceito, que reveste a forma de lei constitucional, aceita-se a RCM n.º 137/98, aprovada em reunião do Conselho de Ministros de 13 de Novembro de 1998, publicada no Diário da República, I Série-B, de 4 de Dezembro, que determina a prestação da garantia pessoal do Estado ao empréstimo referido, como meio de obviar à preterição da formalidade legal, considerando que o Conselho de Ministros pode conceder a homologação prevista no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-lei n.º 127/96, de 10 de Agosto.

---

[1] É ainda de realçar que a Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), no artigo 29.º, estabelece que os empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas poderão beneficiar da garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei, ou seja, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, sem apresentar qualquer excepção à aplicação de disposições nesta contidas.

[2] Cfr. FREITAS DO AMARAL (*Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed., Vol. I, Almedina, Coimbra, 1996, pp.251, 252). Em sentido contrário J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, em análise ao artigo 203.º, n.º 1, alínea g), da C.R.P., que corresponde ao actual artigo 200.º, n.º 1, alínea g), consideram que "*Tendo em conta a al. g, o CM pode teoricamente consumir toda a competência do Governo, pois não só a lei lhe pode atribuir* ***outras funções*** *além das aqui previstas, como o PM e os Ministros lhe podem submeter os assuntos da sua própria competência. A lei e a prática podem assim acentuar a colegialidade do Governo. Questão duvidosa é a de saber se a lei a que se refere esta alínea pode ser uma lei da AR. Parece não haver qualquer obstáculo a isso, desde que tal não ponha em causa a competência constitucionalmente atribuída aos membros do Governo, em si mesmos*." (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição revista, Coimbra Editora 1993, p.785, ponto IX).

Relativamente às considerações ora expostas sobre a ausência do parecer prévio previsto no artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, a DGT, na sua resposta, limita-se a constatar que o Tribunal *"...aceita a dificuldade na observância desta disposição legal quando está em causa uma Região Autónoma*", aludindo, ainda, à recomendação do Tribunal no sentido de que a questão seja clarificada através de intervenção legislativa.

c) Empresas beneficiárias no âmbito do SGEEB

A utilização da RCM como meio de obviar à preterição de formalidades legais também se verificou na concessão da garantia pessoal do Estado em benefício do SUBVIDOURO, no âmbito do SGEEB.

Com efeito, o GACRE definiu previamente que a percentagem a garantir pelo Estado se situava em 43,75%, tendo esta deliberação sido homologada pelo Ministro da Economia.

Contudo, pela Resolução n.º 214/97, de 20 de Novembro, o Conselho de Ministros aprovou a concessão da garantia pessoal do Estado, na modalidade de fiança, à parcela do empréstimo bancário contraído por esta entidade, equivalente a 48,125% do capital mutuado, acrescido dos juros vencidos correspondentes àquela parcela, até ao montante de 10% do capital.

Em face desta Resolução, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo Despacho n.º 7871/98, de 23 de Abril, autorizou a concessão da garantia pessoal do Estado nos termos constantes da RCM, tendo a mesma sido concedida pela Directora-Geral do Tesouro em 6 de Maio de 1998.

Relativamente a este empréstimo e aos demais contraídos no âmbito do SGEEB, cumpre referir que, em todos os casos, partes das parcelas garantidas pelo Estado se destinavam a fundo de maneio.

Considerando o disposto do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que obsta à concessão da garantia pessoal do Estado a *"...operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou o financiamento dos seus gastos correntes"*, a referida parcela só poderia beneficiar da garantia do Estado caso se enquadrasse na operação a cujo financiamento se destinava o empréstimo, cabendo à DGT certificar-se do cumprimento deste normativo.

A este respeito a DGT afirma, nas suas observações que *"...tem sido este o procedimento seguido pela DGT"*.

Aceita-se a afirmação da DGT, embora não seja explicitada de que forma se tem vindo a processar tal controlo, sendo de notar, igualmente, que no decurso da auditoria levada a efeito pelos Serviços de Apoio ao Tribunal sobre esta matéria, não se encontrou junto aos respectivos processos qualquer documento relativo a tal acompanhamento.

No tocante ao processo de concessão da garantia pessoal do Estado ao empréstimo contraído pela TÊXTIL BELLINO & BELLINO, SA, realça-se o facto de a deliberação do GACRE ter sido homologada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, sem fazer alusão a qualquer delegação de competências, procedimento que viola o disposto no artigo 38.º do Código de Procedimento Administrativo, que estabelece a obrigatoriedade de o órgão delegado mencionar essa qualidade no uso da delegação.

Embora estas situações sejam fonte de controvérsias jurídicas, considera-se que, no caso em apreço, esta omissão não invalida, de per si, o acto praticado[1]. Contudo, não pode deixar de se recomendar a correcção futura em situações análogas.

6.7.2.1.1.2 – Outras questões

No âmbito da auditoria realizada procedeu-se igualmente à análise das condições financeiras das operações garantidas, designadamente no tocante às taxas de juro, tendo-se verificado que as taxas de juro negociadas foram indexadas à Lisbor a 6 meses, com margens que variaram entre 0,1 p.p. negativos e 0,05 p.p. positivos, salvo as respeitantes às operações garantidas no âmbito do SGEEB, indexadas à Lisbor, entre um e seis meses, que variaram entre a Lisbor *flat*, sem qualquer margem, arredondada para 1/16% imediatamente superior, e acrescida de margens de 2 p.p., arredondada para 1/8% imediatamente superior, na parte garantida pelo Estado, e entre 2 p.p. e 4 p.p. para o remanescente.

No que se refere a estas condições, o IGCP, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea n)[2], do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, emitiu, regra geral, parecer favorável, embora quase sempre apresentasse alguns reparos, em especial devido ao facto de as taxas de financiamento se encontrarem um pouco desajustadas quando comparadas com as taxas de financiamento obtidas pela República. Considerando que a um crédito com a garantia do Estado corresponde um risco idêntico ao da República, as condições financeiras não se deveriam afastar muito das obtidas pelo Estado nas suas operações de financiamento, que corresponde, em termos médios, à Lisbor a seis meses deduzida de 0,15%, aceitando aquele Instituto, nas operações garantidas pelo Estado, atento o tipo de instrumentos, respectiva liquidez e o facto de, em caso de incumprimento do mutuário, haver sempre um certo desfasamento até ao accionamento da garantia, níveis mais elevados, com o limite da Lisbor *flat* ou, no âmbito do SGEEB, com um *spread* da ordem dos 0,15 p.p. a 0,25 p.p..

Assim, no que concerne às garantias concedidas no âmbito do SGEEB, a postura regra do IGCP foi de considerar inaceitáveis as taxas de financiamento, por referência aos valores acima descritos.

Sobre esta questão a DGT fez as seguintes observações:

> *"...o TC critica o facto de terem sido concedidas garantias a operações do SGEEB com taxas de juro Libor + 2% não obstante o IGCP ter-se pronunciado no sentido de estas se encontrarem um pouco desajustadas quando comparadas com as taxas de financiamento obtidas pela República. Embora se compreenda o parecer do Instituto, o facto é que o Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, que instituiu o SGEEB, atribuía ao GACRE a competência para aprovar as condições da operação financeira a garanti. Acresce referir que de acordo com informação oficiosa, a banca só estaria disposta a participar neste processo exigindo a taxa máxima prevista no n.º 5 do art.º 10.º do referido Decreto-Lei".*

---

[1] Neste sentido, OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES Pedro Costa, AMORIM, J. Pacheco de, Código de Procedimento Administrativo, Vo lI, 1993, Almedina, p. 280 ("*A falta de menção da (sub) delegação no acto praticado ao seu abrigo não implica a respectiva invalidade, como, aliás, se tinha por jurisprudêncial e doutrinalmente adquirido no regime anterior*").

[2] Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro, a competência atribuída ao IGCP para se pronunciar sobre as condições das operações financeiras a garantir pelo Estado, consta da alínea m), do mesmo número e artigo, que mantém a expressão "avales", quando é pacífico que esta figura representa somente uma modalidade de garantias pessoais que o Estado pode prestar, a par da fiança, de acordo com o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro. A boa técnica legislativa aconselharia que constasse a expressão "garantias pessoais".

Trata-se de observações que não esclarecem a questão em causa, porquanto se desconhece a que "informação oficiosa" a DGT se refere, não sendo explicitados os fundamentos da alegada exigência pela banca da taxa máxima prevista na norma mencionada, e, portanto, os motivos da aceitação de tal taxa, e considerando que a posição do GACRE não vincula o Governo quanto às condições dos empréstimos a beneficiar da garantia do Estado.

Quanto às taxas de aval aplicadas, variaram entre 0,2%, o mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, e 0,5%, com excepção da RAM e da Parque Expo/98 que ficaram isentas do pagamento da taxa de aval, nos termos do n.º 4 do referido despacho e, ainda, dos Despachos do SETF n.os 21875/98 (2ª série), de 4 de Dezembro, e 15479/97, de 16 de Outubro, respectivamente, tendo este último sido submetido à consideração do Ministro das Finanças e merecido a sua concordância por despacho de 27 de Outubro.

Considerando o disposto no n.º 3 do artigo 93.º do TCE, actual n.º 3 do artigo 88.º, conforme redacção do Tratado de Amesterdão, o Ministro das Finanças pelo Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, determinou que os processos respeitantes às concessões de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público fossem instruídos por forma a respeitar a obrigação de notificação prévia à Comissão Europeia.

Quanto a esta matéria, a PARQUE EXPO/98 apresentou um parecer elaborado pelos seus serviços jurídicos, no qual concluía pela desnecessidade da notificação prévia à Comissão Europeia. Por seu turno, a GESTNAVE informou a DGT que, em virtude do Protocolo assinado entre o Estado e o Grupo Mello, não era necessária a notificação prévia à Comissão. A corroborar este entendimento, a Direcção-Geral da Indústria, em parecer datado de 14 de Janeiro de 1998, concluiu não ser necessária a notificação das garantias a prestar a favor da SETENAVE, actual LISNAVE – – Infraestruturas Navais, SA, e da GESTNAVE, dado tratar-se de uma mera transformação de uma operação já existente e notificada.

Por decisões de 25.03.98 e de 11.03.98, a Comissão decidiu não apresentar objecções à concessão da garantia pessoal do Estado em favor da SUBVIDOURO, da COFINCA e da CARMONA & IRMÃOS, SA, no âmbito do SGEEB.

Quanto às restantes concessões, de acordo com a Informação da DGT, a Comissão Europeia, por decisão de 25 de Maio de 1998, não levantou objecções à concessão de garantia pessoal pelo Estado aos empréstimos a contrair ao abrigo do SGEEB, pelo que ficaram dispensados das referidas notificações.

Com excepção da RAM, PARQUE EXPO/98, GESTNAVE e SETENAVE, todos os beneficiários de garantias pessoais concedidas pelo Estado prestaram contra-garantias, nomeadamente hipotecas e penhores.

Relativamente ao dever de informação decorrente do artigo 19.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, só a CARMONA & IRMÃOS, SA e a MELIX comunicaram ter efectuado o pagamento de juros, embora só após interpelação da DGT nesse sentido, extravasando do prazo legal de cinco dias previsto no n.º 1 deste preceito, desconhecendo-se se outras entidades já procederam a pagamento de capital e/ou juros.

De salientar, ainda, que o processo relativo à ESENCE existente na DGT não se apresentava instruído com a ficha de apresentação ao GACRE, prevista no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 127/96, e com as contas relativas aos últimos cinco exercícios, previstas no artigo 6.º do referido diploma.

Quanto aos processos relativos à SUBVIDOURO, MELIX, JOÃO PIMENTEL e COFINCA, não estavam instruídos com os contratos de empréstimo, devidamente outorgados.

6.7.2.1.2 – Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, em 1998 foram concedidas garantias pessoais a dois empréstimos contraídos por duas entidades junto do BEI, no valor global de 23,5 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização durante o ano.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese dos principais elementos relativos a estas operações.

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	Despachos e RCM's autorizadores	Montante	Finalidade
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 105/98, de 23.06 (DR, I-B, de 11.08) Desp. n.º 14.512/98, de 04.08 (DR, II, de 11.08)	15,000	Ampliação do aeroporto de Santa Catarina e modernização das respectivas infra-estruturas aeroportuárias
Valorsul – Valorização e tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa (Norte), SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 130/98,de 22.10 (DR, I-B, de 10.11) Desp. n.º 21.546, de 12.11 (DR, II, de 12.12)	8,500	Construção de uma central de incineração de resíduos sólidos na área metropolitana de Lisboa.
		Total	**23,500**	

A concessão das garantias pessoais a estas operações foi efectuada com suporte na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se verificado a conformidade com as finalidades, condições e procedimentos ali definidos.

De referir que as garantias pessoais foram prestadas a financiamentos a empresas cujo capital social é detido a 100% pelo Estado ou de capital maioritariamente público, caso da Valorsul.

Em virtude de os financiamentos se destinarem a investimentos em infra-estruturas de carácter não concorrencial, não afectando as trocas intra comunitárias, ficaram excluídos de notificação à Comissão europeia. Relativamente à Valorsul, encontra-se vedado o acesso de empresas privadas à área objecto de concessão.

Relativamente 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.

6.7.3 – Análise de outras operações e factores

A evolução global das responsabilidades directas do Estado, decorre, para além das garantias concedidas no ano, de outras operações e factores, designadamente amortizações dos empréstimos pelos beneficiários das garantias, pagamentos em execução das garantias prestadas e variações cambiais.

Nos pontos seguintes apresenta-se o movimento global daquelas responsabilidades em 1998, na ordem interna e na ordem externa, explicitando-se as operações e factores que o determinaram.

6.7.3.1 – Empréstimos internos

As operações justificativas da variação das responsabilidades efectivas na ordem interna encontram-se discriminadas no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31.12.97	Aumentos	Diminuições		Responsabilidades efectivas em 31.12.98
	Utilizações	Pagamento pelos beneficiários	Assunção de passivos	
451 814[a)]	73 170	27 167	46 078	451 739[b)]

[a)] Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 480.634 milhares de contos.
[b)] Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 474.688 milhares de contos.

No que respeita aos pagamentos efectuados pelos beneficiários, os valores mais elevados foram regularizados pelas seguintes entidades:

(em milhares de contos)

- ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA 5.000
- GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA 3.500[1]
- Parque Expo/98 10.181

A diminuição inscrita em "Assunções de Passivos", no montante de 46.078 milhares de contos, respeita à parte dos passivos da Região Autónoma da Madeira que beneficiavam da garantia do Estado, assumidos nos termos do Acordo celebrado entre o Governo da República e o Governo da RAM, em 19 de Outubro de 1998, ao abrigo do disposto no artigo 11.º[2] da Lei do Orçamento para 1998.

[1] Amortização efectuada no âmbito da operação de reestruturação da dívida analisada no ponto 6.7.2.1.1, al. a).

[2] Nos termos desta disposição o Governo da República comparticipará num programa especial de redução das dívidas públicas regionais, a acordar com cada Região, assegurando a amortização ou assunção da dívida pública garantida ou, na sua falta, de dívida não garantida, no valor de 76 milhões de contos para a RAM e de 62 milhões de contos para a RAA.

6.7.3.2 – Empréstimos externos

No quadro seguinte podem observar-se as operações determinantes da variação das responsabilidades efectivas do Estado na ordem externa:

(em milhares de contos)

Responsabilidades em 31.12.97	Aumentos		Diminuições				Responsabilidades em 31.12.98
	Utilizações	Outros	Pagamentos pelos beneficiários	Assunção de passivos	Execução de avales	Diferenças de câmbio liquidas	
631 222[a)]	142 200	385	42 435	30 654	30	4 898	695 790[b)]

[a)]Corresponde ao montante de 753,465 milhões de contos de responsabilidades assumidas.
[b)]Corresponde ao montante de 699,299 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

As utilizações de operações contratadas em anos anteriores foram efectuadas pelas seguintes entidades:

	(em milhões de contos)
Metropolitano de Lisboa, EP	54,000
REFER, EP	30,000
Brisa, SA	27,500
GIL,SA	11,200
Valorsul, SA	8,000
ANAM, SA	7,000
EDA – Electricidade dos Açores SA	2,500
Lipor	2,000

Por sua vez, os beneficiários que efectuaram pagamentos de valores mais elevados foram os seguintes:

	(em milhões de contos)
Brisa, SA	10,154
TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA	8,117
EDP – Electricidade de Portugal, SA	6,155
Câmara Municipal de Lisboa	4,706
EDA – Electricidade dos Açores, SA	3,368
Carris, SA	3,333
Metropolitano de Lisboa, EP	1,035

As amortizações restantes foram efectuadas por um elevado número de beneficiários, envolvendo pagamentos de reduzido montante.

O aumento registado em "Outros", no montante de 385 mil contos, corresponde à actualização das responsabilidades do Estado Português decorrentes do contrato de garantia celebrado em 1995 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.

De salientar que, no ano em apreço, foi celebrado um contrato de fiança entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento, previsto no art.º 8.º do Acordo interno relativo ao financiamento e à gestão de ajudas da Comunidade. As cláusulas e disposições deste contrato são idênticas àquelas que

constavam do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé, com excepção da modificação da percentagem de fiança, devida ao aumento e à nova repartição do capital do BEI entre os quinze Estados membros, na sequência da adesão à União Europeia da Áustria, Finlândia e Suécia.

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 se situavam em ECU 3.973.559 e ECU 9.649.142, respectivamente, nos contravalores de 796,627 e 1.934,479 milhares de contos.

A diminuição inscrita em "Assunção de passivos", no montante de 30,654 milhões de contos, respeita à parte dos passivos da Região Autónoma dos Açores (RAA) que beneficiavam da garantia do Estado, assumidos nos termos do Acordo celebrado entre o Governo da República e o Governo da RAA, em 19 de Outubro de 1998, ao abrigo do disposto no já citado art.º 11.º da Lei do Orçamento para 1998.

Nos termos do acordo celebrado com a RAA, o Governo da República assume todos os encargos relativos aos empréstimos assumidos cujas datas de vencimento tenham ocorrido após 1 de Janeiro de 1998 (inclusive), com excepção dos encargos relativos ao empréstimo GRA/95 (internos), 2ª emissão vencidos no primeiro trimestre daquele ano dos quais a República apenas assume 50%.

Em resultado desta operação, eram nulas, em 31.12.98, as responsabilidades do Estado pela prestação de garantias a empréstimos contraídos pela Região Autónoma dos Açores na ordem externa.

6.7.4 – Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresenta-se de seguida uma síntese das operações realizadas, bem como das variações observadas relativamente a 1997:

(em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	1997	1998	Variação		1997	1998	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	105 213	73 170	- 32 043	- 30,5	146 612	142 200	- 4 412	- 3,0
Amortizações	26 173	27 167	+ 994	+ 3,8	44 415	42 435	- 1 980	- 4,5
Execução de garantias	301	-	- 301	- 100,0	24	30	+ 6	+ 25,0
Diferenças de câmbio	1	-	- 1	- 100,0	21 145	- 4 898	- 26 043	- 123,2
Assunção de passivos	18 505	46 078	+ 27 573	+ 149,0	2 401	30 654	+ 28 253	+ 1 176,7
Outras diminuições	-	-	-	-	12 001	-	- 12 001	- 100,0
Outros aumentos	-	-	-	-	40	385	+ 345	+ 862,5

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- Na ordem interna, as utilizações de empréstimos garantidos, que registaram em 1998 uma diminuição de cerca de 32,043 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo de, aproximadamente, 30,5%, e a assunção de passivos, da Região Autónoma da Madeira, no valor de 46,078 milhões de contos, com um acréscimo de cerca de 149%.

- Na ordem externa, a assunção de passivos, da Região Autónoma dos Açores, no montante de 30,654 milhões de contos, contra 2,4 milhões em 1997, e o acréscimo em "Outros aumentos", 315 mil contos, resultante da actualização das responsabilidades assumidas no âmbito da Convenção de Lomé. Quanto às utilizações e amortizações, situaram-se a um nível ligeiramente inferior ao do ano transacto.

6.7.5 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1998 foi ainda autorizada a prestação de garantias, na ordem interna, a três empréstimos, no montante global de 61,203 milhões de contos, e na ordem externa a seis empréstimos, no montante global de 128,8 milhões de contos, mas cuja concessão, através das respectivas declarações ou contratos de garantia, apenas ocorreu em 1999.

Nos quadros seguintes apresentam-se os principais elementos referentes a estas operações, que relevam para a verificação do cumprimento do limite para a concessão de garantias pelo Estado, estabelecido no art.º 60.º da Lei do Orçamento, cuja análise será efectuada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 1999.

a) Na ordem interna

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante	RCM's e Despachos autorizadores	Montante	Montante garantido	Finalidade
Parque EXPO, SA	Sindicato bancário liderado pelo Banco Chemical Finance, SA	RCM n.º 200-N/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1515/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	60,000	60,000	Desenvolvimento do plano estratégico de médio prazo e do respectivo plano de financiamento
BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, SA (SGEEB)	Sindicato bancário liderado pelo Banco Totta & Açores, SA	RCM n.º 139/98, de 13.11 (DR, I-B, de 04.12) Desp. n.º 1606-A/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	0,818	0,273 (33, 33%)	Consolidação financeira, reestruturação empresarial e regularização das dividas da empresa para com o Estado "latu sensu", consolidação do passivo a IC subscritoras, investimentos e outros
Sociedade Têxtil da Cuca, SA (SGEEB)	Sindicato bancário liderado pelo Banco Mello, SA	RCM n.º 200-D/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 4780/99, de 31.12. 98 (DR, II, de 08.03)	2,098	0,930 (44,33%)	Apoio à viabilização económica, estabilização financeira, e liquidação de dívidas ao Estado e à Segurança Social
Total			**62,916**	**61,203**	

b) Na ordem externa

(em milhões de contos)

Beneficiário	Mutuante/Locador	Despachos e RCM's autorizadores	Montante	Finalidade
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-A/98, de 17.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1 513/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	14,800	Financiamento parcial do projecto de modernização da linha do Minho
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-B/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1 731/99, de 31.12 (DR, II, de 02.02)	15,000	Financiamento parcial do projecto de modernização da linha do Minho
Metropolitano do Porto, SA	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-I/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.514/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	20,000	Financiamento do Sistema Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto – Tranche A.
Metropolitano de Lisboa, EP	Stiching CBL Finance	RCM n.º200-J/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.516/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01)	25,000	Financiamento parcial do plano de aquisição de material circulante no âmbito do plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa
Metropolitano de Lisboa, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-L/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 2.922/99, de 31.12.98 (DR, II, de 13.02)	34,000	Financiamento parcial do projecto "Metropolitano de Lisboa IV" – expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa"
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP	BEI – Banco Europeu de Investimento	RCM n.º 200-M/98, de 30.12 (DR, II, de 31.12) Desp. n.º 1.512/99, de 31.12.98 (DR, II, de 29.01	20,000	Financiamento parcial do projecto denominado "Travessia Ferroviária do Tejo"
		Total	**128,800**	

Analisadas as operações autorizadas no ano em apreço, procede-se seguidamente à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo art.º 60.º da Lei do Orçamento para a concessão de garantias pelo Estado. De notar, contudo, que o limite a ter em conta para as operações em causa será de 337 milhões de contos, porquanto, através do Despacho n.º 997/98-SETF, de 15.05, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, aprovou uma proposta da Direcção-Geral do Tesouro, formulada em Informação de 16.04.98, no sentido de que, dentro do limite global estabelecido por aquele artigo, 440 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais, que alude em termos genéricos à concessão de garantias pelo Estado, fosse fixado um "sublimite administrativo" de 337 milhões de contos para as garantias pessoais a operações financeiras internas e externas, dos quais 24 milhões de contos para garantias pessoais a operações financeiras das Regiões Autónomas, tendo o remanescente sido afecto da seguinte forma:

- Responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de garantias de seguros de crédito, créditos financeiros, seguro de investimento e seguro caução - 100 milhões de contos;
- Concessão de garantias no âmbito do Código de Expropriações - 3 milhões de contos.

(em milhões de contos)

	Garantias concedidas e autorizadas	Amortizações	Cabimentação
Limite			**337,0**
• Operações na ordem interna	**128,5**	**27,2**	**101,3**
Autorizadas e concedidas em 1998	67,3		
Autorizadas em 1998 e concedidas em 1999	61,2		
• Operações na ordem externa	**152,3**	**42,4**	**109,9**
Autorizadas e concedidas em 1998	23,5		
Autorizadas em 1998 e concedidas em 1999	128,8		
Total	**280,8**	**69,6**	**211,2**
	Saldo por utilizar		**125,8**

Como se verifica, em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários, registava-se no final do ano um saldo não utilizado no valor de 125,8 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do que se observou nos cinco últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias se situou num valor muito superior ao que seria necessário.

Nas suas observações a Direcção Geral do Tesouro, afirmou que:

> *"Embora a DGT se empenhe no aperfeiçoamento do cálculo da quantia relevante para a fixação do limite orçamental, torna-se difícil a sua definição uma vez que tal se baseia em dados previstos sobre as necessidades de garantias fornecidas em Maio/Junho do ano anterior pelas entidades que admitem vir a ser candidatas a este apoio do Estado".*

Esta justificação foi já apresentada relativamente a questão idêntica suscitada em anteriores Pareceres[1], verificando-se, contudo, que a situação permanece inalterada, pelo que se recomenda que a DGT repondere a metodologia seguida na estimativa dos referidos limites.

[1] Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, Ponto 7.6.3.2, p.465.

6.7.6 – Utilização em 1998 de empréstimos sem utilização ou utilizados parcialmente, garantidos em 1997

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 garantido (milhões de contos)	Utilização em 31.12.97 (%)	Utilização em 31.12.98 (%)
BRISA, SA	18,0	-	100,0
BRISA, SA	12,5	-	100,0
Metropolitano de Lisboa, EP	15,0	-	100,0
Metropolitano de Lisboa, EP	11,0	-	100,0
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP	10,0	-	100,0
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP	10,0	-	100,0
GIL, SA	11,2	-	100,0

6.7.7 – Execução de garantias

Em 1998 os pagamentos efectuados em execução de garantias evidenciados na Conta Geral do Estado totalizaram 246.151.277$00.

Desta importância, 214.838.601$00 destinaram-se a pagamentos na ordem interna, tendo sido processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias, inscrita no Cap.º 60 do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos financeiros; o remanescente da dotação, 350.000.000$00, transitou para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98".

Na ordem externa foram efectuados pagamentos no valor de 31.312.676$00, pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 B – Execução de avales, inscrita no mesmo Capítulo e Divisão, mas na Subdivisão 06 – – Despesas de cooperação, que se destinaram, na sua totalidade, à execução de garantias no âmbito da Convenção de Lomé, tendo o remanescente da dotação, 13.687.324$00, transitado para a referida conta de operações de tesouraria.

Nos pontos seguintes procede-se à análise das operações que determinaram os pagamentos efectuados.

6.7.7.1 – Na ordem interna

6.7.7.1.1 – Direcção Regional de Educação do Norte

Em 28.11.94 foi declarada a utilidade pública da expropriação e de posse administrativa dos terrenos necessários à construção da Escola Preparatória Domingos Capela, de Silvade, sendo a Direcção Regional de Educação do Norte (DREN) a entidade expropriante.

Face ao não pagamento da respectiva indemnização por esta entidade, em virtude de não dispor de dotação orçamental, a DGT foi interpelada pelo Tribunal Judicial de Espinho, em 12.02.97, para proceder ao depósito do montante de 139.505.033$00, em conformidade com o disposto no n.º 3 do art.º 50.º do Código das Expropriações, aprovado pelo DL n.º 438/91, de 9 de Novembro.

De acordo com esta norma, se antecipadamente tiver havido posse administrativa dos bens e do processo não constar a guia de depósito a que se refere a alínea a) do n.º 1 do art.º 19.º, o juiz ordenará a notificação da entidade que tiver a seu cargo o serviço de avales do Estado, para promover o depósito.

Face à referida interpelação, a DGT contactou a DREN a fim de saber se esta iria proceder ao pagamento da indemnização, tendo sido informada de que aquela Direcção-Geral estava a diligenciar no sentido de tentar efectuar o pagamento.

Todavia, tal não se veio a verificar, vindo posteriormente a DREN, em 02.03.98, após a DGT ter sido por várias vezes interpelada para regularizar a situação, e, em sequência, solicitado àquela Direcção Regional que informasse se e quando tencionava proceder ao pagamento, afirmar que aguardava a libertação por aquele Tribunal da importância de 158.741.134$00, entregue a título de caução, que lhe permitiria satisfazer todos os compromissos existentes.

Face ao arrastar do processo, em Informação de 20.03.98, os Serviços da DGT solicitaram autorização superior para efectuar o pagamento, exercendo de imediato o direito de regresso sobre a DREN, nos termos do artº. 21.º do Código das Expropriações, que determina que, na situação referida, o Estado, através da DGT, garante o pagamento da indemnização que vier a ser determinada, podendo, em consequência, exercer o direito de regresso sobre a entidade expropriante através da cativação de transferências orçamentais, independentemente de quaisquer formalidades.

Através do Despacho n.º 465/98-SETF, de 24 de Março, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordou com o proposto, tendo a Direcção-Geral do Tesouro pago a importância em causa, 139.505.033$00, através da rubrica de classificação económica 09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias, inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no Cap.º 60 – Despesas excepcionais; Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro; Subdiv. 05 – Activos financeiros.

De seguida, através de ofício de 13.04.98, a DGT solicitou à DREN o respectivo reembolso, que aquela Direcção Regional veio a efectuar em 04.05.98, tendo sido escriturado como receita do Estado no Capítulo 10 – Activos financeiros; Grupo 15 – Outros activos financeiros; Artigo 02 – Recuperação de créditos garantidos.

6.7.7.1.2 – CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A

Pelo Despacho n.º 491/96 XII, de 6 de Novembro, do Ministro da Finanças, foi concedido o aval do Estado a um empréstimo no valor de 1 milhão de contos, contraído junto da Caixa Geral de Depósitos pela CNEMA, sociedade responsável pela organização de feiras agrícolas e mostras de produtos agro-pecuários e agro-industriais e acções de formação.

O empréstimo tinha um prazo total de 15 anos e um período amortização de 11 anos e meio, vencendo-se o primeiro reembolso de capital em 13.05.2000.

Como contra-garantia pelo aval prestado, o CNEMA constituiu uma hipoteca sobre dois prédios, incluindo todas as construções e benfeitorias que ali viessem a ser efectuadas.

Tendo a CNEMA entrado em incumprimento, o Estado, por intermédio da DGT, foi interpelado para efectuar os pagamentos respeitantes às 2.ª, 3.ª e 4.ª prestações de juros do empréstimo em apreço, tendo efectuado, em 1998, pagamentos no montante de 75.333.568$00, que incluem juros de mora no valor de 912.061$00.

Estes pagamentos foram efectuados, igualmente através da dotação inscrita no OE/98, pela rubrica de classificação económica 09.07.00 – Execução de avales/Outras garantias.

6.7.7.2 – Na ordem externa

Os pagamentos na ordem externa respeitaram, na sua totalidade, às responsabilidades assumidas pelo Estado no âmbito da Convenção de Lomé III.

Estes pagamentos totalizaram 31.312 676$00, dos quais 1.071 106$00 respeitantes a juros de mora, tendo sido processados por conta do OE/98, pela rubrica de Cl. Ec. 09.07.00 B – Execução de avales, inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 60 – Despesas Excepcionais; Div. 01 – – DGT; Subdiv. 06 – Despesas de cooperação, e relacionaram-se com os seguintes projectos:

Nigéria – Oso Condensate	8.954.720$00
Zaire – Gecamines III	1.726.248$00
Nigéria – Palm Oil I	3.924.032$00
Nigéria – NNDC PG	2.258.092$00
Nigéria – Oso Condensate	9.058.499$00
Nigéria Palm Oil I	3 568.671$00
Zaire Gecamines III	1.671.054$00
Nigéria Palm Oil I	151.360$00
Total	**31.312.676$00**

De referir ainda que, em 1999, foram feitos pagamentos por conta dos saldos do Cap.º 60 do 0E/98 no montante global de 13.687.324$00, dos quais 505.949$00 respeitaram a juros de mora, relativos aos seguintes projectos:

Zaire Gecamines III	1.665.695$00
Nigéria – Oso Condensate	8.441.882$00
Nigéria Palm Oil I	1.580.777$00
Nigéria – NNDC PG	1.998.970$00
Total	**13.687.324$00**

6.7.8 – Variação das responsabilidades indirectas

No quadro seguinte apresentam-se as variações das responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público, relativamente ao ano anterior.

(em contos)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.97	Responsabilidades em 31.12.98	Variação	
			Valor	%
IFADAP	202 500	223 600	21 100	10,4
Fundo de Turismo	332 771	3 332 771	3 000 000	901,5
Total	**535 271**	**3 556 371**	**3 021 100**	**564,4**

Nos quadros seguintes, discriminam-se as responsabilidades do IFADAP e do Fundo de Turismo por entidades beneficiárias.

IFADAP

(em contos)

Beneficiários	Prestação da garantia	Montante garantido	Posição em 31.12.97	Posição em 31.12.98
ANGUIOL – Soc.Ind. Anguilícola do Oeste, Lda.	10.05.83	18 000	3 600	3 600
FRAMI – F. A. CAIADO, SA	30.08.95	50 000	50 000	50 000
LOURIFRUTA – Cooperativa. Frutícola da Lourinhã	03.10.96	140 000	140 000	0[a]
João M. Costa Vargas	25.03.85	8 900	8 900	0[b]
UNIAGRI – União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português, UCRL	14.10.98	170 000	0	170 000
Total		**386 900**	**202 500**	**223 600**

[a] Executada em 31.07.98, conforme mapa enviado pelo IFADAP à DGT.
[b] Executada em 24.03.98, de acordo com informação prestada pelo IFADAP.

Fundo de Turismo

(em contos)

Beneficiários	Montante garantido	Posição em 31.12.97	Posição em 31.12.98
ARQUITUR	277 770	277 770	277 771
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	20 000	20 000	20 000
SOSUL – Soc. Hot. do Sul	35 000	35 000	35 000
IMOAREIA – Soc. Imobiliária, SA	3 000 000	0	3 000 000
Total	**3 332 770**	**332 770**	**3 332 771**

6.7.8.1 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público

6.7.8.1.1 – Questões prévias

No ano de 1998, foram prestadas pelo IFADAP e pelo Fundo de Turismo, ao abrigo da Lei n.º 112/97, duas garantias no montante global de 3,17 milhões de contos, tendo sido, portanto, respeitado o limite para a concessão destas garantias, fixado pelo art.º 60.º, n.º 3, da Lei do Orçamento, 10 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais.

Verificou-se, relativamente a estas garantias, que o IGCP apenas foi consultado sobre as condições da operação financeira garantida pelo Fundo de Turismo.

Por outro lado, enquanto o Fundo de Turismo estabeleceu uma taxa de garantia, o IFADAP não o fez, tendo sido afirmado por responsáveis daquele Instituto, que, em regra, não exigia dos beneficiários qualquer taxa pelas garantias prestadas.

Quanto à primeira questão resulta, com efeito, da análise dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro[1], designadamente do n.º 1 do artigo 6.º, que o parecer prévio daquele organismo apenas é obrigatório relativamente às condições das operações financeiras a garantir pelo Estado "stricto sensu".

Considerando que, no exercício das suas competências, aquele Instituto procede de forma sistemática ao acompanhamento e análise da evolução dos mercados financeiros, pelo que tal consulta seria susceptível de minimizar os encargos potenciais resultantes para as entidades garantes da execução da garantia, recomenda-se que os Estatutos do IGCP sejam objecto de intervenção legislativa por forma a que, à semelhança do que se encontra determinado relativamente às operações garantidas pelo Estado "stricto sensu", as condições das operações financeiras a garantir por outras pessoas colectivas de direito público sejam obrigatoriamente apreciadas pelo IGCP.

De notar, aliás, que aquele artigo confere já ao IGCP a competência para apreciar, previamente, as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos, a realizar pelos serviços e fundos

[1] Republicados, com as alterações introduzidas posteriormente, em anexo ao Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro.

autónomos, de montante superior a um limite a fixar anualmente no decreto-lei de execução orçamental.

Verifica-se, por outro lado, que a fixação da taxa de garantia apenas se encontra regulamentada no tocante às garantias pessoais concedidas pelo Estado "stricto sensu".

Também quanto a esta questão não se vislumbra motivo justificativo de tal dualidade de critérios, pelo que se recomenda que seja ponderada a uniformização dos regimes aplicáveis.

A este respeito a DGT afirma não entender a observação do Tribunal uma vez que:

> *"...a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, prevê no seu art.º 23.º a fixação de uma taxa de garantia independentemente da entidade que presta essa mesma garantia – Estado ou outras pessoas colectivas de direito público. Considerando que o art.º 27.º do mesmo diploma estabelece, em regime transitório, a aplicação da regime das taxas previstas para o aval do Estado no Despacho n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, julga-se poder inferir que tal regime se poderá aplicar igualmente às garantias prestadas por pessoas colectivas de direito público.*
>
> *Quanto à exigência do parecer prévio do IGCP sobre as condições financeiras das operações garantidas, afigura-se que deverá ser aquele Instituto a se pronunciar sobre o assunto."*

Como resulta da forma como a DGT apresenta a sua posição *"julga poder inferir-se que tal regime se poderá aplicar..."*, a interpretação que faz, não sendo despicienda, não é a única possível, podendo também entender-se, a título de exemplo, que relativamente às garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público, a fixação das taxas de garantia seria da responsabilidade dos responsáveis por tais entidades, atento, designadamente, o disposto no art.º 3.º da Lei n.º 112/97, nos termos do qual *"A concessão de garantias a favor de terceiros por parte dos fundos e serviços autónomos e dos institutos públicos está sujeita, <u>com as necessárias adaptações</u>, ao disposto no presente diploma"*, reiterando-se, portanto, a necessidade de clarificação desta matéria.

Quanto à recomendação de intervenção legislativa no sentido de tornar obrigatória a emissão de parecer prévio do Instituto de Gestão do Crédito Público sobre as condições financeiras das operações a garantir, sem prejuízo de o IGCP se pronunciar sobre a questão, trata-se, naturalmente, de matéria que ultrapassa as competências daquele Instituto.

6.7.8.1.2 – Análise das garantias concedidas

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos caracterizadores destas operações:

(em milhões de contos)

Entidades concedentes	Beneficiários	Mutuantes	RCM's e Despachos de aprovação	Montantes	Montantes garantidos	Finalidade
IFADAP	UNIAGRI	CCAM	Desp. Conj. n.º 903/98, de 10.12 (DR, II, de 26/12)	0,17	0,17	Reestruturação do passivo
Fundo de Turismo	IMOAREIA – – Sociedade Imobiliária, SA	CGD	RCM n.º 36/98, de 12 de Fevereiro (DR, I-B, de 06.03)	3,0	3,0	Financiamento, estimado, da 1.ª fase da "operação Torralta"
			Total	**3,17**	**3,17**	

A concessão destas garantias suscita algumas observações:

a) Imoareia – Sociedade Imobiliária, SA

Em 9 de Julho de 1997, foi celebrado entre o Estado Português, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Fundo de Turismo, o Instituto de Emprego e da Formação Profissional, de um lado e a Figest – Gestão de Participações Financeiras, Sociedade de Controle, SA, Orbitur – – Intercâmbio de Turismo, SA, Solinca – Investimentos Turísticos, SA, Pargeste – Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA, de outro lado, um contrato de compra e venda de créditos detidos pelo Estado "latu sensu" sobre a Torralta.

Para este efeito, bem como para realizar o plano de investimento tendente à recuperação da Torralta, foi posteriormente constituída pela Pargeste a sociedade Imoareia – Sociedade Imobiliária, SA.

Nos termos do n.º 4 da Cláusula 19.ª do referido contrato, o Fundo de Turismo ficou vinculado a assumir a posição de garante subsidiário em todos os contratos de financiamento a celebrar pela Imoareia. Todavia, no caso de o Fundo de Turismo exercer o direito de opção de compra da totalidade das acções da sociedade à Pargeste, ou de esta exercer a opção de venda ao Fundo de Turismo daquelas acções, nos termos das Cláusulas 21.ª ou 22.ª, respectivamente, o Fundo de Turismo assumiria automaticamente a qualidade de fiador em substituição das garantias prestadas pela Pargeste e/ou por qualquer terceiro.

Ao abrigo das disposições conjugadas do citado n.º 4 da Cláusula 19.ª deste contrato e dos art.os 3.º e 13.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a Imoareia, por carta datada de 3 de Novembro de 1997, interpelou o Fundo de Turismo para outorgar como garante no contrato de financiamento a celebrar entre aquela entidade e a Caixa Geral de Depósitos, no montante de 3.000.000 contos, na modalidade de abertura de crédito em conta corrente, para suporte das necessidades financeiras estimadas para a primeira fase da "operação Torralta", nomeadamente para a obtenção dos meios

financeiros necessários para adquirir os créditos fiscais pertença da Direcção-Geral do Tesouro e da Segurança Social e para iniciar a execução do novo plano de recuperação da Torralta.

A taxa de juro estipulada no contrato de financiamento foi indexada à Lisbor a três meses, acrescida de um *spread* de 0,2%, arredondado para 1/16% imediatamente superior[1].

A taxa de garantia foi fixada em 0,5% ao ano.

De referir que a posição de garante principal, na modalidade de fiador e principal pagador, de todas as responsabilidades decorrentes do contrato de financiamento, não foi assumida pela Pargeste mas pela Inparsa – Indústrias e Participações, SGPS, também uma sociedade *holding* do grupo SONAE, desconhecendo-se, porém, por que motivo, e em que termos, se processou a assunção daquela posição pela Inparsa, uma vez que nada constava do processo sobre esta matéria.

Por carta datada de 18 de Agosto de 1998, e com expressa remissão para a RCM n.º 36/98, de 6 de Março, que determinou a concessão da garantia, o Fundo de Turismo informou a Direcção-Geral do Tesouro de que, em 25 de Maio desse ano, concedera a garantia pessoal à abertura de crédito em conta corrente efectuada pela CGD a favor da Imoareia.

Da análise conjugada das disposições constantes dos artigos 1.º, n.º 1, 3.º e 15.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, retira-se o entendimento que a concessão de garantias pessoais por outras pessoas colectivas de direito público, como seja o caso do Fundo de Turismo, depende, como condição de validade, de despacho de aprovação do Ministro das Finanças. Contudo, constatou-se a inexistência de despacho desse teor junto ao processo, embora tenha sido estabelecida a orientação do Conselho de Ministros, no que respeita a esta concessão, constante da RCM acima referida.

Deste modo, tendo em conta a existência da orientação do Conselho de Ministros, e com os fundamentos expostos anteriormente sobre esta questão, considera-se que a RCM substitui o referido despacho de aprovação, sem prejuízo das reservas colocadas à adopção deste procedimento.

b) UNIAGRI

Em 14 de Dezembro de 1998, a UNIAGRI contraiu um empréstimo perante a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, no montante de 170.000 contos, que beneficiou da garantia pessoal do IFADAP, na modalidade de fiador e principal pagador.

Relativamente ao processo de concessão desta garantia, obtiveram-se, junto do IFADAP, o despacho conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, ao abrigo de delegação de competências do Ministro das Finanças, e do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, que determinou a prestação da garantia pessoal do IFADAP, na forma de fiança, bem como a declaração de fiança. É de salientar, contudo, que não foi possível obter, quer junto da DGT quer junto daquele Instituto, o pedido de garantia da UNIAGRI, e respectivos elementos instrutórios, previstos, respectivamente, nos números 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º112/97, de 16 de Setembro.

A não existirem tais elementos, terão sido violadas, respectivamente, as disposições legais contidas no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, por remissão do artigo 3.º, o que implicará,

[1] Estes elementos foram retirados do contrato outorgado pelas três entidades supra referidas, em 25 de Maio de 1998. Realça-se que a RCM n.º 36/98, de 6 de Março, que estabelece a orientação do Conselho de Ministros nesta matéria, omite a existência de margens.

consequentemente, por força do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma, a nulidade da concessão da garantia.

Relativamente às condições desta operação, é de referir que sobre o capital mutuado incide uma taxa de juro anual de 1%, que se afigura particularmente vantajosa face às taxas praticadas no mercado.

Como contra-garantia, a UNIAGRI constituiu, em favor do IFADAP, uma 1ª hipoteca sobre um prédio urbano. Além desta garantia real, e para os mesmos efeitos, a UNIAGRI assinou, unilateralmente, um contrato-promessa de dação em pagamento relativamente ao referido prédio e passou uma procuração irrevogável a favor do IFADAP para a celebração do contrato definitivo de dação em pagamento.

Relativamente aos deveres de informação decorrentes dos artigos 19.º, n.º 1, e 20.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e da Base IX, n.º 1, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro[1], o IFADAP informou que, regra geral, não são observados pelas entidades beneficiárias de garantias pessoais concedidas por este Instituto.

6.8 – Divida efectiva

No quadro seguinte apresentam-se os valores da dívida efectiva em 1997 e 1998, 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	1997	1998	Variação	
			Valor	%
Dívida directa	**11 385,9**	**11 697,4**	**+ 311,5**	**+ 2,7**
Interna	8 858,0	8 791,3	- 66,7	- 0,8
Externa	2 527,9	2 906,1	+ 378,2	+ 15,0
Títulos na posse do Estado	**(20,2)**	**(20,1)**	**- 0,1**	**- 0,5**
Fundo de Regularização da Dívida Pública	17,2	15,7	- 1,5	- 8,7
Fundo de Renda Vitalícia	2,8	4,3	+ 1,5	+ 53,6
Direcção Geral do Tesouro	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0
Dívida directa efectiva	**11 365,7**	**11 677,3**	**+ 311,6**	**+ 2,7**
Dívida garantida	**1 234,1**[a)]	**1 174,0**	**- 60,1**	**- 4,9**
Interna	480,6	474,7	- 5,9	- 1,2
Externa	753,5[a)]	699,3	- 54,2	- 7,2
Total dívida efectiva	**12 599,7**	**12 851,3**	**+ 251,6**	**+ 2,0**

[a)] Divergem dos valores apresentados na Conta Geral do Estado de 1997, e respectivo Parecer, devido a rectificações entretanto efectuadas pela DGT (ver ponto 6.6 – Dívida garantida).

O valor total da dívida efectiva em 31.12.98 constante deste quadro é inferior em 132 milhões de contos ao valor correspondente do Quadro 1.4.5.5.C – Dívida pública efectiva, do relatório da Conta,

[1] Atenta a redacção do artigo 29.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que versa sobre o âmbito de aplicação temporal do mesmo, resulta que os deveres de informação resultantes deste diploma só se aplicam à UNIAGRI, porquanto as garantias concedidas em beneficio da ANGUIOL e da FRAMI foram concedidas antes da sua vigência. O dever de informação destas duas entidades regula-se pelo disposto nos números 1 e 2, da Base IX, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, que se refere às situações de amortização de capital e de pagamento de juros (n.º 1) e de impossibilidade de cumprimento das obrigações a que estão adstritas (n.º 2).

12.983,3 milhões de contos, diferença que resulta de diversas incorrecções no apuramento do valor da dívida garantida ali apresentado, como se passa a expor:

- Na dívida garantida interna está incluído, indevidamente, o montante de 3,5 milhões de contos, respeitante a responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por Institutos Públicos, que, como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, não deveriam ser considerados, dado tal procedimento não ser coerente com o adoptado relativamente à dívida directa, que não engloba o endividamento de Institutos Públicos ou de quaisquer outras entidades dotadas de autonomia financeira;

- A dívida garantida externa encontra-se sobreavaliada em 128,5 milhões de contos, como referido no ponto anterior, devido, por um lado, à inclusão de garantias prestadas a seis empréstimos, no valor de 128,8 milhões de contos, mediante despachos emitidos em 1998, mas apenas concretizadas no ano seguinte, através da celebração dos respectivos contratos de garantia, e, por outro, à não actualização das responsabilidades do Estado decorrentes do contrato de garantia celebrado no âmbito da Convenção de Lomé IV, no valor de 0,3 milhões de contos.

A resposta da Direcção-Geral do Tesouro sobre esta questão, bem como as observações do Tribunal, estão inseridas no ponto anterior.

Quanto à Direcção-Geral do Orçamento, as suas observações foram do seguinte teor:

> *"...esta Direcção-Geral não tem comentários a fazer às questões suscitadas.*
>
> *Na verdade, os valores respeitantes aos avales, foram-nos remetidos pela entidade que os administra (Direcção-Geral do Tesouro), pelo que, em nosso entender e, salvo melhor opinião, deverá ser esta entidade a pronunciar-se sobre as observações enumeradas no projecto de Parecer, ora em análise."*

No que se refere à questão relativa à sobreavaliação da dívida garantida, não cabe, de facto, à Direcção-Geral do Orçamento pronunciar-se, nem, atentas as suas competências, o Tribunal esperava que o fizesse.

Todavia, sendo à Direcção-Geral do Orçamento que compete a elaboração do referido Quadro 1.4.5.5.C – Dívida pública efectiva, do relatório da Conta, a observação não é aceitável. Com efeito, nos mapas elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro são evidenciadas as responsabilidades indirectas, decorrentes de garantias prestadas por Institutos Públicos, pelo que a inclusão dos respectivos montantes no referido mapa, ignorando a posição assumida pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, é da responsabilidade, exclusiva, da Direcção-Geral do Orçamento.

Passando à análise dos valores apresentados no quadro anterior, observa-se um aumento da dívida efectiva total no valor de 251,6 milhões de contos, cerca de 2%, significativamente inferior ao registado no ano anterior, 448,1 milhões de contos, 3,7%, evolução que se explica pela redução da dívida garantida, em 60,1 milhões de contos, cerca de 5%, quando no ano anterior se tinha verificado um aumento de, aproximadamente, 15%.

Com efeito, a dívida directa efectiva, com um acréscimo de 2,7%, manteve sensivelmente o mesmo ritmo de crescimento do ano anterior, 2,6%. Verifica-se, por outro lado, a estabilização do valor dos títulos na posse do Estado, tendo a redução do valor da carteira do Fundo de Regularização da Dívida Pública sido compensada por um aumento no mesmo montante na carteira do Fundo de Renda Vitalícia, quando em 1997 se tinha verificado, em termos globais, uma diminuição de 51%.

CAPÍTULO VII

Património Financeiro

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

7.1 – Considerações gerais

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.º 41.º 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.

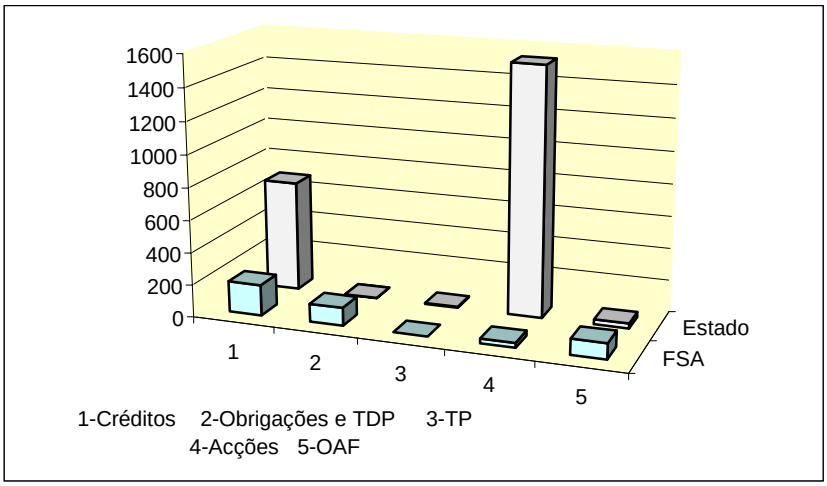
Este capítulo foi, assim, elaborado com base nos elementos remetidos ao abrigo da citada Resolução e no respectivo confronto com os escassos elementos constantes da CGE, abrangendo o património financeiro gerido pelos serviços que integram o subsector Estado e o gerido pelo subsector dos fundos e serviços autónomos. Trata-se de uma alteração na sistematização do Parecer que pretende, assim, acompanhar a que é seguida na própria Conta Geral do Estado. O património financeiro gerido pelas Instituições de Segurança Social é tratado no capítulo XII.

O quadro seguinte apresenta, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos dos dois subsectores tratados no presente capítulo, referida a 31 de Dezembro de 1998, relativamente às quais não foram efectuados quaisquer movimentos de consolidação.

(em milhões de contos)

	Estado		Fundos e Serviços Autónomos	
	Montante	**Percentagem**	**Montante**	**Percentagem**
Créditos	689,1	30,39	191,3	44,36
Obrigações e TDP	0,5	0,02	112,1	25,99
Títulos de Participação	6,1	0,27	0,2	0,05
Acções e Quotas	1 540,6	67,95	30,2	7,00
Outros Activos Financeiros	31,0	1,37	97,5	22,61
Total	**2 267,3**	**100,00**	**431,272**	**100,00**

Como se pode verificar, trata-se de carteiras com volume muito desigual e bastante diversas na sua composição. Assim, a do subsector Estado é essencialmente composta por acções e créditos e a do subsector fundos e serviços autónomos, cujo valor é de cerca de um quinto da anterior, é essencialmente representada por créditos, obrigações e títulos da dívida pública e outros activos financeiros.



7.2 – Subsector Estado

7.2.1 – Evolução global em 1998

No quadro seguinte evidencia-se a evolução sofrida em 1998 pelos vários tipos de activos que são objecto de análise neste ponto dedicado ao subsector Estado.

(em contos)

Tipo de Activos	Valor Nominal		Variação	
	31.12.97	31.12.98	Total	%
Créditos	686 671 532	689 081 339	+ 2 409 807	+ 0,35
Obrigações e Títulos de Dívida Pública	728 900	499 342	- 229 558	- 31,49
Títulos de Participação	6 055 000	6 055 000	0	0
Outros Activos Financeiros	31 598 998	30 951 500	- 647 498	- 2,05
Acções e Quotas	1 515 896 418	1 540 645 862	+24 749 444	+ 1,63
Total	**2 240 950 848**	**2 267 233 043**	**+26 282 195**	**+ 1,17**

Constata-se, assim, que, de todos os tipos de activos, só os títulos de dívida pública e os outros activos financeiros registaram evolução negativa, a qual, no primeiro caso, foi bastante significativa. Para os restantes, registam-se variações sem muito significado, o que também é verdadeiro para a globalidade dos activos financeiros considerados, que apresentam uma variação positiva de cerca de um porcento.

7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

7.2.2.1.1 – Considerações preliminares

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 assinala alguns erros e omissões na informação de base prestada pela DGT, em matéria de empréstimos concedidos pelo Estado. Tais deficiências resultariam de uma transferência parcial de competências para a DGAERI, ocorrida em Março de 1998, que não teria sido acompanhada das necessárias medidas de coordenação entre os dois organismos. Assim, o Tribunal recomendou que providenciassem no sentido de obstar a que tais deficiências voltassem a ocorrer.

Nestas circunstâncias, a análise preliminar da informação de base incidiu, com particular atenção, no cruzamento dos elementos fornecidos pela DGT e pela DGAERI, bem como com informação tratada em outras áreas, nomeadamente a área da despesa. Como resultado, apurou-se que algumas operações de empréstimo eram declaradas pelos dois organismos, embora com valores nem sempre coincidentes, e que estariam omissas operações, uma vez que a despesa orçamental com empréstimos, em 1998, não tinha contrapartida nas utilizações de empréstimos constantes dos mapas da DGT e da DGAERI.

Na deslocação àqueles organismos, a análise dos processos e a entrevista dos dirigentes, directamente ligados à gestão das operações em causa, permitiu apurar o seguinte:

a) A repartição de competências, em matéria de gestão de empréstimos do Estado, entre a DGT, que originariamente administrava todas as operações, e a DGAERI, para a qual algumas foram transferidas em Março de 1998, segue o critério da finalidade dos empréstimos. Assim, todos os que se enquadrem no conceito de ajuda pública ao desenvolvimento estarão a cargo da DGAERI, ficando os restantes a cargo da DGT. Este critério tem sido aplicado às novas operações, mas, as antigas tendem a seguir um critério de continuidade orgânica, isto é, estão a cargo da DGAERI as operações que na DGT eram administradas pela Direcção de Serviços de Relações Internacionais, transferida para aquela Direcção-Geral. Deste modo, continuam a cargo da DGT os empréstimos a

Angola, incluindo a sua renegociação, e parte dos empréstimos a Cabo Verde e a Moçambique que, pelo critério enunciado, caberiam à DGAERI.

b) Existe, ainda, uma operação[1] que é gerida por ambas as Direcções - Gerais, a DGAERI na parte das utilizações e a DGT na parte dos reembolsos. Também se verificou que a dívida de Moçambique, objecto de sucessivos reescalonamentos, é tratada por ambas as Direcções-Gerais. De facto, como os 2.º, 3.º e 4.º reescalonamentos estão a cargo da DGT e o 5.º está a cargo da DGAERI, e como os reescalonamentos posteriores incluem as prestações não pagas dos anteriores, a dívida vai passando da DGT para a DGAERI. Ora, já se verificou um caso em que a DGT exigiu ao mutuário o pagamento de prestações que entendia não estarem abrangidas pelo 5.º reescalonamento (e o mutuário pagou) vindo mais tarde a DGAERI a promover a celebração de uma adenda ao contrato do 5.º reescalonamento para que passasse a abranger esta e outras prestações da mesma natureza e, assim, se evitar uma divergência entre as duas Direcções-Gerais. O pagamento das prestações feito a solicitação da DGT foi considerado abatido ao vencimento de Novembro de 1998 do 5.º reescalonamento, resultando ainda um saldo favorável à República de Moçambique.

c) Na sequência da aprovação, em 1996, de uma nova lei orgânica do Ministério das Finanças, a DGT viu aprovada pelo Decreto - Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, a sua própria nova orgânica. A implementação desta decorre de forma faseada, desde 1999, e ainda não está concluída. Esta nova orgânica tem implicações na gestão dos empréstimos do Estado. A alteração orgânica em causa traduz-se na passagem de um modelo de organização em função do tipo operações financeiras do Tesouro, empréstimos, avales, bonificações de juros, indemnizações compensatórias, etc, para um outro em que prevalece uma primeira divisão de funções baseada na situação das várias operações financeiras, dividindo-as em duas grandes categorias, situação regular e situação de incumprimento. É assim que surgem o Departamento de Intervenção Financeira do Estado (DIFE) e o Departamento de Regularizações e Recuperações Financeiras (DRRF), competindo, em linhas gerais, ao primeiro a administração de operações em situação regular e ao segundo as situações de contencioso e pré-contencioso.

d) Quando a nova orgânica estiver a funcionar em pleno, a concessão de empréstimos correrá pelo DIFE, bem como a sua gestão se não surgirem problemas no serviço da dívida, e a gestão dos que entraram em fase de incumprimento estará a cargo do DRRF. Significa isto que na DGT haverá duas fontes de informação em matéria de empréstimos, que importa coordenar para que se não verifiquem problemas semelhantes aos gerados pela criação da DGAERI. Entretanto, o resultado da implementação faseada[2] do novo modelo foi a omissão de três operações no mapa dos empréstimos fornecido pela DGT: dois concedidos à Região Autónoma dos Açores, em 1997 e em 1998, e um outro destinado ao crédito PAR, concedido em 1998. O primeiro dos citados empréstimos esteve também omisso do mapa fornecido no ano anterior, pelo que não foi considerado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

e) Os processos relativos aos empréstimos existentes na DGAERI não se encontravam todos devidamente documentados quanto à cobrança de receitas. Esta deficiência é agravada pelo facto de parte do ano de 1998 ter ainda sido da responsabilidade da DGT.

A DGT na sua resposta *"...reconhece que a actual repartição de funções no exercício da concessão e administração de créditos do Estado concorrerá para a verificação de erros e omissões, que dificilmente serão*

[1] Empréstimo à República de Cabo Verde, no montante de USD 7.500.000, destinado à segunda fase de ampliação e modernização da aerogare da ilha do Sal.

[2] Faseada na medida em que no DRRF ainda há processos relativos a empréstimos em situação regular, que deverão transitar para o DIFE.

ultrapassáveis sem que seja devidamente clarificado o âmbito de actuação de ambas as Direcções – Gerais, admitindo que estes lapsos possam continuar a verificar-se no ano corrente." Afirma, ainda, que "*...dificilmente poderá evitar situações como a assinalada no Parecer do Tribunal de Contas relacionada com o pagamento de serviço da dívida por parte da República de Moçambique, exigível nos termos contratuais, quando o mesmo já não seria devido na sequência de compromissos assumidos no âmbito de negociações para a revisão das condições do 5.º reescalonamento e não transmitidos atempadamente a esta Direcção – Geral.*" Por seu turno a DGAERI, na sua resposta, refere não ter "*quaisquer comentários a fazer*".

O conjunto de deficiências de informação que, ao longo dos anos, tem vindo a ser apontado aos serviços do Ministério das Finanças que gerem activos e passivos financeiros, tem, em muitos casos, origem no facto de não existirem registos sistemáticos de natureza contabilística para os movimentos que afectam o activo e o passivo do Estado. A adopção de uma contabilidade de caixa, que data do início do século, parece totalmente desadequada nos serviços que têm a seu cargo a gestão de significativos activos e passivos, como sejam a DGT e a DGAERI. Ora, estando a iniciar-se a aplicação do POCP, recomenda-se que os citados organismos sejam incluídos entre os primeiros a adoptar este novo regime contabilístico.

Na sua resposta, a Direcção – Geral do Orçamento reconhece as vantagens da introdução do POCP nos referidos organismos, designadamente para efeitos de verificação. Esclarece, no entanto, que, por uma questão de prudência, foi decidido iniciar a aplicação do POCP em organismos que já utilizavam sistemas de contabilidade enquadrados no POC. Tal não invalida que o Tribunal mantenha a sua recomendação.

7.2.2.1.2 – Âmbito da análise

As operações de créditos analisadas neste ponto englobam os empréstimos directamente concedidos pelo Estado e geridos pela DGT e pela DGAERI. Como consequência da situação acima descrita, a informação de base continha alguns erros que se corrigiram com informação adicional obtida nas deslocações aos organismos e em troca posterior de correspondência. Por este motivo, a posição em 31 de Dezembro de 1997, indicada neste Parecer, não coincide com a que consta do Parecer sobre a CGE/97.

As 133 operações de crédito analisadas[1] compreendem 95 denominadas em escudos e 38 em divisas (dólares americanos, rands sul-africanos, meticais, e marcos alemães), sendo que uma destas últimas, embora denominada em dólares americanos, tem o serviço da dívida, utilizações, amortizações e juros, expressos em escudos. Abrangem 39 mutuários, dos quais 7 estrangeiros[2]. Em 1998, foram consideradas quatro novas operações, a que se junta uma outra do ano precedente que ainda não fora incluída na análise. São elas:

a) Um empréstimo de 1,15 milhões de contos destinado ao programa PAR, Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais;
b) Dois empréstimos à Região Autónoma dos Açores, sendo um de 3 milhões de contos concedido em 1997 e outro de 5 milhões concedido em 1998;

[1] Do elenco dos empréstimos foi retirado um concedido à INDEP, para o qual só existia nos mapas uma dívida de juros. Apurou-se que fora determinado que a totalidade da dívida seria convertida em capital. No entanto, não foi incluída na conversão, já realizada, uma verba residual de cerca de 14 milhares de contos, por se entender que deveria ser paga em numerário. Porque já se não trata de um crédito decorrente de um empréstimo e porque a sua inclusão distorceria as conclusões, foi retirado.

[2] Cinco estados soberanos e duas empresas.

c) Dois empréstimos à República de Cabo Verde, sendo um de 9 milhões de contos e outro de 8,5 milhões de dólares americanos.

Foram, também, concedidos dois outros empréstimos que não tiveram qualquer utilização em 1998, um à República de Cabo Verde e outro à República de S. Tomé e Príncipe, pelo que não serão abrangidos na análise. O montante contratual global das operações em análise é de:

Moeda	Montante
Escudos (PTE)	149 247 546 532
Marcos alemães (DEM)	342 025 678
Meticais (MET)	15 739 747
Dólares americanos (USD)	1 588 408 261
Rands sul - africanos (ZAR)	25 829 651

Comparando com o ano precedente, verifica-se que as novas operações beneficiaram mutuários com créditos concedidos em anos anteriores e que todas foram realizadas no quadro da autorização conferida pela lei orçamental, isto é, a Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro. Verifica-se, também, que o limite fixado pelo n.º 1 do seu art.º 53.º não foi excedido[1], mesmo quando se consideram as duas operações que não registaram movimentos em 1998.

(em milhões de contos)

Montante contratual (por escalões)	Mutuários	Montante contratual		
	(n.º)	Total	Médio	Em % do Total
Até 0,5	20	2,37	0,12	0,50
De 0,5 a 1,0	3	2,26	0,75	0,47
De 1,0 até 5,0	2	4,69	2,35	0,99
De 5,0 até 10,0	5	38,48	7,70	8,08
De 10,0 até 50	6	104,42	17,40	21,92
Mais de 50	3	324,19	108,06	68,05
Total	**39**	**476,41**	**12,22**	**100,00**

Continua a existir uma forte concentração do crédito concedido num pequeno número de beneficiários. A distribuição do montante contratual dos empréstimos analisados, calculado a câmbios de 31 de Dezembro de 1997, é a que se apresenta no quadro anterior. A esta distribuição corresponde um índice de concentração de Gini de 0,87.
Os três maiores beneficiários de créditos concedidos pelo Estado (8% do total de mutuários), a HCB, e as Repúblicas de Moçambique e de Angola, concentram mais de dois terços do capital mutuado, enquanto os vinte com menores créditos (51%) detêm, entre si, apenas metade de um porcento desse capital.

[1] O limite em causa é de 30 milhões de contos. Ora, as novas operações ascenderam a 15,15 milhões de contos e 15,1 milhões de dólares americanos, o que perfaz, mesmo usando um câmbio de 190$00, cerca de 18 milhões de contos.

7.2.2.1.3 – Evolução global do crédito concedido

Agregando por moedas de denominação as 133 operações de crédito em análise, obtêm-se os valores dos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 1998, dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado e o peso dos créditos, por moedas de denominação.

O valor dos créditos por empréstimos, capital e juros, sofreu em 1998 pequenas variações, que são negativas no caso dos denominados em escudos e positivas nos restantes. A câmbios correntes, o crédito total passou de 632,4 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1997, para 637,5 milhões, em 31 de Dezembro de 1998, isto é, registou um aumento de 5,1 milhões de contos, ou 0,8%, que compreende uma diminuição de 2,2 milhões de contos para os denominados em escudos e um aumento de 7,3 milhões para os denominados em divisas. A câmbios constantes, o valor dos créditos resultantes de empréstimos em divisas registou um aumento de 35,4 milhões de contos, pelo que se verificaram perdas cambiais de 28,0 milhões, em 1998. Estas perdas resultam, essencialmente, da desvalorização do dólar americano (6%) e do peso que os empréstimos denominados nesta divisa têm no conjunto dos créditos por empréstimos (63%).

Evolução dos Créditos por Empréstimos Concedidos
Variações Registadas em 1998, por natureza e por Moedas de Denominação

(Em PTE, USD, DEM, ZAR e MET)

Divisas	Posição da Dívida em 31.12.97				Posição da Dívida em 31.12.98			
	Capital Vencido	Capital Vincendo	Juros em Dívida	Total	Capital Vencido	Capital Vincendo	Juros em Dívida	Total
PTE	38 857 246 698	67 103 368 656	46 602 880 026	152 563 495 380	35 531 809 345	72 933 757 964	41 875 432 269	150 340 999 578
USD	53 962 221	2 093 259 973	35 553 633	2 182 775 828	104 160 395	2 211 517 362	33 347 354	2 349 025 111
DEM	0	733 625 274	0	733 625 274	0	774 433 180	0	774 433 180
ZAR	0	121 959 332	0	121 959 332	0	140 558 130	0	140 558 130
MET	15 739 747	0	22 669 955	38 409 702	15 739 747	0	22 994 737	38 734 484

Divisas	Valor Total Em 31.12.97	Variações Registadas em 1998						Valor Total em 31.12.98
		Capital		Juros		Capitalizações	Utilizações	
		Vencimentos	Pagamentos	Vencimentos	Pagamentos			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(1)-(3)+(4)-(5)+(6)+(7)
PTE	152 563 495 380	1 810 489 108	5 135 926 461	1 526 887 987	6 254 335 744	307 492 438,5	7 333 385 977	150 340 999 578
USD	2 182 775 828	68 009 748,97	17 811 575,73	34 702 790,93	36 909 070,08	103 658 216,61	82 608 921,03	2 349 025 111
DEM	733 625 274	0,00	0,00	0,00	0,00	40 807 905,87	0,00	774 433 180
ZAR	121 959 332	0,00	0,00	0,00	0,00	18 598 798,09	0,00	140 558 130
MET	38 409 702	0,00	0,00	324 782,00	0,00	0,00	0,00	38 734 484

Fonte: DGT e DGAERI

Créditos por Empréstimos Concedidos
Repartição por Moeda de Denominação

(Em %)

	PTE	USD	DEM	ZAR	MET	TOTAL
31.12.97	24,13	63,28	11,87	0,73	0,00	100
31.12.98	23,58	63,32	12,45	0,65	0,00	100

A evolução registada nos créditos em escudos decorre do aumento do capital vincendo, 5,8 milhões de contos, e da diminuição do capital e juros vencidos, 8,1 milhões. Por seu turno, para os créditos em dólares americanos, a variação ocorrida em 1998 compreende um aumento do capital vincendo, 118,3 milhões, e do capital e juros vencidos, 48,0 milhões. Para as outras moedas, as variações registadas são, essencialmente, resultantes da capitalização de juros vencidos e traduzem-se no aumento do capital vincendo.

A comparação entre os movimentos ocorridos em 1998 com os seus homólogos inscritos no Parecer do ano anterior, que está expressa na quadro seguinte, fica de algum modo prejudicada pelo facto de se terem introduzido diversas correcções aos dados de 1998, mas não aos de 1997. Por outro lado, verifica-se que, para os créditos em escudos, os pagamentos de capital e juros são significativamente superiores aos vencimentos. Esta situação, que se traduz na redução do capital e juros em mora acima referida, resulta mais da regularização de situações de incumprimento do que pagamentos propriamente ditos, como se exporá com maior detalhe no ponto seguinte.

Evolução dos Créditos por Empréstimos Concedidos
Comparação das Variações Registadas em 1997 e 1998

(Em milhões de PTE e milhares de USD, DEM, ZAR e MET)

	Amortizações					
	Vencimentos			**Pagamentos**		
	1997	**1998**	**Variação**	**1997**	**1998**	**Variação**
PTE	3 425	1 810	- 1 615	7 019	5 136	- 1 883
USD	68 573	68 010	- 563	15 556	17 812	+ 2 256
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

	Juros Remuneratórios e de Mora					
	Vencimentos			Pagamentos		
	1997	1998	Variação	1997	1998	Variação
PTE	690	1 527	+ 837	2 719	6 254	+ 3 535
USD	40 633	34 703	- 5 930	49 104	36 909	- 12 195
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
MET	1 102	325	- 777	0	0	0

	Capitalizações e Utilizações					
	Capitalizações			Utilizações		
	1997	1998	Variação	1997	1998	Variação
PTE	368	307	- 61	891	7 333	+ 6 442
USD	93 758	103 658	+ 9 900	9 473	82 609	+73 136
DEM	34 102	40 808	+ 6 706	0	0	0
ZAR	16 595	18 599	+ 2 004	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

Fonte: DGT e DGAERI

7.2.2.1.4 – Análise por mutuários

Dos 34 mutuários de empréstimos expressos em escudos, existentes no início do ano, 17, isto é, metade, não efectuou qualquer pagamento, seja de capital, seja de juros. Dos restantes 17, apenas 7 cumprem o serviço de dívida previsto e para outros quatro mutuários a situação foi regularizada com diferentes graus de cumprimento. São eles a Fábrica Escola Irmãos Stephens, S. A., a Fundição de Oeiras, a Empresa de Pescas de Aveiro, S.A., e a TORRALTA.

A Fábrica Escola Irmãos Stephens, S.A., viu os seus débitos anulados por despacho de 30 de Dezembro de 1998 do Ministro das Finanças, proferido ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 3 do art.º 54.º da Lei do Orçamento de Estado, Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro[1]. O crédito total do Estado, abrangido por este, despacho ascendia a 1.502.290.784$00, sendo 1.002.622.957$00 proveniente de um empréstimo de meio milhão de contos, concedido em 1988. Este despacho insere-se no quadro da sua liquidação, com transmissão para a DGT do património activo e passivo.

Por seu lado, a Fundição de Oeiras era devedora ao Estado de 857.020.067$50, resultantes de uma operação de reconhecimento de dívida ocorrida em 1985, no valor de 197.478.270$00. Nada tendo sido alguma vez pago, ao capital inicial acresciam juros remuneratórios e juros de mora. Por despacho de 31 de Dezembro de 1997, do Ministro das Finanças, foi estabelecido o seguinte esquema de regularização da dívida da Fundição de Oeiras:

[1] A alínea c) do n.º 3 do art.º 54.º da Lei do Orçamento para 1998 autoriza o Governo a anular créditos sobre três empresas, até ao montante de 24 milhões de contos. Entre elas está a Fábrica Escola Irmãos Stephens e o crédito anulado ascendeu a 1,5 milhões de contos. Na sua resposta a DGT, informou que, em 1998, não se registou qualquer outra anulação de créditos baseada na referida disposição legal, pelo que foi cumprido o limite aí estabelecido.

a) Pagamento da parte correspondente ao capital inicial, 197.478.270$00, em numerário, o que teve lugar em Fevereiro de 1998;

b) Pagamento dos juros remuneratórios vencidos e não pagos, no valor de 213.872.319$50, e de parte dos juros moratórios pela dação em cumprimento de um crédito da Fundição de Oeiras sobre a INDEP no valor de 250.000.000$00, e sua posterior conversão em capital social desta última empresa.

Em execução deste despacho, foi celebrado, em 11 de Dezembro de 1998, entre o Estado, a Fundição de Oeiras e a INDEP, um contrato do qual faltava, à data da deslocação à DGT, cumprir a parte relativa à conversão em capital do crédito do Estado sobre a INDEP. Do seu texto, salientam-se os seguintes trechos:

> *"Considerando que, pelo Despacho n.º 1726/97, de 31 de Dezembro, do Senhor Ministro das Finanças, foi autorizada a regularização da dívida da Fundição de Oeiras perante a DGT, nas seguintes condições"... (as já enunciadas)*
>
> *"Considerando que de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 60.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997) e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1998) o Governo ficou autorizado, no âmbito da recuperação de créditos e outros activos financeiros, detidos pela Direcção - Geral do Tesouro e não abrangidos pelo Decreto – Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, a proceder à redução do crédito em casos devidamente fundamentados, a converter estes mesmos créditos em capital social das empresas devedoras e aceitar, como dação em cumprimento, valores mobiliários e outros activos financeiros;.."*

O despacho de 31 de Dezembro de 1997, do Ministro das Finanças, carece de fundamento legal na parte que respeita à aceitação de créditos como dação em cumprimento e o contrato não pode invocar como norma habilitante a Lei do Orçamento para 1997, por já não estar em vigor. De facto, o n.º 2 do art.º 60.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, autoriza o Governo "a aceitar, como dação em cumprimento, bens imóveis, bens móveis e valores mobiliários", mas não créditos, enquanto a Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, já alarga o âmbito dos bens a aceitar em dação em cumprimento a "outros activos financeiros", conceito que, seguramente, abrange créditos.

No entanto, como o contrato foi celebrado em 1998, logo, quando vigorava a Lei do Orçamento para 1998, que autorizava o Governo a realizar todas as operações incluídas no esquema de regularização da dívida da empresa, nada há a objectar.

A Fundição de Oeiras era, à data da operação de regularização, uma sociedade maioritariamente (96,81%) detida pela IPE – Investimentos e Participações Empresariais, que por sua vez era maioritariamente detida pelo Estado (62,16%) e apresentava, segundo a DGT, uma situação económico - financeira difícil, não gerando receitas suficientes para pagar as suas dívidas.

A Empresa de Pescas de Aveiro era devedora ao Estado de 624.334.422$00, resultantes de capital e juros, remuneratórios e moratórios, de um empréstimo originalmente concedido pelo Fundo de Renovação e de Apetrechamento da Indústria da Pesca, FRAIP. Por despacho de 29 de Janeiro de 1998, do Ministro das Finanças, foi autorizado o perdão de juros, desde que a empresa pagasse o capital inicialmente mutuado, que ascendia a 102.107.920$00, o que veio, de facto, a ocorrer. O despacho foi proferido ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 54.º da Lei do Orçamento

para 1998 e esta regularização era condição prévia à admissão da empresa ao regime de regularização de dívidas ao fisco e à Segurança Social, previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 24 de Agosto.

Por último, os créditos sobre a TORRALTA, resultantes de dois empréstimos concedidos em 1985 e que ascendiam a 6.174.713.930$00, foram alienados em conjunto com outros créditos do Estado, por contrato celebrado em 12 de Janeiro de 1998. A parcela do preço que reverteu para a DGT foi de 257.035.086$00, não sendo explícito quanto se deva imputar a capital e a juros.

O saldo do empréstimo de um milhão de contos concedido à República de Moçambique foi integralmente reescalonado, pelo que os pagamentos assinalados também não correspondem a entradas de numerário. Assim, para um total de 6,162 milhões de contos de capital e juros remuneratórios pagos há a registar entradas em numerário e em créditos de 2,75 milhões[1], dos quais 2,125 correspondem a capital e 0,624 a juros. A diferença, 3,412 milhões de contos, compreende um perdão de 2,57 milhões de contos.

Em 1998, extinguiram-se seis operações de crédito, os referidos empréstimos à Fábrica Escola Irmãos Stephens, S. A., à Fundição de Oeiras, à Empresa de Pescas de Aveiro, S.A., à TORRALTA e à República de Moçambique e o empréstimo à Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa, este último reembolsado na íntegra, de acordo com o serviço de dívida contratualmente estabelecido.

Uma análise semelhante, para os créditos denominados em divisas, mostra que os juros considerados pagos no empréstimo à República de S. Tomé Príncipe foram, de facto, perdoados por despacho do Ministro das Finanças de 12 de Junho de 1997, proferido ao abrigo do n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro. Por outro lado, uma parte significativa dos pagamentos em dólares americanos efectuados pela República de Moçambique mais não é do que a inclusão, no mais recente acordo de reescalonamento, das prestações dos anteriores que, sucessivamente, se vão vencendo. Assim, o Estado apenas recebeu, em 1998, USD 18.247.902 de pagamentos de capital e juros remuneratórios.

Se bem que a generalidade das operações denominadas em escudos mostre, em 1998, uma evolução positiva, medida pela redução dos ratios capital vencido/montante contratual e capital vincendo/montante contratual, tal melhoria resulta das operações de regularização de situações mais ou menos irrecuperáveis, já analisadas, e da manutenção de diversas situações de incumprimento graves que se arrastam de ano para ano. Neste último caso estão:

a) Um grupo de oito mutuários – Boa Ajuda, NUTRIPOL, Touring, J. Pimenta, INTERAGRO, ICESA, CTM e CNN – declarados em falência (os seis primeiros) ou em liquidação (os dois últimos). Os créditos a eles concedidos, que se concentram nas duas companhias de transporte marítimo em extinção, ascendem a 11,3 milhões de contos e a dívida em 31 de Dezembro de 1998 a 15,7 milhões, dos quais 9,4 são capital mutuado. As hipóteses de recuperação são muito reduzidas, podendo considerar-se como praticamente incobráveis.

b) Em situação semelhante encontram-se os créditos sobre a Companhia Mineira do Lobito, com um montante contratual de 1,9 milhões de contos e uma dívida em 31 de Dezembro de 1998 de 4,3 milhões. A empresa, sediada em Angola, foi nacionalizada sem indemnização, após a descolonização. A totalidade do crédito do Estado foi reclamada, em Portugal, num processo especial de liquidação, no qual responde o património da empresa aqui existente.

[1] Se considerarmos que a totalidade do pagamento da TORRALTA é imputada a capital dos créditos decorrentes destes empréstimos.

Consequentemente, o Estado recebeu cerca de 162 milhares de contos. Apesar disto, a DGT considera o capital mutuado como vincendo e vai contabilizando juros, por admitir a hipótese de regularização no quadro das relações bilaterais de Portugal com Angola. Questionada sobre a razoabilidade da classificação do capital mutuado, todo ele já reclamado judicialmente, como capital vincendo, a DGT admite que se poderia considerar esse crédito como vencido a partir da data da reclamação judicial. Em qualquer hipótese, trata-se de 4,3 milhões de contos cuja cobrança se mostra muito problemática.

c) Num segundo grupo, encontram-se os créditos sobre o Gabinete da Área de Sines, o Comissariado para os Desalojados e o Programa de Crédito PAR, com um montante contratual global de 32,6 milhões de contos e uma dívida, em 31 de Dezembro de 1998, de 17,3 milhões. Embora, no primeiro caso, se considere o capital integralmente vencido e, nos restantes, como vincendo, só aparentemente estas operações estão em situação regular. De facto, os vencimentos de amortizações e juros registados são sempre iguais aos montantes pagos, apenas por convenção. Na realidade, o crédito sobre o extinto Gabinete da Área de Sines vai sendo reduzido por alguns pagamentos de rendimentos associados ao património do Gabinete, não sendo crível que a totalidade do crédito, 8,3 milhões de contos, consiga vir a ser recuperado, mesmo no longo prazo. Por outro lado, os financiamentos concedidos ao Comissariado para os Desalojados, 8,5 milhões de contos, estão a ser reembolsados pelos montantes cobrados aos beneficiários do crédito CIFRE, admitindo a DGT rever esta prática em virtude da extinção da Direcção - Geral do Crédito CIFRE se ter operado com transferências de direitos e obrigações para a mesma DGT, e os financiamentos ao Programa de Crédito PAR tem um retorno muito diminuto, face aos montantes anualmente aplicados em novas operações. Nestas circunstâncias, embora formalmente os créditos não registem atrasos no serviço, a sua verdadeira situação apresenta um razoável grau de irrecuperabilidade.

d) Os créditos sobre a Grão Pará e a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, de valor reduzido, serão, segundo informação da DGT, regularizados em 2000, o primeiro por dação em cumprimento de acções de uma sociedade a constituir, no quadro do estipulado no acordo entre o Estado e o Grupo Grão Pará, celebrado em 8 de Julho de 1997, e o segundo ao abrigo de disposição específica contida na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2000, que autoriza o Governo a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado.

e) Os créditos sobre a Radiodifusão Portuguesa e a SOREFAME, no valor de cerca de 200 milhares de contos, são remanescentes de dívidas mais avultadas regularizadas por conversão em capital. A DGT informou que, oportunamente, será apreciada a sua recuperação.

f) Os créditos sobre o IGAPHE, 38,8 milhões de contos, dos quais 15,9 milhões são de capital, não têm qualquer evolução há vários anos. Questionada sobre este assunto, a DGT informou que tem efectuado diversas diligências, infrutíferas, já que a regularização da dívida está ligada à alienação do parque habitacional do extinto Fundo de Fomento da Habitação e esta tem enfrentado dificuldades na concretização.

Situação diferente e, de algum modo, inversa, é a dos créditos sobre a NESTE, associados à venda da EPSI por contrato celebrado em Julho de 1989. A NESTE comprometeu-se a pagar 6,8 milhões de contos de dívidas da EPSI ao Estado e a comprar a empresa por um preço que, inicialmente, se admitiu ser de 400 milhares de contos, mas que a auditoria, contratualmente prevista, veio a fixar em -1,25 milhões. Embora o Estado não tenha aceite as conclusões da auditoria, recebeu 5,5 milhões de contos pela venda, não os abateu à dívida e continua a contabilizar juros, pelo que a dívida em 31 de Dezembro de 1998 cresceu para 10,8 milhões. Nestas circunstâncias, o crédito registado sobre a

NESTE está sobreavaliado por não ter sido abatido do montante efectivamente pago e por se considerar o vencimento anual de juros calculados sobre uma dívida que já não existe. A DGT informa que a situação irá ser reapreciada, mas, não diz porque ainda o não fez, passados que são mais de dez anos sobre o início do diferendo.

Nos empréstimos aos PALOP e nos denominados em divisas há a registar a mora significativa dos créditos sobre a República de Angola e a capitalização sistemática dos juros devidos pela HCB, situação que também se verifica para os créditos em escudos sobre esta empresa.

7.2.2.1.5 – 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 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, 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 1998, não há a registar novas operações nem utilizações, mas verificou-se a amortização integral, mediante pré-pagamento, 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	CNP	BEI	FRCE	BIRD	KfW	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	FRF	30 000 000						30 000 000
C. G. Depósitos	DEM					38 000 000		38 000 000
CP	PTE		6 000 000 000					6 000 000 000
	DEM					9 000 000		9 000 000
C.M. Região Norte	PTE			912 900 000				912 900 000
Câm. Municipal 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**	**7 080 000 000**	**14 978 992 518**	**0**	**0**	**5 697 874 000**	**27 756 866 518**
	FRF	**30 000 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**30 000 000**
	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: DGT

Em 1998, venceram-se prestações de capital no valor de 2,9 milhões de contos e juros no valor de 770 milhares, tendo sido pagos 2,7 milhões de contos de capital e 770 milhares de juros.

A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações era, em 31 de Dezembro de 1997 e em 31 de Dezembro de 1998, 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 1998, se agravou, ligeiramente, a situação de mora registada no termo do ano anterior.

(em escudos)

Dívida	31.12.97	31.12.98
Capital vincendo	11 012 012 954	8 119 632 057
Capital vencido	27 779 350 561	27 979 367 750
Juros Vencidos	15 512 558 770	15 512 474 361
Total	**54 303 922 285**	**51 611 474 168**

A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 1998, 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.

7.2.2.2 – Obrigações e títulos da dívida pública

A carteira de obrigações e títulos de dívida pública do subsector Estado esteve, em 1998 a cargo da DGT, da Direcção – Geral das Pescas e Aquacultura e da Direcção – Geral do Património. Esta última tinha na sua carteira obrigações nacionais e estrangeiras, de muito reduzido valor, 28.000$00 e £2.434, que não registaram qualquer movimento no ano em apreço, embora tenham proporcionado juros no valor de £1.728,14. Tinha, ainda, em 31 de Dezembro de 1998, um certificado de renda perpétua, que alienou pelo preço de 1.512 contos e que proporcionou rendas[1] no valor de 842,1 contos. Por seu lado, em 31 de Dezembro de 1998, a carteira da Direcção-Geral de Pescas e Aquacultura era apenas composta por obrigações do Tesouro, no valor de 550 contos, as quais foram alienadas durante esse ano.

A cargo da DGT estiveram, em 1998, títulos de dívida pública e obrigações emitidas por empresas, incluindo obrigações participantes. O valor nominal do conjunto destes títulos registou uma redução de cerca de 30% e os rendimentos proporcionados ascenderam a cerca de 14.000 contos. A evolução da carteira da DGT é apresentada no quadro seguinte[2].

(em escudos)

Tipo de Título	Saldo em 31.12.97	Amortizações	Saldo em 31.12.98	Variação em %
Obrigações Participantes	554 810 250	174 601 750	380 208 500	-31,47
Obrigações	302 000	0	302 000	0,00
Títulos Dívida Pública	172 471 398	54 360 000	118 111 398	-31,52
Total	**727 583 648**	**228 961 750**	**498 621 898**	**-31,47**

Fonte: DGT

7.2.2.3 – Títulos de participação

Em 1998, este tipo de activo apenas foi registado na carteira a cargo da DGT e esta carteira continuou a integrar apenas os do INH[3], com valor nominal de 6,055 milhões contos. O número e valor nominal destes títulos de participação não registou qualquer alteração em 1998 e o rendimento proporcionado, contabilizado como receita do Estado, foi de 173.777.990$00, valor significativamente inferior ao registado em 1997 que fora de cerca de 675 milhares de contos.

[1] As rendas reportam-se ao período de 1 de Março de 1989 a 31 de Janeiro de 1999.

[2] O valor nominal dos títulos de dívida pública a cargo da DGT, em 31.12.97, constante deste quadro não é igual ao que, para a mesma data, está referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, sendo este último de 168.247.059$00. Admite-se que tal possa derivar de um erro de apuramento dos valores do quadro inserido naquele Parecer porque a informação de base prestada pela DGT, em ambos os anos, é consistente com o valor de 172.471.398$00.

[3] Estes títulos são representativos do capital inicial do INH e não têm a mesma natureza dos restantes títulos de participação que seguem o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto.

7.2.2.4 – Acções e quotas

7.2.2.4.1 – Considerações preliminares

No subsector Estado, a gestão deste tipo de activos esteve, em 1998, a cargo da Direcção-Geral do Património e da Direcção-Geral do Tesouro. No primeiro caso, trata-se de participações de reduzido valor, 205.475$00, que não registaram qualquer evolução em 1998, nem geraram rendimentos. Já a carteira a cargo da DGT é bastante significativa e sobre ela incide a análise que se segue.

A análise preliminar da informação base fornecida pela DGT suscitou algumas dúvidas sobre a sequência dos actos inerentes à realização, pelo Estado, do capital social de empresas, seja no momento da sua constituição, seja aquando de aumentos de capital por si subscritos, a saber:

a) Eram dados como entrados na carteira do Estado títulos representativos de capital de sociedades ainda não formalmente criadas (caso da Porto 2001);

b) Quando o capital subscrito não era integralmente realizado no ano em análise, umas vezes a totalidade dos títulos era dada como entrada na carteira (caso da CTT) e noutras não (caso da Parque EXPO);

c) Na constituição de sociedades por decreto-lei, verificou-se que, em certos casos, embora o diploma afirme que o capital social inicial está realizado, tal só veio a ter lugar em momento posterior (caso da Administração do Porto de Lisboa); e

d) A escritura de um dos aumentos de capital da Estaleiros Navais de Viana do Castelo menciona a sua realização, em numerário, quando o FRDP não apresenta qualquer pagamento a ele relativo.

Posteriormente, foi possível apurar e esclarecer que o critério seguido pela DGT para inclusão de títulos no mapa não é o da movimentação da conta de títulos constituída no Banco de Portugal ou na Central de Valores Mobiliários, no caso de títulos desmaterializados, mas sim, o da existência de um direito definitivo do Estado sobre esses títulos, ainda que não emitidos e registados. Deste modo, a DGT considera que são de incluir:

a) Os títulos representativos do capital social inicial, das empresas constituídas por decreto-lei, a partir da sua entrada em vigor; e

b) Os títulos representativos de aumentos de capital social a partir da data da escritura que formaliza tais aumentos.

Verificados todos os movimentos da carteira, do ano de 1998, à luz deste critério, constata-se que ele foi consistentemente utilizado, com excepção do caso da Porto 2001, criada por diploma que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999, pelo que os respectivos títulos não podem ser considerados como activos do Estado em 1998. Este lapso, reconhecido pela DGT, foi corrigido. No entanto, esta prática suscita uma observação. Nas situações em que o capital social, subscrito pelo Estado, é realizado em várias fases, os títulos não ficam, de imediato, integralmente liberados e, nesta medida, constituem um direito do Estado (um activo) e também uma obrigação (um passivo). No ano em apreço, um exemplo desta situação é o aumento de capital da CTT: por escritura de 15 de Outubro de 1998, o capital social foi elevado em 89.474.003 contos, representado por igual número de acções com o valor nominal de 1.000$00, estando à data realizados 30 milhões de contos. Em consequência, o título provisório,

emitido pela empresa em 28 de Outubro, representa 30 milhões de acções liberadas e 59.474.003 acções não liberadas. Pareceria mais claro que a DGT fizesse igual distinção no mapa que elabora.

A este propósito, a DGT pronunciou-se no sentido de passar a providenciar tal informação suplementar, sempre que dela disponha, só se comprometendo a fazê-lo de modo sistemático se estiver assegurada uma rigorosa articulação com o FRDP, entidade a cargo da qual está a realização de aumentos de capital, pelo que o Tribunal recomenda um reforço dessa articulação.

A situação acima exemplificada com a Administração do Porto de Lisboa, ocorreu em outros casos, isto é, repetidamente o governo aprova e faz publicar diplomas contendo declarações incorrectas sobre a realização de capital social de empresas. Já o problema registado no aumento de capital da Estaleiros Navais de Viana do Castelo, realização de escritura de aumento de capital quando este ainda não tinha sido realizado em pelo menos 30%, é único, embora se tenham verificado pequenas discrepâncias no teor das declarações proferidas para efeitos de celebração de escrituras públicas de aumento de capital social ou no texto dos títulos provisórios emitidos noutros casos. Em todos eles o problema foi ultrapassado em pouco tempo. Constata-se, porém, a generalização de uma prática pouco rigorosa que se não pode recomendar.

7.2.2.4.2 – Evolução global

A carteira de acções e quotas do Estado, gerida pela DGT compreendia, em 31 de Dezembro de 1998, títulos representativos de 89 empresas, mais 13 do que no início desse ano, com o valor nominal de 1.540,6 milhões de contos. A variação registada no ano foi um acréscimo de 24,7 milhões de contos, correspondente a 1,6%. O movimento anual da carteira de acções está sintetizado no quadro seguinte, havendo, ainda, a registar a entrada na carteira de uma quota de 10% da Auto Marinhense, Ld.ª, como resultado da liquidação da RNIP. A Auto Marinhense, por seu turno, encontra-se também em processo de liquidação[1].

(em contos)

Acções Saídas			Acções Entradas		
Movimento	**Quantidade**	**Valor Nominal Global**	**Movimento**	**Quantidade**	**Valor Nominal Global**
Reduções de capital	196 793 140	196 793 140	Aumentos de capital	300 815 163	300 815 163
Alienações	101 473 446	101 473 446	Constituição	31 899 000	31 899 000
Mobilização de activos	10 350 000	10 350 000	Aquisição gratuita	1 420 612	1 420 612
			Pagamento de dívidas	1 337 069	1 337 069
			Aquisições	956 000	956 000
Totais	**308 616 586**	**308 616 586**		**336 427 844**	**336 427 844**

Fonte: DGT

[1] A liquidação está regulada no Decreto-Lei n.º 253/99, de 7 de Julho.

7.2.2.4.3 – Movimentos de redução da carteira

O pequeno acréscimo registado no valor nominal da carteira é o resultado de variações positivas e negativas de algum significado. Estas últimas compreendem reduções de capital, alienações e mobilização de activos.

7.2.2.4.3.1 – Reduções de capital

O mais importante movimento de redução da carteira, no valor de cerca de 197 milhões de contos, é o que engloba as reduções de capital para absorção de prejuízos acumulados ocorridas na TAP, 145,147 milhões de contos, na CARRIS, 36,985 milhões de contos, e na STCP, 14,661 milhões, num total de quase 200 milhões de contos. Trata-se de empresas que em anos recentes receberam avultadas verbas provenientes do processo de reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 74, sob a forma de aumentos de capital. No caso das duas últimas tratou-se de operações tipo harmónio, isto é, de redução e aumento de capital, simultâneos.

7.2.2.4.3.2 – Alienações

Em segundo lugar, contribuíram para a redução da carteira as alienações ocorridas no ano: EDP, SETENAVE, QUIMIGAL, BRISA, Portugal Telecom e Companhia de Seguros Europeia. Destas, as alienações de acções da QUIMIGAL e parte das acções da SETENAVE integram-se em processos de reprivatização directamente conduzidos pelo Estado, enquanto as da EDP, BRISA, Portugal Telecom e da restante parte das acções da SETENAVE foram alienadas à PARTEST, com vista à sua posterior reprivatização indirecta ou, meramente, para recompor a sua própria carteira de participações.

A) Reprivatizações directas

A alienação de acções da QUIMIGAL integra-se na segunda e última fase do processo de reprivatização, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 56-A/97, de 14 de Março, na qual foram oferecidas a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes 3.400.606 acções representando 10% do capital da empresa, ao preço unitário de 240$00. A reprivatização da QUIMIGAL fora incluída no Programa de Privatizações 1996/97, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/96, de 8 de Fevereiro, e programada para estar concluída em 1997, o que não veio a ocorrer.

A reprivatização da SETENAVE foi aprovada pelo Decreto - Lei n.º 193-A/97, de 29 de Julho, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 5/98, de 12 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 77/98, de 27 de Março, e compreendia duas fases. A primeira, aqui mencionada[1], que teve lugar em 1998, consistiu na alienação por venda directa de 94,97% do capital, 2 milhões de acções, à NAVIVESSEL – Estudos e Projectos Navais S.A., pelo valor nominal de 1.000$00 por acção, e foi regulamentada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 53/98, publicada no Diário da República, I série B, de 22 de Abril.

Em 1998 foram, também, alienadas 296 acções da Companhia Europeia de Seguros pertencentes ao Estado. O principal accionista da Companhia, a Winterthur – Société Suisse d' Assurances, propôs a sua aquisição pelo valor nominal, que era de 10.500$00. Ao abrigo do disposto na Lei n.º 71/88, de 24

[1] Sobre a segunda fase ver adiante a alínea B).

de Maio, e no Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de Setembro, que a regulamentou, a DGT avaliou, em Setembro de 1997, cada acção em 15.234$00. Porém, em despacho de 14 de Dezembro de 1998, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças veio fixar o preço de alienação em 30.000$00, o que foi aceite pelo comprador. A alienação efectuou-se, assim, por negociação particular e ao abrigo da citada Lei n.º 71/88, tendo gerado uma receita de 8.880.000$00.

Tendo em conta que estas acções foram à posse do Estado por nacionalização ocorrida após 25 de Abril de 1974[1], a sua alienação sempre estaria sujeita ao regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e não ao da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio. Parece, no entanto, que tal procedimento seria desproporcionado face ao valor da receita a obter (os custos seriam quase certamente superiores aos benefícios, se levarmos em conta, desde logo, a necessidade de proceder à prévia avaliação da empresa por duas entidades independentes) e que o único objectivo da Lei n.º 11/90 que se aplicaria ao caso em apreço[2], o enunciado na primeira parte da alínea f) do seu art.º 3.º – preservar os interesses patrimoniais do Estado - foi atingido. Assim sendo, a decisão de vender por negociação particular foi ilegal, mas, foi também um acto de boa gestão.

A DGT veio, na sua resposta, contestar que à reprivatização de acções, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, de sociedades que não foram, elas próprias, objecto de nacionalização, seja aplicável a Lei n.º 11/90 de 5 de Abril, Lei Quadro das Privatizações. Segundo aquela Direcção – Geral, esta lei apenas se aplicaria a acções de empresas totalmente nacionalizadas. Ora, dispõe o artigo 1.º da citada lei que ela se aplica à reprivatização *"...da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974..."*, redacção que em nada conduz a uma interpretação restritiva do conceito de bens nacionalizados, cuja reprivatização se operará segundo o regime nela definido. Assim, um conjunto, mesmo minoritário, de acções de uma empresa, que sempre teve o estatuto de empresa privada, se foi nacionalizado após 25 de Abril de 1974, não pode deixar de se integrar no conceito, bastante lato, de "outros bens nacionalizados". Por tudo isto, o Tribunal mantém que a alienação de acções da Companhia de Seguros Europeia, efectuada em 1998, foi ilegal.

B) Alienações à PARTEST

Em 1998, foram transferidas para a PARTEST 76.466.544 acções da EDP, sendo 7.500.000 para realização de um aumento de capital e 3.212.535 para entrega gratuita aos trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes, que beneficiaram do prémio de fidelidade atribuído na 1.ª e 3.ª fases, por terem mantido em carteira, durante um ano, os títulos adquiridos. As restantes destinaram-se à reprivatização ou à carteira própria da PARTEST.

---

[1] A nacionalização teve lugar por força do Decreto-Lei n.º135-A/75, de 15 de Março (nacionalização do sector segurador). Foram, então, nacionalizadas 2.477 acções da Companhia de Seguros Europeia mas, só foram encontradas 2.181. Estas foram utilizadas num aumento de capital do Banco Nacional Ultramarino e as restantes 296, entretanto encontradas, foram objecto de alienação em 1998. Ao referido aumento de capital aplicam-se as conclusões adiante expressas no ponto 7.2.2.4.3.3.

[2] O art.º 3.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, enuncia os objectivos das reprivatizações. Oram, tratando-se de uma ultra minoritária participação do Estado numa empresa de um sector em que operam, por força do mercado interno europeu, um grande número de congéneres, a sua reprivatização não tem qualquer efeito na modernização empresarial (objectivo enunciada na alínea a) da citada disposição), no reforço da capacidade empresarial nacional (alínea b), na redução do peso do Estado (alínea c), no desenvolvimento do mercado de capitais (alínea d), no acesso dos cidadãos ao capital de empresas (alínea e) ou na redução do peso da dívida pública (alínea g). Nestas circunstâncias, ou nunca se reprivatizava, permanecendo na carteira do Estado, com custos administrativos equivalentes, senão superiores, aos dividendos, ou se reprivatizava com prejuízo, em estrito cumprimento da Lei n.º 11/90. Num caso e noutro o interesse patrimonial do Estado seria prejudicado.

As restantes acções transferidas foram alienadas, sendo o preço de alienação fixado nos Despacho n.º 1.035/98, de 20 de Maio, e Despacho n.º 1.591/98, de 29 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. O primeiro refere-se a um lote de 28,5 milhões de acções alienadas para *"permitir a recomposição das participações sociais detidas"* pela empresa e o preço fixado foi igual à média ponderada das cotações de fecho das últimas 30 sessões de bolsa, deduzida de 5%, ou seja 4.500$00. O segundo despacho fixa o preço de venda à PARTEST das acções destinadas à reprivatização ocorrida em 1998 e das destinadas a permanecer na carteira da empresa. No primeiro caso, tal preço é igual à receita líquida da reprivatização – receita da venda aos privados, deduzida dos encargos suportados com esse processo – isto é, 4.171$00 para as acções adquiridas a prestações e 4.045$87 para as acções adquiridas a pronto pagamento, e no segundo é de 4.300$00.

De acordo com o relatório e contas do exercício de 1998 da PARTEST, a reprivatização do lote de 28,5 milhões de acções da EDP, adquiridas ao Estado nesse ano, resultou numa menos - valia de 9,59 milhões de contos, enquanto a reprivatização dos restantes lotes adquiridos no mesmo ano não se traduziu em mais ou menos – valias, uma vez que a PARTEST se limitou aqui a intervir como representante do Estado, sendo a receita por este auferida equivalente à que teria recebido se a venda tivesse sido efectuada directamente aos investidores. A PARTEST, na sua resposta, veio, porém, esclarecer que contabilizou, ainda em 1998, 489 milhares de contos de mais – valias na alienação de acções da EDP, dos quais 273 milhares correspondem a títulos adquiridos ao Estado e 216 milhares a títulos adquiridos à CP. Estas mais – valias decorrem de o cálculo do preço ter sido efectuado com base no orçamento das despesas de reprivatização, e não nos custos efectivamente suportados, os quais só foram conhecidos em Fevereiro de 1999.

A alienação de acções da BRISA à PARTEST, 18,6 milhões de títulos, destinou-se à segunda fase de privatização desta última, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 299-A/98, de 29 de Setembro, e pelas Resoluções de Conselho de Ministros n.º 125/98, de 14 de Outubro, publicada no Diário da República, I série B, a 23 desse mês, n.º 131/98, de 28 de Outubro, publicada no Diário da República, I série B, a 12 de Novembro, e n.º 134/98, de 5 de Novembro, publicada no Diário da República, I série B, a 17 desse mês. Pelo seu Despacho n.º 2.100/98, de 27 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças fixou o preço de venda à PARTEST das acções detidas pelo Estado. Este preço é equivalente ao produto da privatização deduzido dos encargos incorridos com o processo.

O Despacho n.º 1.393/98, de 1 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou a alienação à PARTEST de 8,4 milhões de acções da Portugal Telecom, fixando o preço no valor da cotação de fecho da sessão de bolsa do dia anterior, 9.859$00. A alienação destinou-se a *"recompor"* a carteira de participações da empresa, *"viabilizando a concretização do desígnio estratégico que lhe foi cometido no momento da sua constituição"*. Em 1998, a PARTEST não efectuou qualquer reprivatização de acções da Portugal Telecom.

A segunda fase de reprivatização da SETENAVE, que consiste na alienação por oferta pública de venda reservada a trabalhadores e pequenos subscritores, não foi regulada em 1998. No entanto, o Estado vendeu à PARTEST as acções da SETENAVE destinadas a esta fase, 106.000, pelo seu valor nominal, não se vislumbrando razão para tanto uma vez que, a exemplo da reprivatização da QUIMIGAL, a reprivatização da SETENAVE estava a ser directamente conduzida pelo Estado. Como consequência, a PARTEST assumiu os compromissos do Estado, em matéria de recuperação económica da empresa, entretanto redenominada LISNAVE – Infrestruturas Navais, SA, constantes do Protocolo celebrado com o Grupo Mello em 1 de Abril de 1997, tendo efectuado suprimentos que, em 31 de Dezembro de 1998, atingiam o valor de 1.891.227.892$80. A privatização da SETENAVE fora incluída no, já citado, Programa de Privatizações 1996/97 e calendarizada para 1996, o que também não se veio a verificar.

Ainda de acordo com o relatório e contas do exercício de 1998 da PARTEST, a alienação de acções da EDP e da CIMPOR que, em 31 de Dezembro de 1997 já pertenciam à sua carteira, proporcionou uma mais – valia de 123,2 milhões de contos e acertos nas contas de anteriores processos de privatização da BRISA e da Portugal Telecom que resultaram numa redução de cerca de 700 milhares de contos nos proveitos contabilizados em outros exercícios.

A realização pela PARTEST de operações de reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 e da BRISA resultou em encargos que ascenderam, em 1998, a cerca de 18 milhões de contos. Neste ano, não houve lugar à distribuição de dividendos apesar dos lucros apurados terem ascendido a 92,8 milhões de contos.

Já em anteriores Pareceres, o Tribunal havia tomado posição sobre a alienação à PARTEST de acções sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, contestando a existência de base legal permissiva de tais operações e apontando subsequentes ilegalidades, como sejam a violação de normas relativas à orçamentação de receitas e despesas públicas e à aplicação das receitas resultantes da reprivatização de bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974. Esta posição foi contraditada pelas entidades visadas, em particular pela DGT e pela PARTEST, argumentando-se, entre outras coisas, que a alienação de acções à PARTEST, empresa de capitais exclusivamente públicos, não configura uma reprivatização e que as normas sobre orçamentação apenas podem ser entendidas como aplicáveis a receitas e despesas do Estado.

Em 1998, este tipo de alienações realizou-se uma vez mais: acções da EDP, da Portugal Telecom e da SETENAVE, empresas com processos de reprivatização sujeitos ao regime da Lei n.º 11/90 em curso, foram alienadas à PARTEST, e esta empresa reprivatizou acções da EDP e CIMPOR.

Aceitando-se que a alienação pelo Estado a entes públicos de acções sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 não constitui, por si só, uma reprivatização, o Tribunal não pode deixar de constatar que os processos de reprivatização subsequentes, realizados pela PARTEST, podem traduzir-se na violação das normas legais sobre consignação das receitas de tais alienações, designadamente, o artigo 16.º dessa mesma lei. Foi assim que, em anos anteriores, as mais - valias apuradas pela PARTEST na reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 foram utilizadas, parcialmente, na cobertura de custos normais da actividade da empresa e, parcialmente, entregues ao Estado sob a forma de impostos e dividendos. Em qualquer dos casos, tais mais – valias, que seriam receita do Estado consignada às finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, e aplicada através do FRDP, caso a reprivatização tivesse sido directamente conduzida pelo Estado, foram desviadas para outras finalidades. Em 1998, o valor das mais – valias que a PARTEST apurou em processos de reprivatização de bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974 e que foram desviadas das aplicações legalmente consignadas ascenderam a cerca de 113 milhões de contos.

E nem a aplicação do disposto na recente Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, poderá impedir, no futuro, a repetição de situações semelhantes porque aí apenas se consigna uma aplicação, consentânea com a Lei n.º 11/90, para a parte dos resultados da PARTEST, distribuídos ao Estado, que tenham origem em mais – valias geradas em processos de reprivatização. Ora, entre estas mais – valias e os dividendos distribuídos podem registar-se diferenças significativas que resultam, quer dos custos de funcionamento da empresa, quer do pagamento de impostos, uns e outros não necessariamente relacionados com o processo de reprivatização, porque a ele se não limita o objecto da sociedade.
Por tudo isto, o Tribunal entende que a realização de processos de reprivatização de bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974 pela PARTEST, com realização e apropriação pela empresa

de mais – valias[1], viola o espírito e a letra da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, porque se traduz no desvio das receitas apuradas para finalidades diferentes das previstas no seu artigo 16.º.

Ouvida sobre esta questão, a Partest sustenta que os processos de reprivatização em que foi interveniente foram realizados com respeito da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, tendo em conta que a receita gerada nesses processos, deduzida das correspondentes despesas:

a) ou deu entrada na DGT, como preço da venda das acções reprivatizadas;
b) ou reverteu também para o Estado, sob a forma de dividendos e impostos sobre os lucros;
c) ou foi aplicada pela Partest na aquisição de acções, uma vez que todas as despesas correntes da Partest são financiadas através dos juros e dividendos obtidos.

A Partest sustenta que o art.º 18º da Lei n.º 11/90, ao prever que as receitas das reprivatizações deverão ter *"expressão na lei do orçamento"*, não impõe a orçamentação efectiva de todas as receitas, bem como da sua aplicação.

Por outro lado, sustenta a empresa que o art.º. 16º da citada Lei n.º não prevê qualquer forma de consignação de receitas, sendo pois conformes ao quadro legal das reprivatizações as aplicações nas finalidades previstas naquele artigo realizadas pelo Estado através da Partest, como foi o caso do aumento de capital da Carris, da compra de acções do IPE ao BFE e da aquisição de acções da EDP à CP.

No que respeita ao art.º 18º da Lei n.º 11/90, ainda que a interpretação invocada pela Partest fosse aceitável, e não é certo que o seja, a mesma não se aplicaria às situações sob análise, uma vez que as receitas das reprivatizações arrecadadas pela empresa e por ela aplicadas na aquisição de partes sociais de outras empresas, não têm, pura e simplesmente, qualquer expressão orçamental, seja em que sentido for, já que as contas da Partest não constam do Orçamento e Conta Geral do Estado.

Por outro lado, da conjugação do art.º 296.º da Constituição, da Lei n.º 11/90 e do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, não pode concluir-se que não existe consignação das receitas das privatizações cobradas pelo Estado, antes pelo contrário, existe uma dupla consignação, não só aos fins constitucionalmente previstos, mas também ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, como forma de assegurar o controlo de aplicação nos objectivos consignados. Só assim, se compreende a recente Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, quando esta consigna os dividendos da Partest provenientes de mais-valias originadas pelos processos de reprivatização aos mesmos fins da Lei n.º 11/90, aos quais, de outra forma, não estariam sujeitos.

Assim, e em síntese, temos que em relação às receitas geradas pelas privatizações que revertem para o Estado sob a forma de dividendos ou impostos, não fica assegurada a respectiva aplicação, através do FRDP, nos objectivos constitucionalmente previstos e, no que respeita às receitas da mesma natureza que a Partest retêm, ainda que para efectuar aplicações eventualmente enquadráveis no disposto na Lei 11/90, fica em causa o cumprimento do art.º 18º daquela Lei. Reitera-se, assim, que das reprivatizações em que a Partest participou, só aquelas que são "neutras" do ponto de vista orçamental se poderão considerar, em última análise, conformes ao espírito e à letra da citada Lei.

[1] Tal não será o caso quando o Estado fixa à PARTEST o preço de venda das acções, permitindo-lhe deduzir os encargos a suportar no processo de reprivatização (caso verificado, em 1998, com alguns lotes da EDP) recebendo o produto líquido das correspondentes operações; nestas situações, pode aceitar-se que os princípios constitucionais e legais que norteiam o processo das reprivatizações não são postos em causa.

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 1998, abrangendo, não só as participações alienadas directamente pela carteira de títulos do Estado gerida pela DGT, mas também algumas das participações que, tendo pertencido a essa carteira, foram recentemente alienadas a outros entes públicos antes da reprivatização.

EMPRESAS	Participação Alienada									
	Até 1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
AGA					100%					100%
ALIANÇA SEGURADORA	49%	51%								100%
BESCL		40%	60%							100%
BFB		80%	20%							100%
BFE					20%		65%			85%
BONANÇA		60%	15%		25%					100%
BPA	33%		17,63%	17,5%	7,5%	24,37%				100%
BPSM					80%	20%				100%
BTA	80%	4%	2%	1%			13%			100%
CENTRALCER	100%									100%
CIMPOR					20%		45%		25%	90%
COSEC	51%		49%							100%
CNP							100%			100%
CPP			100%							100%
DIÁRIO DE NOTÍCIAS		100%								100%
EDP								30%	19%	49%
IMPÉRIO			100%							100%
MUNDIAL CONFIANÇA			100%							100%
PETROGAL			25%			20%				45%
PORTUGAL TELECOM						27%	22%	26%		75%
QUIMIGAL								90%	10%	100%
RÁDIO COMERCIAL				100%						100%
SNAB						90%			10%	100%
SETENAVE									95%	95%
SOCARMAR				51%		49%				100%
TABAQUEIRA								65%		65%
TRANQUILIDADE	100%									100%
UBP				61%		20%				81%
UNICER	100%									100%

7.2.2.4.3.3 – Mobilização de activos

Por último, saíram da carteira do Estado 7,5 milhões de acções da EDP, já acima referidas, e 2,85 milhões de acções da Portugal Telecom destinadas à realização de aumentos de capital social da PARTEST e da CGD, respectivamente.

No que respeita à legalidade da utilização, nestas operações, de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, aplicam-se as conclusões feitas sobre a questão no ponto anterior.

7.2.2.4.4 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento da carteira de acções do Estado contribuíram, em 1998, movimentos de aumento de capital, de constituição de novas empresas, de aquisição gratuita de títulos, de pagamento de dívidas ao Estado e de aquisição de acções.

7.2.2.4.4.1 – Aumentos de capital

O tipo de movimento de entrada em carteira, que maior significado teve em 1998, foi a realização de aumentos de capital. Na generalidade dos casos tratou-se de aumentos realizados em numerário, pelo FRDP, com receitas da reprivatização de partes sociais de empresas detidas pelo Estado[1]. As excepções são:

a) O aumento de capital social da PARTEST em 30 milhões de contos, integralmente realizado com 7,5 milhões de acções da EDP;

b) O aumento de capital social da CGD em 50 milhões de contos, realizado em parte com 2,85 milhões de acções da Portugal Telecom e o restante, cerca de 21,8 milhões, em numerário, pelo FRDP; e

c) O aumento de capital social da STCP em cerca de 7,2 milhões de contos, parcialmente realizado por incorporação de dotações e subsídios do Estado, sendo o remanescente, 4,2 milhões, realizado em numerário, pelo FRDP.

O número de acções entradas na carteira que se assinala no quadro do ponto 7.2.2.4.2 não corresponde, na sua totalidade, a títulos integralmente liberados: as 89.474.003 acções da CTT entradas em carteira dividem-se em 30.000.000 de acções liberadas e 59.474.003 de não liberadas e as 73.300.000 acções da GESTNAVE entradas em carteira dividem-se em 36.990.000 de acções liberadas e 36.310.000 de acções não liberadas.

Além disto, as acções representativas do segundo aumento de capital da Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S. A., 1.953.020 títulos com valor nominal unitário de 1.000$00, não foram nem sequer parcialmente liberadas. Em 22 de Dezembro de 1998, celebrou-se uma escritura pública de aumento de capital, da qual resultou a elevação deste para 8,47502 milhões de contos. O correspondente

[1] Para uma descrição destas operações ver ponto 7.4. Para além das acções aí mencionadas, entraram na carteira, em 1998, 470.000 acções da ANAM realizadas, em 1997, pelo FRDP.

aumento, no valor de 1.953.020 contos, fora realizado em dinheiro[1] pelo accionista único da sociedade, o Estado, segundo consta da escritura. Porém, o relatório de gestão e as contas do exercício de 1998, aprovados em assembleia geral da empresa realizada em 30 de Março de 1999, confirma não se ter realizado tal aumento de capital subscrito pelo Estado, incluindo em "Dívidas de terceiros – curto prazo" uma dívida de subscritores de capital de igual valor. No entanto, um administrador da sociedade celebrou a escritura pública de aumento de capital, o que não poderia fazer por não estarem realizados pelo menos 30% do capital subscrito[2], acto no qual proferiu falsas declarações sobre a mesma realização, e a sociedade emitiu título provisório representativo das novas acções detidas pelo Estado, depositado no Banco de Portugal em 22 de Janeiro de 1999, o qual também não pode estar conforme com a realidade e a lei[3]. Dado o critério utilizado pela DGT para a contabilização de acções, estes títulos da Estaleiros Navais de Viana do Castelo foram registados em 1998.

Assim, o acréscimo de valor nominal indicado no quadro apresentado em 7.2.2.4.2., 300,8 milhões de contos, tem associados passivos no valor de 97,7 milhões, correspondentes ao valor das realizações ainda não efectuadas de capital já subscrito pelo Estado.

7.2.2.4.4.2 – Constituição de novas empresas

A segunda grande fonte de entrada de títulos em carteira foi a constituição de novas empresas. São elas:

a) As que resultam da transformação dos antigos institutos públicos que geriam portos nacionais, Administração do Porto de Aveiro, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Administração do Porto de Lisboa, Administração do Porto de Sines e Administração dos Portos Setúbal e Sesimbra, em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos;

b) A NAER – Novo Aeroporto, S.A., sociedade na qual o Estado detém uma participação directa de 10%, sendo o restante capital da ANA, E.P.;

c) A FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, S.G.P.S., na qual participam o Estado, com 90%, e o IAPMEI e o IGFSS, com 5% cada;

d) A FRMERMI – Fundo para a Modernização e Reestruturação do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria, S.G.P.S., na qual participam o Estado, com 85,7%, e o IAPMEI e o IGFSS, com cerca de 7,15% cada um.

As administrações dos portos e a NAER foram criadas por decreto-lei. Em todos os casos o diploma refere que o capital social se encontrava já realizado. Assim, a Administração do Porto de Lisboa foi criada pelo Decreto–Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro, e no n.º 1 do seu art.º 9.º afirma-se que o capital social inicial, no valor de três milhões de contos, está realizado à data da entrada em vigor do diploma. Este diploma foi aprovado em Conselho de Ministros em 23 de Julho de 1998, referendado a 16 de Outubro e entrou em vigor a 3 de Dezembro desse mesmo ano. No entanto, foi só em 23 de Dezembro que o FRDP pagou a dotação em causa, com base num despacho de 21 do mesmo mês do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. Quer isto dizer que, entre 23 de Julho, data em que o Conselho de Ministros aprovou o diploma, e 3 de Dezembro, data em que finalmente entrou em vigor, houve mais do que oportunidade para realizar o capital e assim honrar as afirmações nele contidas.

[1] Assim o afirma o vogal do conselho de administração que outorgou a escritura em nome da sociedade.
[2] Artigo 277.º do CSC.
[3] Artigo 304.º do CSC.

Por seu lado, a NAER – Novo Aeroporto, SA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 109/98, de 24 de Abril, e, no n.º 1 do seu art.º 2.º, afirma-se que o capital social da empresa, no valor de 500 milhares de contos, está integralmente subscrito e realizado em dinheiro. Porém, só em 22 de Julho foi paga a correspondente dotação de capital, com base num despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 9 desse mesmo mês. Também aqui, o governo teve possibilidade de honrar, em tempo, as suas afirmações já que só estavam envolvidos 50 milhares de contos[1] e o diploma fora aprovado em Conselho de Ministros de 19 de Março.

Se o caso da NAER parece de todo inexplicável, no da Administração do Porto de Lisboa, S.A., a razão pode residir no arrastamento de situações com reflexo nas contas, como sejam a indefinição de critérios contabilísticos para avaliação do activo imobilizado e das indemnizações devidas pela desafectação de bens imobiliários na zona de intervenção da EXPO 98, que, aliadas à assunção de encargos com a extinção do Centro Coordenador do Trabalho Portuário e com o Pacto de Concertação Social do Sector Portuário, no valor de 16,763 milhões de contos, implicaram uma situação líquida negativa à data da transformação em sociedade anónima. O facto é que, sendo inicialmente pensado que o capital social inicial da empresa era realizado com o património do instituto público, com o mesmo nome, que a antecedeu, a avaliação da situação financeira, à data da transformação, mostrou que tal era impossível. Para ultrapassar o ocorrido, os Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território decidiram, por despacho de 17 de Dezembro de 1998, que o FRDP disponibilizasse três milhões de contos para realização daquele capital inicial, o que veio a ocorrer a 23 desse mês de Dezembro.

Também as escrituras de constituição da FRME e da FRMERMI declaram realizados por todos os accionistas 30% do capital por si subscrito quando, de facto, o Estado só realizou a sua parte de uma só vez e 23 dias após as escrituras.

A realização do aumento do capital social da EDIA, de 7,834 milhões de contos para 13,834 milhões, deliberado em assembleia geral realizada em 26 de Março de 1998, é outro exemplo dos problemas detectados no processo de concretização de aumentos de capital em empresas do Estado. O aumento em causa foi integralmente subscrito pelo Estado e, por despacho de 10 de Agosto de 1998 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, foi determinado que o FRDP entregaria as dotações necessárias à sua realização em duas prestações, uma até ao final desse mês e a outra até final de Outubro. De facto, as entregas tiveram lugar em 31 de Agosto e 30 de Dezembro. A escritura realizou-se em 25 de Novembro, quando estava realizado 50% do aumento, dela constando que *"o dinheiro correspondente a cinquenta por cento da subscrição de novas acções pelo accionista Estado, deu já entrada na Caixa Social, devendo a realização total do aumento, ser concluída até ao final do corrente ano, o que ele outorgante afirma sob sua responsabilidade."*

Para além de não se vislumbrar como podia o Presidente do Conselho de Administração da EDIA, em Novembro de 1998, responsabilizar-se pela entrega, até final do ano, dos restantes três milhões de contos, se o despacho que os autorizou foi proferido em 29 de Dezembro, também não se entende como foi emitida, em 4 de Dezembro, a cautela n.º 4, representativa de seis milhões de acções da EDIA, na qual o mesmo Presidente e um Administrador subscrevem a afirmação de que essas acções estavam totalmente liberadas. Menos ainda se compreende qual o motivo que levou a Administração da empresa a esta subversão parcial da cronologia dos actos inerentes ao aumento de capital.

7.2.2.4.4.3 – Aquisição gratuita

[1] Os restantes 90% do capital foram subscritos e (terão sido?) realizados pela ANA, E.P, situação a esclarecer.

Com menor expressão, registam-se entradas de acções em carteira provenientes da execução do Protocolo celebrado entre o Estado e o Grupo Jorge de Mello, 1.242.612 acções da GESTNAVE e 178.000 acções da LISNAVE.

7.2.2.4.4.4 – Pagamento de dívidas ao Estado

Processos de regularização de dívidas ao Estado e à Segurança Social, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, originaram a entrada de acções na carteira do Estado. Estão neste caso 149.562 acções da FNM – Produtos Alimentares e de Consumo, S.A., 932.603 acções da Martins & Rebelo – Indústrias Lácteas e Alimentares, S.A., e 254.904 da NAVOTEL – Empreendimentos Turísticos, S.A.

7.2.2.4.4.5 – Aquisições

Por último, o Estado adquiriu a totalidade do capital social da Portugal Frankfurt 97, S.A., isto é 941.000 acções, e uma participação minoritária, 15.000 acções representando 8,3% do capital, na SPIDOURO – Sociedade de Promoção de Empresas e Investimentos do Douro, S.A.. A Portugal Frankfurt 97 fora constituída em 1996 pelo Decreto-Lei n.º 177/96, de 21 de Setembro, e a repartição do seu capital social fazia-se do seguinte modo:

a) Estado, com 790.000 contos;

b) Parque EXPO 98, S.A., com 150.000 contos; e

c) Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, com 1.000 contos.

A participação do Estado fez-se através do Fundo de Fomento Cultural, 650.000 contos, da Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 100.000 contos, e do ICEP com os restantes 40.000. A sociedade, de duração limitada, acumulou prejuízos que se traduziram em dívidas à banca[1]. Em 31 de Dezembro de 1998 foi dissolvida[2] com transferência para a DGT da totalidade do seu activo e passivo. No quadro do processo de liquidação, o Estado adquiriu a totalidade das acções da empresa, pagando a cada accionista o preço simbólico de 1$00.

A SPIDOURO foi constituída por escritura pública de 5 de Junho de 1997, no quadro da execução do Programa de Desenvolvimento do Douro, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 32/95, de 7 de Abril. Desejando participar no seu capital mas não dispondo, à data da celebração da escritura, de instrumento legal que lho permitisse, o Estado viu a parte de capital que lhe estava destinada ser subscrita e realizada pelo Banco de Fomento e Exterior. Posteriormente, com base no disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/98, de 15 de Janeiro, adquiriu ao Banco Português de Investimento[3], pelo seu valor nominal, a participação em causa.

7.2.2.4.5. Receitas

[1] Ver, sobre este assunto o Relatório de Auditoria n.º 43/99 – 2.ª Secção.
[2] A dissolução foi aprovada pelo Decreto - Lei n.º 91/99, de 23 de Março.
[3] O Banco de Fomento e Exterior fora, entretanto, adquirido pelo Banco Português de Investimento.

As participações em análise proporcionaram ao Estado 147,6 milhões de contos de dividendos, em 1998. Estes rendimentos reportam-se a apenas 10 empresas: BRISA, Companhia das Lezírias, CIMPOR, CGD, EDP, IPE, PARTEST, Portugal Telecom, Tabaqueira e Transmotor.

Por seu turno, a alienação de acções proporcionou uma receita no valor de 512,5 milhões de contos, resultante de reprivatizações directas e da alienação de acções à PARTEST, conforme se apresenta no quadro seguinte.

(em contos)

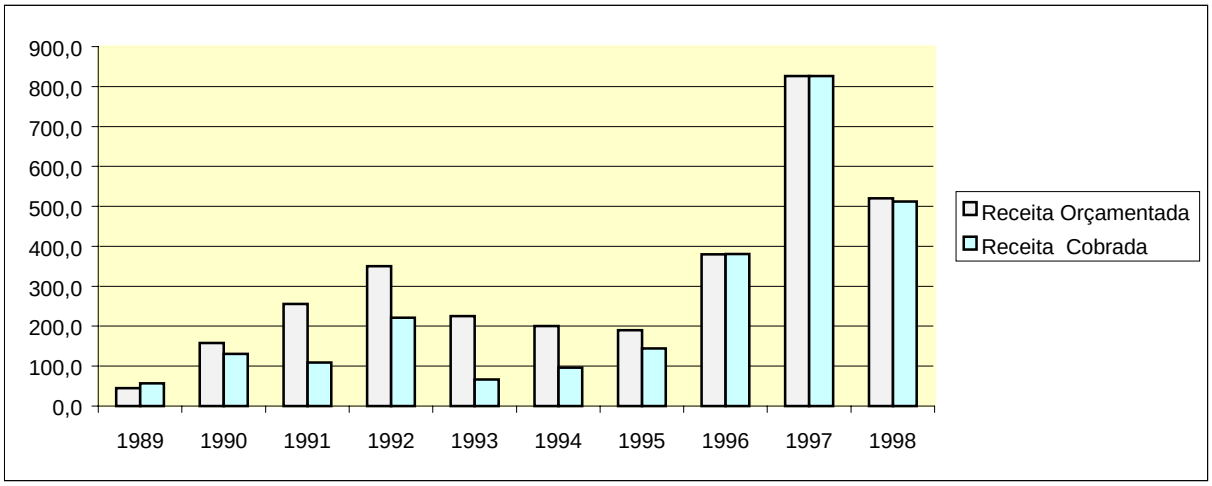
Empresa	N.º acções	Receita em 1998
Alienações à PARTEST:	**96 072 544**	**509 574 928**
EDP	68 966 544	279 512 659
BRISA	18 600 000	146 629 250
Portugal Telecom	8400 000	83 327 019
SETENAVE	106 000	106 000
Alienações a Privados:	**5 400 902**	**2 902 738**
QUIMIGAL*	3 400 606	893 858
SETENAVE	2 000 000	2 000 000
Comp. Seguros Europeia**	296	8 880
Total Geral	**101 473 446**	**512 477 666**

* Inclui 287 contos que não estão contabilizados como receita do Estado em 1998.

**Não esta contabilizada como receita do Estado em 1998.

O montante inicialmente orçamentado como receita da alienação de partes sociais de empresas era de 400 milhões. Este valor é o que consta da previsão contida no Programa de Privatizações 1998/99, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 65/97, de 26 de Março. Posteriormente, a previsão orçamental foi alterada para 520 milhões. O gráfico seguinte traça a evolução da receita relativa à alienação de partes sociais pelo Estado, em termos de receita cobrada e de cumprimento das metas orçamentais.

(em milhões de contos)



7.2.2.5 – Outros activos financeiros

No subsector Estado, verificou-se a existência de outros activos financeiros nas carteiras do Instituto Português da Qualidade, da Secretaria Geral do Ministério da Cultura e da Direcção-Geral do Tesouro. No primeiro caso, trata-se de participações em organismos sem fins lucrativos e de utilidade pública, cujo valor nominal passou de 49.000 contos, em 31 de Dezembro de 1997, para 51.700 contos, em 31 de Dezembro de 1998. A carteira da Secretaria Geral do Ministério da Cultura registava, em 31 de Dezembro de 1997, uma participação num fundo de capital de risco, no valor de 125.000 contos, que foi transferida para o IPACA durante o ano de 1998.

A carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, inclui unidades de participação em diversos fundos de investimento, mobiliários e imobiliários, não se tendo registado em 1998 qualquer alteração na sua quantidade ou valor como se evidencia no quadro seguinte. Não foram, também, recebidos quaisquer rendimentos proporcionados por estes activos.

(em escudos)

Identificação dos títulos	Quantidade de títulos	Valor nominal unitário	Valor global	Percentagem do total
FII 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%**

No Parecer sobre a CGE de 1997, foram integrados no ponto respeitante a créditos por empréstimos um conjunto de operações em que os mutuários indicados são a Federação Russa e a República Argelina Democrática e Popular. Porque não são, verdadeiramente, empréstimos do Estado português,

tratando-se antes de acordos de reescalonamento de dívida daqueles países a entidades portuguesas, incluindo o Estado, a sua análise passa a ser feita em conjunto com os outros activos financeiros. Num futuro próximo, o Tribunal conta passar a incluir no seu Parecer a análise de todos os créditos decorrentes da execução de garantias prestadas e, em particular, da sua recuperação.

Na origem das operações com a Federação Russa e com a República Argelina Democrática e Popular estão contratos de seguro de crédito, associados à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para aqueles países, que beneficiaram de uma garantia do Estado. Tendo-se verificado situações de sinistro, ou seja de falta de pagamento pelo importador estrangeiro, o Estado indemnizou em função da cobertura constante das respectivas apólices, subrogando-se nos direitos dos credores iniciais. Este seu crédito e o crédito dos exportadores, decorrente este da parcela não coberta pelo seguro, foram objecto de acordos de pagamento diferido, negociados no âmbito do Clube de Paris. Como resultado, estão em execução seis acordos, dois com a República Argelina Democrática e Popular e quatro com a Federação Russa, envolvendo o reescalonamento de dívidas que ascendem a FRF 19.183.961,42 e USD 194.778.639,88. A evolução desta dívida, no ano em análise, está sintetizada no quadro seguinte.

Dívida	Divisa	31.12.97	31.12.98
Capital vincendo	FRF	19 183 961,42	18 934 041,87
	USD	117 759 885,29	121 431 936,24
Capital vencido	FRF	0,00	0,00
	USD	0,00	0,00
Juros vencidos	FRF	0,00	0,00
	USD	0,00	1 196 485,26
Total	**FRF**	**19 183 961,42**	**18 934 041,87**
	USD	**117 759 885,29**	**122 628 421,50**

Fonte: DGAERI

Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular registaram, em 1998, uma execução regular. Por seu turno, a execução dos acordos com a Federação Russa registou algumas situações de mora no pagamento das prestações devidas. Em consequência dos pagamentos efectuados, o Estado recebeu, em 1998, FRF 926.471,76 e USD 5.265.865,99.

7.2.2.6 – Organizações financeiras internacionais

As participações de Portugal em algumas organizações financeiras internacionais podem ser consideradas como activos financeiros. De acordo com a informação fornecida pela DGAERI, estão nestas condições as participações em nove instituições. O valor nominal e a evolução nelas registada em 1998 é a que, sinteticamente, se regista no quadro seguinte.

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31.12.98			Encargos em 1998		
	31.12.97	31.12.98	Divisa	Unitário	Total	Natureza do encargo	Montante	Divisa
BIRD	5 460	5 460	USD	120 635	658 667 100			
BERD	8 400	8 400	ECU	10 000	84 000 000	Último resgate da Promissória n.º 5 e 1.ª prestação em numerário	614 250	ECU
SFI	8 324	8 324	USD	1 000	8 324 000			
MIGA	382	382	USD	10 820	4 133 240			
BEI			ECU		533 844 000			
BID	1 879	3 942	USD	12 063	47 553 923	Resgate de Promissórias do 8º aumento de capital	43 511 040	PTE
BAD*	3 024	3 024	BUA	10 000	30 240 000			
FCPB**	100	100	UA	7 566,5	756 650			
FDSCE	3 892	3 892	ECU	1 000	3 892 000	Harmonização das reservas	199 200	ECU

Fonte: DGAERI
* BUA = 1 DSE
**UA = 1 DSE

7.3 – Fundos e Serviços Autónomos

7.3.1 – Enquadramento

A presente análise recaiu sobre o património financeiro gerido por 77 fundos e serviços autónomos, em termos da posição das carteiras de títulos no final do ano de 1997 e de 1998, definidas em função do número e valor nominal dos activos financeiros objecto de análise e do movimento registado durante o ano em termos de natureza e valor.

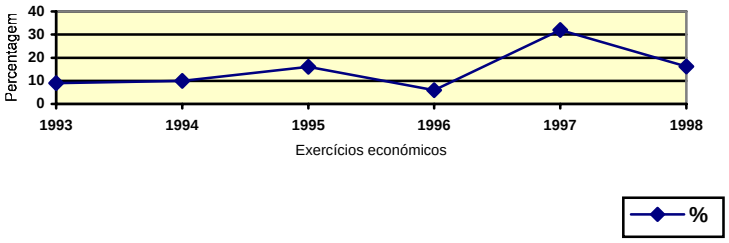
Igualmente se procedeu ao confronto entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos FSA em cumprimento da citada Resolução, com os valores de receita e de despesa contabilizados, respectivamente, no capítulo 10 e agrupamento 09, dos mapas que contém a Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1998, Subsector Fundos e Serviços Autónomos e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 1998.

Da análise realizada concluiu-se, por um lado, que a maioria das entidades (63%) detém apenas um tipo de activo e, por outro lado, que o tipo de activos mais frequentemente detidos são as acções e quotas.

7.3.2 – Evolução global em 1998

O património financeiro gerido pelos FSA tem vindo a registar, desde o exercício de 1993, uma evolução positiva das taxas de crescimento anuais, a qual só foi quebrada no exercício de 1996, em que embora se tivesse verificado um acréscimo, este foi inferior ao registado no ano anterior.

Gráfico I
Evolução registado no património financeiro em termos percentuais e por exercício



À semelhança do registado em anos anteriores, o património financeiro a cargo dos fundos e serviços autónomos, continuou a registar durante o ano de 1998 e como se pode verificar no quadro seguinte, um acréscimo de 60.169.008 contos (16,2%), ascendendo no final do ano de 1998 ao valor global de 431.176.846 contos.

Evolução do património financeiro
Exercício de 1998

(em contos)

Activos Financeiros	Valor Nominal		Variação	
	Em 31.12.97	Em 31.12.98	Total	%
Créditos	165 103 197	191 276 581	26 173 384	15,9
Obrigações	21 801 066	23 138 248	1 337 182	6,1
T. de Dívida Pública	80 066 833	88 934 129	8 867 296	11,1
T. Participação	185 259	185 259	0	0,0
Acções e Quotas	23 535 051	30 173 433	6 638 382	28,2
Outros Activos Financeiros	80 316 432	97 469 196	17 152 764	21,4
Total	**371 007 838**	**431 176 846**	**60 169 008**	**16,2**

Para o acréscimo registado (60.169.008 contos) contribuíram todas as carteiras de activos, uma vez que todas elas registaram uma variação positiva, com excepção da carteira dos títulos de participação a qual se manteve inalterada. A maior contribuição foi dada pela carteira dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, que registou uma variação de 26.173.384 contos (43,5% da variação total).

Refira-se que o valor nominal global apresentado no início do ano económico em apreço difere do valor apresentado no final do anterior exercício. Esta diferença resultou das alterações[1] registadas no valor das carteiras de títulos de dívida pública, dos créditos e dos outros activos que, de um modo geral, decorreram das seguintes situações:

- Inclusão das carteiras do FRDP e do FRV que eram objecto de análise noutro ponto do Parecer.
- Integração de valores, relativos a activos não declarados, bem como alterações dos valores nominais apresentados.
- Detecção de deficiências na informação enviada pelos serviços, procedendo estes à alteração dos valores apresentados, relativos ao final do exercício económico anterior, o que no caso dos créditos surge com bastante frequência (alterações decorrentes de novos planos de reembolso).

Os activos financeiros mais representativos, no final de 1998, continuavam a ser os créditos decorrentes de empréstimos concedidos e os outros activos, representando estes, respectivamente, 44,4% e 22,6% do valor total.

Conforme se encontra evidenciado no quadro anterior, para o acréscimo verificado no final do ano contribuíram, essencialmente, as variações positivas registadas na carteira dos créditos, dos outros activos e dos títulos de dívida pública, no montante de, respectivamente, 26.173.384, 17.152.764 e 8.867.296 contos, e que, em conjunto, representaram 86,7% da variação total.

No quadro seguinte encontram-se evidenciadas por tipos de activos as carteiras relativas aos 77 FSA sob análise.

[1] Estas alterações serão analisadas e descritas individualmente, ou seja, por tipos de activos, nos sub-pontos, do ponto 7.3.2 – "Análise da Evolução Registada por Tipos de Activos Financeiros"

Entidades	Tipos de Activos Financeiros					
	1	2	3	4	5	6
Administração dos Portos do Douro e Leixões		X			X	
Administração do Porto de Sines					X	
Administração Regional de Saúde do Norte			X		X	
Comissão de Coordenação da Região do Alentejo					X	X
Caixa Geral de Aposentações			X		X	
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha			X			
Centro de Histocompatibilidade do Sul						X
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro-Rovisco Pais			X			
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	X		X			X
Faculdade de Arquitectura / UTL			X			
Faculdade de Belas Artes / UL			X			
Faculdade de Ciências Médicas / UNL					X	
Faculdade de Ciências Sociais Humanas / UNL					X	X
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL					X	
Fundação para a Ciência e Tecnologia					X	X
Faculdade de Economia / UNL					X	
Faculdade de Engenharia / UP					X	X
Fundo de Actualização de Pensões		X	X		X	X
Fundo de Fomento e Assistência Prisional			X		X	
Fundo de Fomento Cultural					X	
Fundo de Garantia Automóvel		X	X	X	X	X
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	X				X	
Fundo de Garantia de Depósitos						X
Faculdade de Medicina Veterinária			X			
Fundo de Regularização da Dívida Pública	X		X			
Fundo de Renda Vitalícia			X			
Fundo de Turismo	X				X	X
Hospital Cândido Figueiredo Tondela			X			
Hospital Júlio de Matos			X			
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	X	X			X	X
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		X			
Instituto de Camões			X			
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	X				X	X
Instituto de Ciências Sociais / UL						X
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X					X
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	X		X	X	X	
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado			X			
Instituto Geológico e Mineiro						X
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / UNL					X	

(...)

(...)

Entidades	Tipos de Activos Financeiros					
	1	2	3	4	5	6
Instituto de Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	X				X	X
Instituto Nacional de Habitação	X					
Instituto Nacional de Investigação Agrária					X	X
Instituto Nacional de Saúde Dr Ricardo Jorge						X
Instituto de Orientação Profissional / UL			X			
Instituto Politécnico de Beja					X	
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	X				X	X
Instituto Portuário de Norte / ex-Junta Autónoma dos Portos do Norte						X
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil		X			X	
Instituto Português de Santo António em Roma			X			
Instituto de Reinserção Social			X			
Instituto Superior de Economia e Gestão / UTL					X	
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação / UNL					X	
Instituto Superior Técnico					X	X
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / UNL					X	X
Instituto do Vinho do Porto					X	
Instituto da Vinha e do Vinho					X	
Junta Autónoma das Estradas					X	
Laboratório Nacional de Engenharia Civil					X	
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento					X	
Oficinas Gerais de Material de Engenharia					X	
Região de Turismo do Algarve					X	
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X					
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	X					
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X					
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X				X	
Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa	X					
Serviços Sociais do Ministério das Finanças			X			
Serviços Socais da Guarda Nacional Republicana	X					
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	X					
Serviços Sociais da Presidência do Concelho de Ministros		X				
Universidade do Algarve.					X	
Universidade de Aveiro					X	X
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais					X	X
Universidade da Madeira					X	
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria					X	
Universidade do Porto / Reitoria					X	
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria					X	X

Legenda:
1– Créditos **2**– Obrigações **3**– Títulos de Dívida Pública **4**– Títulos de Participação **5**– Acções e Quotas **6**– Outros Activos

Por sua vez, o quadro seguinte evidencia por entidade o valor nominal global em 31.12.97 e em 31.12.98 das carteiras que no final do ano de 1998 apresentavam um valor global superior a 100.000 contos.

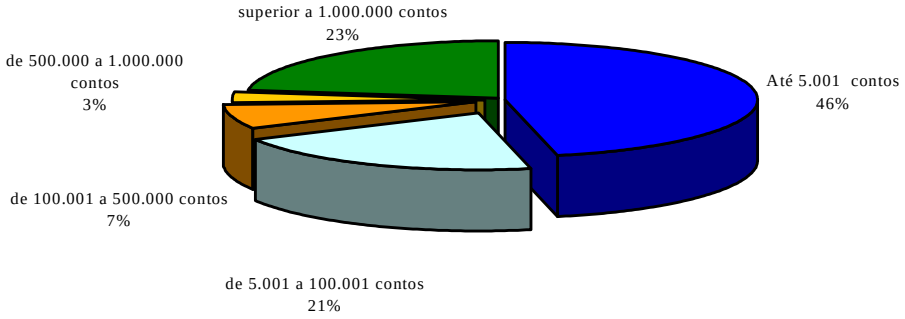
Património financeiro por entidades
Exercício 1998

(em contos)

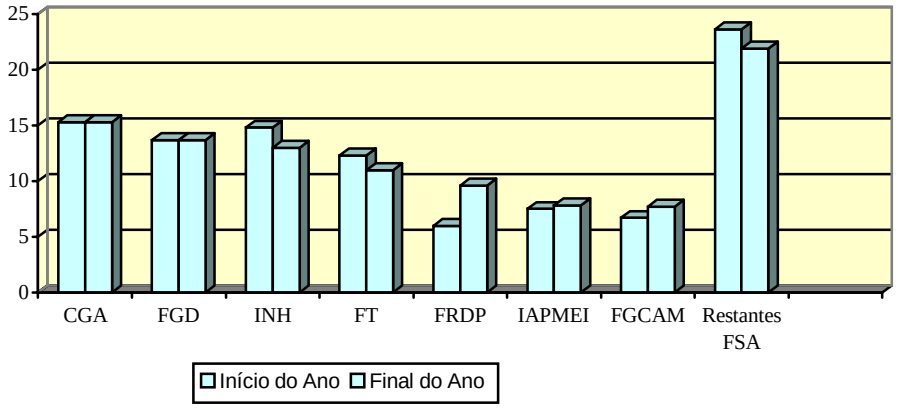
Entidades	31.12.97		31.12.98		Variação da carteira	
	Valor Nominal (1)	% (2)	Valor Nominal (3)	% (4)	Valor (5)=(3)-(1)	% (6)=(3)/(1)
Caixa Geral de Aposentações	56 762 466	15,3	65 845 678	15,3	+ 9 083 212	+ 16,0
Fundo de Garantia de Depósitos	50 960 000	13,7	59 084 000	13,7	+ 8 124 000	+ 15,9
Instituto Nacional de Habitação	54 845 110	14,8	55 996 629	13,0	+ 1 151 519	+ 2,1
Fundo de Turismo	45 557 555	12,3	47 472 214	11,0	+ 1 914 659	+ 4,2
Fundo de Regularização da Dívida Pública	22 258 040	6,0	41 448 270	9,6	+19 190 230	+ 86,2
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	27 704 651	7,5	33 601 985	7,8	+ 5 897 334	+ 21,3
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	25 004 659	6,7	33 412 560	7,7	+ 8 407 901	+ 33,6
Instituto de Emprego e Formação Profissional	29 651 689	8,0	30 101 740	7,0	+ 450 051	+ 1,5
Fundo de Garantia Automóvel	22 220 681	6,0	24 643 064	5,7	+ 2 422 383	+ 10,9
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento das Pescas	11 523 606	3,1	11 118 116	2,6	- 405 490	- 3,5
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	6 369 065	1,7	7 519 867	1,7	+ 1 150 802	+ 18,1
Fundo de Actualização de Pensões	5 499 186	1,5	6 780 305	1,6	+ 1 281 119	+ 23,3
Fundo de Renda Vitalícia	2 770 733	0,7	4 365 039	1,0	+ 1 594 306	+ 57,5
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	2 064 476	0,6	2 434 911	0,6	+ 370 435	+ 17,9
Instituto Superior Técnico	2 001 600	0,5	2 001 600	0,5	0	0,0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 525 435	0,4	1 391 519	0,3	- 133 916	- 8,8
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	1 062 417	0,3	1 113 791	0,3	+ 51 374	+ 4,8
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	392 994	0,1	635 696	0,1	+ 242 702	+ 61,8
Fundação para a Ciência e Tecnologia	535 000	0,1	535 000	0,1	0	0,0
Universidade de Aveiro	376 250	0,1	420 500	0,1	+ 44 250	+ 11,8
Universidade Técnica de Lisboa /Reitoria	316 000	0,1	316 000	0,1	0	0,0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	256 334	0,1	232 752	0,1	- 23 582	- 9,2
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	143 681	0,0	167 263	0,0	+ 23 582	+ 16,4
Instituto de Ciências Sociais e Humanas Universidade Lisboa	89 120	0,0	128 997	0,0	+ 39 877	+ 44,7
Outras[1]	1 117 088	0,3	409 348	0,1	- 707 740	- 63,4
Total	**371 007 836**	**100,0**	**431 176 844**	**100,0**	**60 169 008**	**16,2**

Numa primeira leitura do quadro apresentado concluímos que no final do ano, continua a existir um número bastante elevado de entidades, cerca de 67 %, com uma carteira de activos financeiros pouco significativa, até 100.000 contos. Por sua vez, o património financeiro de cerca de 46 % das entidades analisadas que geriam activos no final do ano de 1998, era inferior a 5.000 contos.

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 53 FSA, cujo valor global da carteira no final do ano era inferior a 100.000 contos



Numa segunda abordagem é ainda de salientar que 7 FSA, a saber, CGA, FGD, INH, FT, FRDP, IAPMEI e FGCAM, representavam, no início do exercício em apreço, 76,3% do respectivo valor global, passando no final do ano a representar 78,1 %. Traduzindo estas situações de forma gráfica, obtém-se a seguinte representação:



Do universo dos FSA analisados, constatou-se que cerca de 39%, ou seja 30 FSA, não registaram em 1998 qualquer alteração no valor nominal da sua carteira, sendo que a maioria destas carteiras era constituída por um só tipo de activo financeiro, o qual, por sua vez, era maioritariamente representado por acções e títulos de dívida pública.

Os Fundos e Serviços Autónomos, objecto de análise, obtiveram receitas e realizaram despesas, relacionadas com activos financeiros de médio e longo prazo, no montante de respectivamente, 67.021.947 contos e 148.502.631 contos. Para o valor das receitas de capital cobradas durante o ano, o maior contributo foi proporcionado pela carteira dos créditos e títulos de dívida pública, que em termos percentuais ascenderam ambas a 47 % do valor total das mesmas. No caso das despesas de capital o maior contributo foi também proporcionado pela carteira de títulos de dívida pública (41 %) e pela carteira dos créditos (38 %).

Por sua vez, as carteiras de activos analisadas proporcionaram, no ano económico em apreço, rendimentos, decorrentes de juros e dividendos, no valor de 10.039.360 contos, cujo maior contributo foi igualmente proporcionado pelas carteiras de créditos e de títulos de dívida pública.

7.3.3 – Análise da evolução registada por tipos de activos financeiros

O tipo de análise a realizar neste ponto compreende o apuramento do valor global no início e final do ano em apreço, relativo a cada uma das carteiras de títulos que são objecto de análise, bem como as variações anuais ocorridas nas respectivas carteiras.

7.3.3.1 – Créditos

São em número de 19, os serviços e organismos da administração pública e institutos públicos que declararam deter créditos decorrentes da concessão de empréstimos e cujo valor totalizava, no final do ano económico em apreço 191.276.581 contos, reflectindo, por sua vez um acréscimo, em termos percentuais, de 15,9%. Em termos de representatividade mantêm-se, à semelhança dos anteriores exercícios, as carteiras do INH, FT e IEFP, que representavam em conjunto, no final do ano em apreço, cerca de 64,8% do valor nominal global da carteira.

Evolução Registada no Valor dos Créditos

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	em 31.12.97	em 31.12.98	Total	%	
Instituto Nacional de Habitação	54 845 110	55 996 629	+ 1 151 519	+ 2,1	2 028 477
Fundo de Turismo	37 402 067	37 992 212	+ 590 145	+ 1,6	811 595
Instituto de Emprego e Formação Profissional	29 581 689	30 031 740	+ 450 051	+ 1,5	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	5 052 997	25 759 682	+ 20 706 685	+ 409,8	184 822
Fundo da Garantia Crédito de Agrícola Mútuo	20 005 000	22 355 000	+ 2 350 000	+ 11,7	158 453
Inst. de Financiamento e Apoio ao Desenv. da Agric. e Pescas	11 075 273	10 680 116	- 395 157	- 3,6	246 288
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	2 465 065	3 652 305	+ 1 187 240	+ 48,2	0
Inst. Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	1 815 906	1 839 341	+ 23 435	+ 1,3	0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 523 433	1 389 517	- 133 916	- 8,8	96 667
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	392 994	635 696	+ 242 702	+ 61,8	53 229
Inst. de Apoio às Pequenas e Médias Emp. e ao Investimento	412 598	374 823	- 37 775	- 9,2	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	207 934	190 610	- 17 324	- 8,3	0
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	143 681	167 263	+ 23 582	+ 16,4	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	122 192	160 186	+ 37 994	+ 31,1	0
Outras[1]	57 258	51 461	- 5 797	- 10,1	0
Total	**165 103 197**	**191 276 581**	**26 173 384**	**15,9**	**3 579 531**

Da análise do quadro verificou-se que o valor da dívida no início do ano económico em apreço difere do valor apresentado no final do anterior exercício. Esta situação, que se tem verificado todos os anos, resultou, não só das alterações registadas no valor em dívida apresentado pelas entidades abaixo

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 5 entidades.

indicadas, como também da inclusão de 2 organismos – os Serviços Sociais do Ministério da Saúde e o Fundo de Regularização da Dívida Pública[1].

- **FT** – A informação enviada em cumprimento da Resolução n.º 10/93-2.ªS., continuou a apresentar várias deficiências, relacionadas com situações de reestruturação e de transição de empréstimos para contencioso, o que indicia não terem sido objecto de correcção as situações identificadas no decurso da auditoria realizada ao Fundo, com referência ao exercício de 1997. Convém ainda salientar que a informação constante deste mapa não é fidedigna, uma vez que para além de não ter sido obtido esclarecimento para todas as situações detectadas e decorrentes da análise interna desses mapas, poder-se-ão ainda manter créditos em duplicado, decorrentes das situações acima referidas e que possam não ter sido detectados pelos serviços de apoio do Tribunal. Relativamente à questão da revisão dos procedimentos objecto de reparo pelo Tribunal de Contas, o organismo esclareceu que a mesma está em curso.

- **INETI** – No saldo em dívida, decorrente dos empréstimos concedidos, no início do ano em apreço, foram incluídas as dívidas decorrentes dos empréstimos concedidos pelo ex-Ministério da Indústria e da Energia, ao abrigo de contratos de desenvolvimento industrial, os quais só foram declarados na informação relativa ao exercício de 1998.

- **IEFP** – Foi incluído em duplicado, no valor em dívida no final de 1997 os reembolsos recebidos nos Serviços Centrais, mas relativos às delegações regionais, valores esses que já estavam imputados ao valor dos reembolsos das respectivas delegações.

- **SASUAveiro** – A divergência entre os valores apresentados no final do exercício de 1997 e no início do ano económico em apreço decorreu da introdução de empréstimos inicialmente considerados de curto prazo; no entanto, e a pedido dos alunos existiu uma alteração do prazo de reembolso, sendo introduzidos no valor em dívida no início do ano.

O acréscimo registado em 1998 no valor de 26.173.384 contos (+ 15,9%) ficou a dever-se, essencialmente, aos aumentos registados nas carteiras de créditos do FRDP, do FGCAM, do ICEP e do INH.

O acréscimo mais significativo ocorreu nos créditos detidos pelo FRDP no montante de 20.706.685 contos (79,1% da variação total). Esta variação resultou da concessão de empréstimos à RTP, Transgás e Dragapor, no valor total de 20.600.000 contos e da capitalização de juros no valor de 106.685 contos. Os dois primeiros são empréstimos de longo prazo e o último de curto prazo. Este deveria ter sido reembolsado em 27 de Julho de 1998, o que não ocorreu por se não ter concretizado um auxílio da Comissão Europeia. Assim, foi autorizada uma prorrogação de prazo por seis meses e a capitalização dos juros que se teriam vencido na data de amortização contratualmente prevista. À data da deslocação ao IGCP o empréstimo já estava amortizado.

Os créditos decorrentes da concessão de empréstimos pelo FGCAM sofreram também um acréscimo de 2.350.000 contos (9% da variação total), o qual resultou em exclusivo da concessão de empréstimos nesse valor.

No exercício económico em análise, os FSA registaram receitas relacionadas com os reembolsos de empréstimos no valor de 31.222.762 contos e despesas com a concessão de empréstimos no montante de 56.767.919 contos.

[1] Objecto de análise noutro ponto do Parecer.

7.3.3.1.1 – Acções de verificação

Em virtude da informação disponibilizada pelo INH e ICEP apresentarem algumas divergências, procedeu-se, no domínio do património financeiro, à realização de acções de verificação junto dos mesmos. O principal objectivo destas acções consistiu na avaliação da credibilidade da informação remetida ao abrigo da Resolução, bem como na sua compatibilização com os elementos contabilísticos.

- **ICEP** – Em resultado da acção realizada, verificou-se que de um modo geral era satisfatória a forma como os serviços do Instituto procediam à gestão dos créditos decorrentes de empréstimos a médio e longo prazo. Verificou-se ainda que, em face dos diferentes critérios adoptados pela contabilidade e pela secção de crédito (secção responsável pela elaboração do mapa da Resolução), para os registos contabilísticos, o valor apresentado no mapa enviado ao abrigo da Resolução para a dívida no final do ano económico de 1998, não era compatível com o valor da conta 41.3 Empréstimos de financiamento, constante do balancete. Após ponderação dos critérios, foi recomendado ao Instituto que preenchesse o mapa da Resolução tendo em conta os critérios adoptados pela contabilidade, por forma a evitar futuras divergências.

  Relativamente à comparação estabelecida entre os valores de receita e de despesa, relacionados com activos financeiros, inscritos no mapa da Resolução, no mapa de fluxos financeiros e no mapa de controlo da execução orçamental (que serve de base para elaboração da Conta Geral do Estado), verificaram-se algumas divergências. De uma modo geral, as divergências ocorridas entre os dois primeiros mapas não foram significativas e resultaram da não contabilização de movimentos relativos a alguns empréstimos. Entre o mapa de fluxos financeiros e o mapa de controlo da execução orçamental registaram-se divergências mais significativas, que decorrem, por um lado de no mapa de controlo da execução orçamental não estarem registados os movimentos relativos à conta do Fundo PAIEP e os saldos da conta do ex-IPT, e por outro lado, de estarem registadas as receitas relativas a reembolsos recebidos em anos anteriores, devidamente contabilizadas no ano do seu recebimento.

  No que respeita à evolução da carteira de créditos do ICEP durante o ano de 1998, deverá salientar-se que o acréscimo ocorrido no valor da dívida de 1.187.240 contos resultou, essencialmente, dos financiamentos concedidos ao abrigo da medida B2 do programa operacional RETEX e PAIEP no montante de, respectivamente, 1.502.590 contos e de 75.700 contos e dos reembolsos de capital relativos aos empréstimos de financiamento Fundo PAIEP/NIDE, PAIEP 2 e RETEX, que em conjunto ascenderam a 391.050 contos.

  Salienta-se que embora a carteira de activos seja constituída, maioritariamente, por participações em centros e pelas unidades de participação FRIE IPE–Capital , estes títulos estão a perder o seu peso no valor global da carteira, face ao aumento registado durante o exercício em apreço no valor da dívida decorrente dos empréstimos concedidos, a qual no final do ano representava cerca de 48,6% do valor global da carteira.

  Accionado o contraditório, o ICEP não respondeu.

- **INH** – Em resultado desta acção, verificou-se que de um modo geral era satisfatória a gestão dos créditos decorrentes de empréstimos, a cargo da Direcção de Serviços Financeiros, sem prejuízo de pequenos aperfeiçoamentos que o sistema de gestão de crédito possa merecer e de uma mais directa ligação deste sistema aos registos contabilísticos. Constatou-se ainda que a informação remetida era credível e compatível com a informação constante das várias peças

contabilísticas. Contudo, através do mapa da Resolução foram apurados valores de receita e de despesa divergentes dos respectivos valores inscritos no mapa da conta de gerência, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e agrupamento 09 (despesa), das respectivas classificações económicas. Estas divergências estão relacionadas com os critérios utilizados pelo Instituto para a contabilização das capitalizações e das despesas e receitas relacionadas com as dações em cumprimento, a saber:

- Juros capitalizados – São registados simultaneamente e pelo mesmo montante, no capítulo 04 Rendimentos de propriedade da receita e no agrupamento 09 Activos financeiros da despesa.
- Dações em pagamento – As receitas e despesas provenientes das dações são registadas, respectivamente, no capítulo 10 Activos financeiros e no agrupamento 09 Activos financeiros.

A este respeito o INH solicitou à DGO esclarecimentos acerca dos procedimentos adoptados. Contudo, considera-se que os procedimentos seguidos deverão ser objecto de alteração.

O INH, na sua resposta, refere ter entretanto recebido o parecer da DGO, cujo entendimento foi no sentido de os juros capitalizados só deverem ser registados aquando do seu efectivo recebimento; relativamente às operações relacionadas com as dações em pagamento, a DGO entendeu que as receitas provenientes da venda de imóveis recebidos pelo INH a esse título, devem ser contabilizadas em "outros activos financeiros", não se tendo, pronunciado, no entanto, sobre a contabilização das despesas efectuadas com esses imóveis.

O Tribunal, continua a considerar que não constituindo os imóveis recebidos como dação em pagamento, activos financeiros, as receitas e despesas com eles relacionadas, não deveriam ser contabilizados como tal.

No que respeita à evolução dos créditos durante o ano económico de 1998, verificou-se que a carteira de empréstimos totalizava, no final do exercício em apreço, 55.996.629 contos, reflectindo um acréscimo no valor de 1.151.519 contos (4,4 %). Tal acréscimo resultou de novos empréstimos concedidos (+23.509.352 contos), das capitalizações (+723.132 contos), do pagamento de juros em dívida (-255.224 contos), dos pagamentos de capital (-21.544.496 contos), bem como dos movimentos de correcção aos saldos iniciais dos juros e do capital vincendo (-1.281.245 contos).

7.3.3.2 – Obrigações e títulos de dívida pública

A carteira de obrigações a cargo dos FSA tem vindo a diminuir em termos de número de entidades, passando de 9 para 6; contudo, em termos de valor global tem vindo a registar sucessivos acréscimos. À data de 31 de Dezembro de 1998 o valor global desta carteira ascendia a 23.138.248 contos, reflectindo um aumento de 1.337.182 contos (+ 6,1%).

Evolução Registada na Carteira de Obrigações

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	em 31.12.97	em 31.12.98	Total	%	
Fundo de Garantia Automóvel	14 139 988	14 856 437	+ 716 449	+ 5,1	685 012
Fundo de Actualização de Pensões	4 428 460	5 367 174	+ 938 714	+ 21,2	214 626
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	3 222 600	2 914 609	- 307 991	- 9,6	99 072
Outras[1]	10 018	28	- 9 990	- 99,7	79
Total	**21 801 066**	**23 138 248**	**1 337 182**	**6,1**	**998 789**

Da análise do quadro podemos observar que 3 entidades, o FGA, o FUNDAP e o IAPMEI, continuavam, no final de 1998, a deter a quase totalidade deste tipo de títulos, ou seja 99,9% do valor global da carteira no final do exercício.

Para a variação ocorrida (1.337.182 contos) contribuíram, os acréscimos registados nas carteiras do FUNDAP e do FGA, no montante de, respectivamente, 938.714 e 716.449 contos, os quais representavam em conjunto 123,8% da variação total. A este acréscimo deverá ser deduzida a variação de sinal contrário registada na carteira do IAPMEI de 307.991 contos (-23% da variação total).

A variação registada na carteira do FGA resultou da aquisição de 1.333.762 obrigações no valor nominal de 3.509.737 contos, deduzidas das amortizações totais e parciais, nos valores de, respectivamente, 2.783.288 contos e 10.000 contos. Por sua vez, a variação ocorrida na carteira do FUNDAP resultou do mesmo tipo de movimentos, ou seja, da aquisição de obrigações no valor de 1.668.714 contos e de amortizações no valor de 730.000 contos.

A variação negativa mais representativa ocorreu na carteira do IAPMEI, para a qual contribuiu o reembolso de obrigações no valor de 427.991 contos, bem como a subscrição de um empréstimo obrigacionista emitido pela empresa SPEL, no montante de 120.000 contos.

A carteira de obrigações gerida pelos FSA proporcionou rendimentos na ordem dos 998.789 contos, sendo ainda apuradas receitas e despesas de capital no montante de, respectivamente, 3.922.096 contos e 5.293.973 contos.

Por sua vez, a carteira de títulos de dívida pública a cargo dos FSA reparte-se por 22 entidades, apresentando em 31 de Dezembro de 1998, um valor global de 88.934.129 contos, reflectindo um acréscimo no montante de 8.867.296 contos (+11,1 %).

Refira-se que o valor nominal apresentado no início do ano económico em apreço difere do valor apresentado no final do anterior exercício. Esta situação ficou a dever-se, essencialmente, à inclusão das carteiras do FRDP e do FRV que eram objecto de análise noutro ponto do Parecer.

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 3 entidades.

Evolução Registada no Valor da Carteira de Títulos de Dívida Pública

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	em 31.12.97	em 31.12.98	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	56 762 266	65 845 478	+ 9 083 212	+ 16	2 468 358
Fundo de Regularização da Dívida Pública	17 205 043	15 688 588	- 1 516 455	- 8,8	956 489
Fundo de Renda Vitalício	2 770 733	4 365 039	+ 1 594 306	+ 57,5	140 217
Fundo de Garantia Automóvel	2 554 751	2 380 751	- 174 000	- 6,8	155 850
Fundo de Actualização de Pensões	643.783	583 043	- 60 740	- 9,4	39 615
Outras[1]	130 257	71 230	- 59 027	- 45,3	7 789
Total	**80 066 833**	**88 934 129**	**8 867 296**	**11,1**	**3 768 318**

Do universo de entidades gestoras deste tipo de título, verificou-se que a carteira mais representativa no final do exercício económico em apreço era a da CGA, que registou no exercício de 1997 o maior aumento de sempre de 56.366.175 contos (+1.513%), contribuindo assim para que fosse contrariada a tendência decrescente desta carteira.

No ano em apreço, verificou-se igualmente um aumento no valor global da carteira, embora inferior (8.867.296 contos), também devido essencialmente, à variação da carteira da CGA.

A evolução que tem vindo a verificar-se na carteira da CGA, decorreu das responsabilidades 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). Para este efeito, a Caixa recebe verbas do Fundo de Pensões do BNU, as quais aplica em títulos de dívida pública. Por sua vez, os rendimentos desta carteira servem para, em conjunto com o produto da venda destes títulos, fazer face às pensões relativas aos aposentados do BNU.

Relativamente ao Fundo de Pensões de Macau foram recebidas, pela primeira vez em 1997, verbas, que foram aplicados em títulos de dívida pública e que geraram rendimentos, situação que se mantém no exercício em apreço. Contudo, a CGA só procederá ao 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 suficientes para cobrir aqueles encargos.

Do universo de entidades gestoras destes títulos, só 9 (41 %), evidenciaram movimentos na sua carteira, das quais só a CGA e o FRV registaram acréscimos, no montante de, respectivamente, 9.083.212 contos e 1.594.306 contos. As restantes carteiras registaram variações negativas (-1.810.222 contos), sendo de destacar o decréscimo registado na carteira do FRDP (-1.516.455 contos).

O aumento da carteira da CGA (+9.083.212 contos) resultou das variações verificadas nas 4 carteiras de títulos afectas às seguintes reservas:

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 17 entidades

Fundo de Reserva	-	75.948	contos;
Fundo de Organismos Integrados	-	110	contos;
Reserva especial – Dec. Lei n.º 357 /93	+	1.643.700	contos;
Reserva especial – Dec. Lei n.º 227/96	+	7.515.570	contos

Por sua vez, o acréscimo registado na carteira do FRV de 1.594.306 contos ficou a dever-se, essencialmente, a aquisições de títulos no valor de 1.880.915 contos, tendo as amortizações atingindo os 286.942 contos.

O decréscimo registado na carteira de títulos do FRDP ficou a dever-se à aquisição de títulos no valor de 22.796.395 contos, a movimentos de alienação e amortização no montante de, respectivamente, 21.663.786 contos e 2.645.419 contos, bem como a outras variações (-3.645 contos).

As receitas de capital proporcionadas por esta carteira gerida pelos FSA totalizaram 31.536.517 contos, tendo sido realizadas despesas de capital no valor de 61.449.676 contos.

7.3.3.3 – Títulos de participação

A carteira relativa a este tipo de activo não tem sofrido qualquer evolução, pelo que as entidades detentoras, 2, continuavam a ser as mesmas dos anos anteriores, FGA e IFADAP, não tendo ocorrido, em 1998, qualquer movimento na carteira, contrariamente ao registado no anterior exercício, em que se verificou um decréscimo no valor de 75.000 contos. No final do ano de 1998, esta carteira apresentava um valor nominal global de 185.259 contos. Os rendimentos proporcionados por estes títulos totalizaram 9.855 contos.

Evolução Registada no Valor da Carteira de Títulos de Participação

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	em 31.12.97	em 31.12.98	Total	%	
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	8 000	8 000	0	0	423
Fundo de Garantia Automóvel	177 259	177 259	0	0	9 432
Total	**185 259**	**185 259**	**0**	**0**	**9 855**

7.3.3.4 – Acções e quotas

O universo de entidades que declararam ser detentoras deste tipo de activo, foi alargado ou seja, passou de 41 para 45 entidades (duas das quais detectadas através da análise realizada à Conta Geral do Estado), totalizando esta carteira, no final do ano de 1998, o valor nominal de 30.173.433 contos.

Evolução Registada no Valor da Carteira de Acções e Quotas

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	em 31.12.97	em 31.12.98	Total	%	
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	10 324 993	11 068 093	+ 43 100	+ 7,2	0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	4 999 659	11 057 560	+ 6 057 901	+ 121,2	0
Fundo de Garantia Automóvel	3 172 191	3 285 525	+ 113 334	+ 3,6	99 303
Fundo de Turismo	1 820 593	1 820 593	0	0	0
Instituto Superior Técnico	606 800	606 800	0	0	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	500 000	500 000	0	0	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	498 450	498 450	0	0	0
Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual	128 570	475 570	+ 347 000	+ 269,9	0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	430 000	430 000	0	0	0
Universidade Técnica de Lisboa /Reitoria	184 000	184 000	0	0	0
Outras[1]	869 795	246 842	- 622 953	- 71,6	1 645
Total	**23 535 051**	**30 173 433**	**6 638 382**	**28,2**	**100 948**

À data de 31.12.98 as carteiras mais representativas eram as do IAPMEI e do FGCAM, as quais em conjunto, representavam 73% do respectivo valor global. À semelhança do que se tem vindo a verificar nos anteriores exercícios, mantém-se, no exercício em apreço, a tendência constante de crescimento, tendo sido registado o mais significativo acréscimo de 6.638.382 contos (+28,2%). Para o acréscimo em causa, contribuiu, quase na totalidade, e como se verá mais adiante, a variação positiva registada na carteira do FGCAM[2] (+91,3 % da variação total), quebrada pela variação negativa, e mais significativa, verificada na carteira do FFC (-9,8 % da variação total).

Da análise do quadro apresentado destaca-se a variação da carteira do FGCAM no valor de 6.057.901 contos, logo seguida das variações registadas nas carteiras do IAPMEI (+743.100 contos) e do IPACA (+347.000 contos), sendo ainda de salientar a variação de sinal contrário, relativa ao FFC (-650.000 contos).

O acréscimo verificado na carteira do FGCAM resultou, em exclusivo, da subscrição de 6.057.901 acções decorrentes do aumento de capital social da Sociedade designada por CREDIVALOR – Sociedade Parabancária de Valorização de Créditos S.A.. Para a variação registada na carteira do IAPMEI contribuiu, a subscrição de 750.000 acções e a alienação de 690 acções da SPGM- Sociedade de Investimentos, SA. O aumento registado na carteira do IPACA, de 347.000 contos, resultou, em exclusivo, da subscrição de 347.000 acções. Por sua vez, a variação negativa registada no valor da carteira do FFC resultou da alienação à DGT de 650.000 acções da Sociedade Portugal Frankfurt 97, S.A.

No ano em apreço, os FSA registaram receitas e despesas de capital no montante de, respectivamente, 259.634 contos e 7.565.763 contos.

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 35 entidades.

[2] A carteira de acções deste Fundo tem vindo a registar sucessivos acréscimos.

7.3.3.5 – Outros activos financeiros

Nesta rubrica Outros Activos Financeiros, são integrados diversos tipos de títulos, designadamente, fundos de investimento mobiliário, unidades de participação em centros tecnológicos, em associações e em instituições de utilidade pública, títulos FRIE, títulos de depósito, depósitos a prazo, títulos Caixa-Gest e participações no património social de fundos sociais e Fundações.

Nesta rubrica, e como podemos observar, estão incluídos os títulos caixa-gest 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 25 entidades. No entanto, o valor apresentado no início do ano de 1998 difere do valor apurado no final do anterior exercício. Esta diferença entre valores resultou das seguintes situações:

- Exclusão das carteiras do IPQ e SGMC, objecto de análise no ponto 7.2.2.5.
- Integração no valor nominal da carteira do ICEP, dos títulos relativos ao ex - Centro de Design Têxtil e de Moda, por se ter constatado que, embora este Centro se encontre em fase de liquidação, os títulos estavam ainda considerados na contabilidade.
- Incorrecção da informação prestada pelo ICS/UL em relação ao anterior exercício, 1997, que retratava o valor da carteira relativo ao exercício em apreço, pelo que se procedeu à sua correcção.

Evolução Registada no Valor da Carteira de Outros Activos Financeiros

(em contos)

Entidade	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	em 31.12.97	em 31.12.98	Total	%	
Fundo de Garantia e Depósitos	50 960 000	59 084 000	+ 8 124 000	+ 15,9	1 392 295
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	13 744 460	19 244 460	+ 5 500 000	+ 40	0
Fundo de Turismo	6 334 895	7 659 409	+ 1 324 514	+ 20,9	0
Fundo de Garantia Automóvel	2 176 492	3 943 092	+ 1 766 600	+ 81,2	0
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	3 858 900	3 858 900	0	0	0
Instituto Superior Técnico	1 394 800	1 394 800	0	0	0
Fundo de Actualização de Pensões	399 943	799 943	+ 400 000	+ 100	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	441 775	455 155	+ 13 380	+ 3	0
Universidade de Aveiro	375 000	375 500	+ 500	+ 0,1	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	132 000	132 000	0	0	0
Instituto de Ciências Sociais	89 120	128 997	+ 39 877	+ 44,7	4 708
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	120 000	120 000	0	0	0
Outras[1]	289 047	272 940	- 16 107	- 5,6	94
Total	**80 316 432**	**97 469 196**	**17 152 764**	**21,4**	**1 397 097**

Esta carteira não se tem mantido estática, ou seja, tem registado, ao longo dos vários exercícios, uma evolução crescente, a qual se continuou a verificar no exercício em apreço, que registou um acréscimo no valor de 17.152.764 contos (+21,4%).

Em termos de representação no valor nominal global, e à semelhança do registado em anos anteriores, a carteira mais representativa, continuava a ser a do FGD, que em conjunto com a do IAPMEI, representava cerca de 80,4% do valor global no final de 1998.

Para o acréscimo registado na carteira de outros activos, contribuiu para além da variação positiva ocorrida na carteira do FGD (+47,4% da variação total), as variações, também positivas, registadas nas carteiras do IAPMEI, do FT e do FGA, nos valores de, respectivamente, 5.500.000 contos, de 1.324.514 contos e de 1.766.600 contos que, em conjunto, ascendem a 50,1 % da variação total.

O acréscimo ocorrido na carteira do FGD resultou da aquisição de 8.124 títulos de depósito, no respectivo valor da variação. O aumento registado na carteira do IAPMEI resultou, exclusivamente, da subscrição de 500.000 unidades de participação no valor de 500.000 contos e da participação no Fundo de Contragarantia Mútuo no valor de 5.000.000 contos. No caso do FT, a variação ocorrida resultou da subscrição de unidades de participação no valor 1.635.078 contos. Dado que estes títulos

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 13 entidades

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, registando-se em 1998, uma desvalorização no valor de 310.564 contos.

No ano de 1998, esta carteira gerida pelos FSA proporcionou receitas de capital no valor de 80.938 contos e foram realizadas despesas de capital no valor de 17.425.300 contos.

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores constantes da CGE/98, os valores apurados e os valores constantes do mapa da conta de gerência

Neste ponto procede-se a um confronto entre a informação enviada pelos FSA ao abrigo da Resolução n.º 10/93-2.ª S., com a informação constante dos mapas que contêm a Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas Contas de Gerência de 1998 Subsector Fundos e Serviços Autónomos e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 1998. Para além deste confronto foi ainda analisada a informação contida nos mapas da conta de gerência e/ou nos mapas de fluxos financeiros, que integram o processo da conta de gerência enviada pelos serviços a este Tribunal, nos termos do n.º 1 do art.º 51.º da Lei n.º 98/97, uma vez que são estes mapas que, em conjunto com os mapas de controlo orçamental, são enviados à DGO para elaboração dos respectivos mapas constantes da CGE.

É de ressaltar que do universo de organismos sobre os quais recaiu a apreciação do património financeiro, alguns Fundos e Serviços Autónomos não constam dos mapas da CGE.

Desta forma a análise realizada neste ponto está desagregada em FSA que constam dos mapas da CGE e FSA que não foram incluídos.

7.3.4.1 – FSA que constam dos mapas da CGE

Do universo de entidades que remetem a informação acerca do seu património financeiro, 77 no exercício de 1998, apenas 63 estão identificados na Conta Geral do Estado como FSA.

A análise dos elementos constantes da CGE, teve por fim, por um lado, verificar a fiabilidade da informação remetida pelos FSA, em termos de confirmação dos valores apurados de receita e de despesa, relativos ao exercício de 1998; por outro lado, verificar a possibilidade de determinadas entidades, detentoras de activos financeiros, não estarem a remeter ao Tribunal informação sobre o seu património financeiro, tendo sido detectadas nesta situação 3 entidades, a saber os SSMS, a UP/R e o IPB.

A recolha que é feita ao nível da CGE, respeita aos valores de receita e de despesa contabilizados, respectivamente, no capítulo 10 e agrupamento 09, ambos com a designação de Activos Financeiros.

Uma das grandes dificuldades para análise dessa informação é o facto de não existir desagregação dos valores do respectivo capítulo e agrupamento, respectivamente, por grupos e artigos e por rubrica, ou seja, de acordo com cada uma das classificações económicas, não sendo possível a identificação dos valores relativos às operações financeiras e dos rendimentos relacionados com activos financeiros que não estejam abrangidos pelo artigo 3.º da citada Resolução. Assim, no caso do capítulo 04 Rendimentos de Propriedade, torna inviável qualquer comparação com o valor apurado. 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 despesas, 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 por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros e rendimentos, relativos aos activos financeiros geridos por cada um dos FSA objecto de análise, 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.

Assim, tendo em conta o enunciado, elaborou-se o quadro seguinte que evidencia, por entidade e por capítulo e agrupamento, as divergências constatadas entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada ao Tribunal e os valores evidenciados na CGE/98.

Numa primeira abordagem é de salientar que continuavam, à semelhança do que já vem sendo referido em anos anteriores, a registar-se diferenças, nalguns casos significativas, entre os valores de receita e de despesa constantes da CGE e os valores apurados através da informação enviada ao abrigo da citada Resolução. Contudo, estas diferenças registam-se, maioritariamente, nos organismos que detêm contabilidade patrimonial. A título de exemplo refira-se:

- **CGA** – As receitas e as despesas apuradas são de valor superior aos montantes evidenciados na CGE, situação esta que indicia que nem todas as receitas e despesas foram devidamente contabilizadas, ou seja, a contabilização processa-se por valores líquidos, não reflectindo o total de receitas cobradas e despesas realizadas.
- **IAPMEI –** As receitas evidenciadas na CGE são de valor bastante superior às apuradas através da informação enviada, situação essa que indicia a existência de outros activos financeiros, para além dos declarados, o que foi confirmado pelo Instituto.
- **ICEP – A**s receitas evidenciadas na CGE são de valor inferior às receitas efectivamente recebidas e apuradas através da informação enviada; esta situação resultou das receitas relativas ao Fundo PAIEP não terem expressão, no mapa de controlo da execução orçamental.

(em contos)

Ministério/Entidades	Receitas 10 – Activos Financeiros			Despesas 09 – Activos Financeiros		
	CGE	Resolução	Diferença	CGE	Resolução	Diferença
Negócios Estrangeiros						
Instituto Camões	0	26	- 26	0	0	**0**
Finanças						
Fundo de Regularização da Dívida Pública	329 309 205	24 309 205	+ 305 000 000	533 355 208	43 367 445	**+ 489 987 763**
Caixa Geral de Aposentações	2 857 142	6 629 289	- 3 772 147	1 255 606	16 098 963	**- 14 843 357**
Instituto Português de Santo António em Roma	0	41 668	- 41 668	0	0	**0**
Administração Interna						
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	142 614	0	(*)+ 142 614	119 447	0	**(*)+ 119 447**
Equipamento Planeamento Adm. Território						
Inst. Gestão e Alienação do Pat. Habitacional do Estado	657 381	0	+ 657 381	0	0	**0**
Instituto Nacional de Habitação	24 407 901	21 544 496	+ 2 863 405	25 277 927	23 509 352	**+ 1 768 575**
Administração do Porto de Sines	0	0	0	205 083	1 800	**+ 203 283**
Instituto Portuário do Norte	0	9 022	- 9 022	0	0	**0**
Economia						
Inst. de Apoio às Peq. e Médias Emp. e ao Investimento	10 168 262	456 189	+ 9 712 073	6 149 063	6 120 000	**+ 29 063**
ICEP – Inv. Comércio e Turismo em Portugal	333 194	391 050	- 57 856	75 701	1 581 852	**- 1 506 151**
Fundo de Turismo	4 238 281	4 328 607	- 90 326	6 215 028	6 351 813	**- 136 785**
Educação						
Universidade de Aveiro	0	1 875	- 1 875	46 787	45500	**+ 1 287**
Inst. de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa	0	17 391	- 17 391	0	29 998	**- 29 998**
Universidade da Madeira	0	0	0	0	4 000	**- 4 000**
Fac. de Engenharia da Universidade do Porto	0	1 525	- 1 525	0	0	**0**
Serv. de Acção Social da Universidade de Aveiro	4 658	3 606	(*)+ 1 052	2 415	860	**(*)+ 1 555**
Serv. de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	0	1 368	- 1 368	0	0	**0**
Saúde						
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	57 269	128 271	- 71 002	0	151 853	**- 151 853**
Trabalho e Solidariedade						
Instituto de Emprego e Formação Profissional	2 354 496	2 354 148	+ 348	1 647 553	1 647 552	**+ 1**
Cultura						
Fundo de Fomento Cultural	0	0	0	54 433	0	**(*)+ 54 433**
Inst. Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	7 686	4 214	(*)+ 3 472	422 650	422 650	**0**
Total	**374 538 089**	**60 221 950**	**314 316 139**	**574 826 901**	**99 333 638**	**475 493 263**

(*)A diferença respeita a receitas e/ou despesas relacionadas com activos financeiros de curto prazo, activos não considerados para efeitos de aplicação da Resolução.

Face às divergências evidenciadas no quadro apresentado, solicitou-se às respectivas entidades a sua justificação, obtendo-se os seguintes esclarecimentos:

Instituto Camões – A diferença apurada na receita (-26 contos), resultou da não contabilização no capítulo 10 – Activos financeiros, do valor relativo ao reembolso de 26 Obrigações do Tesouro. Através da análise da conta de gerência verificou-se que o respectivo valor estava contabilizado, juntamente com os juros, no capítulo 04 – Juros e amortizações – Adm. Púb., designação que não está de acordo com o classificador económico das receitas[1]. Dada a existência de um capítulo específico (cap. 10) para a inclusão de receitas relacionadas com reembolsos de activos financeiros, continua-se a considerar o procedimento incorrecto, situação para a qual o organismo já tinha sido alertado relativamente ao ano anterior.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

FRDP – A diferença apurada na receita (305.000.000 contos) resultou de na CGE estarem incluídas reembolsos decorrentes de aplicações financeiras de curto prazo, activos não considerados para efeitos de aplicação da Resolução.

Por sua vez, a diferença apurada na despesa (489.987.763 contos) resultou de na CGE estarem evidenciadas outras despesas com activos financeiros, para além das relacionadas com a aquisição de títulos de dívida pública e de concessão de empréstimos – despesas relacionadas com aplicações de curto prazo, com aumentos de capital e aquisição de acções no montante de, respectivamente, 305.000.000 contos, 184.972.763 contos e 15.000 contos, sendo estas 2 últimas objecto de análise no ponto 7.4.

O IGCP, na sua resposta, não fez qualquer referência a estas questões.

CGA – As diferenças apuradas na receita (-3.772.147 contos) e na despesa (-14.843.357 contos) resultaram de na CGE, e segundo informação transmitida pelo organismo, só estarem evidenciados os movimentos líquidos registados nas carteiras, enquanto que no mapa da Resolução estão evidenciados todos os movimentos de receita e de despesa, decorrentes da gestão das várias carteiras. Contudo, mesmo tendo em conta esse facto subsistem ainda divergências.

No que respeita às receitas, a diferença apurada resultou de na CGE só estarem evidenciados os reembolsos de títulos da carteira afecta à Reserva especial – DL n.º 227/96 e ao Fundo de reserva, no montante de, respectivamente, 2.802.650 contos e 54.492 contos. No entanto, o movimento líquido registado na carteira afecta à Reserva especial – DL n.º 227/96 ascendia a 2.393.128 contos, o qual diverge do valor inscrito na CGE.

A CGA, na sua resposta, esclarece que *"(...) o valor de 2.393.128 contos apurado no mapa da Resolução n.º 10/93 – 2.º S respeita à variação contabilística registada, em 1998, na conta 41 – Investimentos Financeiros, referente à carteira de títulos afecta à "Reserva Especial – DL n.º 227/96", enquanto que o valor de 2.802.650 contos corresponde ao montante desinvestido, também em 1998, da mesma carteira de títulos."*. Refere ainda que:

> *"A receita contabilizada no capítulo 10 "Activos Financeiros" inclui 54 492 contos resultantes dos reembolsos de títulos da carteira afecta ao "Fundo de Reserva – c/Títulos", enquanto que os reembolsos de títulos da carteira afecta ao "Fundo de Organismos*

[1] A designação dada pelo respectivo classificador a esse capítulo 04, grupo 02, respeita a "Rendimentos de Propriedade – Juros de Administrações Públicas".

Integrados – c/ Títulos", no valor de 59 contos, se encontram contabilizados em "Outras Receitas Correntes – Entidades Diversas", uma vez que estes reembolsos constituem receita do cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.".

Por sua vez, o valor de despesa evidenciado na CGE de 1.255.606 contos reflecte, segundo esclarecimento prestado pelo organismo:

1. Acréscimo líquido registado na carteira relativa à Reserva Especial – DL n.º 353/93, no valor de 26.249 contos, estando incluídos nesse valor, o movimento líquido relativo aos bilhetes do Tesouro, não considerados no âmbito da Resolução.

2. Aplicação em depósitos a prazo, de verbas afectas à Reserva Especial – DL n.º 353/93, para rendibilização de disponibilidades, no valor de 1.283.908 contos.

3. Menos valias de 54.551 contos, resultantes do reembolso de títulos adstritos aos Fundos Reserva –C/ títulos, no valor de 54.492 contos e Organismos integrados no valor de 59 contos.

Contudo, se se analisar o mapa enviado ao abrigo da Resolução verifica-se que o 1º movimento corresponde efectivamente à diferença entre os valores de aquisição e de venda/reembolsos dos títulos afectos à respectiva carteira, quer de curto[1], quer de médio e longo prazo. Relativamente ao 3º movimento, descrito como menos valia, corresponde, exactamente, ao valor de receita resultante do reembolso dos títulos afectos às carteiras enunciadas, parte do qual (54.492 contos) já tinha sido considerado, e correctamente, como uma receita. Por sua vez o valor indicado das menos valias, decorrentes dos reembolsos de títulos afectos aos Fundos Reserva –C/ títulos e Organismos integrados foi de, respectivamente, 21.456 contos e 51 contos, pelo que não há consistência na informação prestada.

Relativamente à divergência apresentada para a despesa, a CGA, na sua resposta, refere que:

"Os valores contabilizados como despesa no agrupamento 09 "Activos financeiros" incluem os reembolsos de títulos das carteiras adstritas ao "Fundo de Reserva – C/ títulos" (54.492 contos) e ao "Fundo de Organismos Integrados – C/ títulos" (59 contos), no total de 54.551 contos, dos quais não resultaram menos valias, como por lapso, foi referido (...) mas sim mais valias, de 21.456 e 51 contos, respectivamente, conforme consta do mapa da Resolução n.º 10/93 –2.ª S.".

IPSAR – A diferença registada na receita (-41.668 contos) ficou a dever-se na íntegra ao valor de reembolso dos títulos designados por B. Roma-98 276 G.7,00, o qual, por sua vez, não está contabilizado no capítulo 10 – "Activos financeiros".

O IPSAR, na sua resposta, refere que "*(...) por lapso não receitado, na Conta de Gerência de 1998, o montante referente aos títulos, no valor de 41.668 contos. Junta-se o comprovativo daquele recebimento.".*

IGAPHE – A diferença apurada na receita (+657.381 contos) resultou de estarem contabilizadas no capítulo 10 – Activos financeiros, receitas naquele montante, relativas às prestações pagas pelos moradores adquirentes de fogos em regime de propriedade resolúvel e aos reembolsos das comparticipações concedidas pelo ex-Fundo de Fomento e Habitação a municípios e instituições

[1] Nos valores de receita e de despesa apurados não foram considerados os valores relativos a activos de curto prazo.

particulares. Relativamente a estes empréstimos continuou o IGAPHE a afirmar a impossibilidade de enviar a respectiva informação.

O IGAPHE, na sua resposta, refere que a impossibilidade do envio da informação decorre de *" (...) não lhe ser possível distinguir, na receita arrecadada, as parcelas correspondentes a amortização de capital e juros vencidos."*.

INH – No que respeita à despesa, a diferença registada (+1.768.575 contos) resultou de na CGE estarem incluídas as capitalizações de juros ocorridas no ano (723.132 contos), bem como as despesas relacionadas, quer com a venda dos empreendimentos entregues pelos mutuários, a título de dação em cumprimento, quer com os acabamentos de empreendimentos entregues em fase de execução. A inclusão dos referidos valores no agrupamento 09 – Activos financeiros, não é correcta, situação para a qual o organismo já foi alertado.

Relativamente à despesa, o INH, na sua resposta, refere que, a inclusão das referidas despesas no agrupamento 09 se ficou dever ao facto de, no caso das despesas com imóveis recebidos em dação, significarem *"(...) um pagamento efectivo do INH (....)";* no caso dos juros capitalizados pelo facto de *"(...) acrescer ao capital em dívida (...)"*. Relativamente a este assunto, foi solicitado um parecer à DGO a qual em relação aos juros capitalizados afirma que deverão ser inscritos apenas na altura da amortização do empréstimo, no capítulo 04 "Rendimentos de Propriedade", quanto às despesas relacionadas com as dações nada refere.

Relativamente à receita a diferença (+2.863.405 contos) ficou a dever-se ao facto de estarem incluídos na CGE, como activos financeiros, não só as receitas provenientes dos reembolsos, como também valores relativos à venda de empreendimentos recebidos como dação em pagamento. Conforme já foi dado a conhecer ao Instituto, este critério de contabilização não é correcto.

No que concerne à receita o Instituto, na sua resposta salienta que o valor constante da CGE *"(...) refere-se aos montantes recebidos efectivamente durante o ano de 1998, resultantes da venda de imóveis recebidos como dação em pagamento (...)"*. Por sua vez, a DGO entende que a classificação utilizada pelo Instituto para a contabilização da referida receita está correcta.

O Tribunal, continua a considerar que não constituindo os imóveis recebidos como dação em pagamento, activos financeiros, as receitas e despesas com eles relacionadas, não deveriam ser contabilizados como tal.

APS – A diferença evidenciada no quadro (+203.283 contos) resultou de duas situações de sinal contrário: por um lado, de a despesa relativa à amortização de um empréstimo contraído junto do BEI ter sido indevidamente classificada no agrupamento 09 –Activos financeiros, quando deveria ter sido registada no agrupamento 10 – Passivos financeiros; por outro lado, de a despesa relacionada com a subscrição de acções da ADRAL – Associação de Desenvolvimento Regional do Alentejo, SA, no valor de 1.800 contos, ter sido indevidamente classificada no agrupamento 07 – Aquisição de bens de capital.

A APS, na sua resposta, não esclarece a razão para tal contabilização, limitando-se a referir que *"(...) não lhe suscitam comentários, por o texto estar de acordo com a informação prestada."*.

IPN – A diferença apurada na receita (-9.022 contos) corresponde à receita obtida com o resgate dos títulos caixa-gest rendimento e ficou a dever-se ao facto de a mesma não ter sido contabilizada no capítulo 10 – Activos financeiros.

O IPN, na sua resposta, refere que foi unicamente contabilizado no capítulo 04 "Rendimentos de propriedade", grupo 04 "Juros – instituições de crédito", o diferencial apurado entre o valor do resgate dos títulos Caixagest (9.022 contos) e o valor de aquisição (5.738 contos). No que respeita à aquisição referida, salienta-se que não constava da informação remetida ao abrigo da Resolução qualquer movimento dessa natureza, tendo apenas sido evidenciado o resgate de títulos.

Segundo o organismo, o valor relacionado com esta aquisição foi *"(...) considerado como disponibilidades (saldo em posse do serviço), à semelhança dos procedimentos seguidos em situações similares, isto é, tratou-se a aquisição como mera transferência entre meios monetários e considerou-se unicamente para efeitos de receita o diferencial entre os valores de resgate e de subscrição."*.

Considerando, que quer na receita, quer na despesa, existem rubricas próprias para contabilizar os activos financeiros de curto prazo, quer a subscrição quer o resgate deveriam ter sido objecto de registo e, consequentemente, ter evidência na conta de gerência.

IAPMEI – A diferença apurada na receita (+9.712.073 contos) resultou de dois tipos de situação: por um lado, terem sido integrados no capítulo 10 – Activos financeiros valores relativos a reembolsos de subsídios reembolsáveis[1], não considerados pelo IAPMEI, no mapa da Resolução; por outro lado, do valor de receita obtido com a alienação de acções ter sido indevidamente evidenciado no capítulo 08.01 Venda de bens de investimento–Acções – Desinvestimento financeiro, conforme foi apurado através do mapa do controlo da execução orçamental.

Através da análise do mapa do controlo da execução orçamental, apurou-se que o valor de receita evidenciado na CGE respeitava, em exclusivo, aos reembolsos de subsídios reembolsáveis (9.740.271 contos) e às amortizações de obrigações participantes (427.991 contos), não constando a receita relativa à alienação de acções (8.000 contos). No valor relativo aos reembolsos de subsídios reembolsáveis encontra-se integrado o valor de receita (20.198 contos) relativo aos reembolsos dos empréstimos declarados pelo IAPMEI.

Sobre a questão dos subsídios reembolsáveis, o Instituto, na sua resposta, refere que *"(...) verifica-se uma certa divergência quanto à forma de enquadramento dos valores pela Conta Geral do Estado no capítulo 10-Activos Financeiros, como reembolsos de Empréstimos, sendo que, na nossa óptica, estes montantes não devem ser considerados "Empréstimos", pois, são reembolsos de subsídios às empresas, no âmbito do sistema de incentivos comunitários, não fazendo parte, como tal, da Resolução n.º 10/93-2.ªS."*.

A diferença apurada na despesa (29.063 contos) resultou de ter sido contabilizada no agrupamento 09 Activos financeiros a despesa relativa ao aumento de capital do IPE-CAPITAL–Soc. Capital de Risco, SA ocorrida em 1997, mas liquidada em 1998.

ICEP – A diferença apurada na receita (-57.856 contos) decorreu: por um lado, de não estarem evidenciadas na CGE as receitas com origem nos reembolsos decorrentes de apoios concedidos ao abrigo do Fundo PAIEP/NIDE (-107.030 contos), bem como dos reembolsos realizados pelos mutuários ICC, SARL e SIS Esmaltina (-1.240 contos); por outro lado, de estarem evidenciados na CGE, não só os reembolsos do ano, como também os reembolsos recebidos em anos anteriores (+50.500 contos), os quais foram devidamente contabilizados no respectivo ano de recebimento.

A diferença registada na despesa (-1.506.151 contos), resultou de não estarem evidenciadas na CGE, no agrupamento 09 Activos financeiros, as despesas relativas aos empréstimos concedidos ao abrigo

[1] Por recomendação da Direcção Geral do Orçamento, os reembolsos destes subsídios são contabilizados no capítulo 10 "Activos financeiros"

do programa RETEX, no montante de 1.502.590 contos, as quais se encontram indevidamente contabilizadas no agrupamento 08 Transferências de capital, subagrupamento 01 Sociedades e quase sociedades não financeiras, bem como a despesa relacionada com a aquisição de uma acção do Club Financeiro Vigo, no valor de 3.562 contos, a qual não tem expressão na CGE.

Accionado o contraditório, o ICEP não respondeu.

FT – A diferença apurada na receita (-90.326 contos) e na despesa (-136.785 contos) resultou de na CGE estarem evidenciadas receitas e despesas de valor inferior ao apurado através da informação remetida. Como já foi referido, a informação relativa a este Fundo foi integrada com reserva, por não ter sido possível esclarecer todas as dúvidas suscitadas através da análise interna da informação enviada, bem como as questões relacionadas com a reestruturação e transição de empréstimos (situações estas que provocam duplicações de saldos de empréstimos).

Por deficiências na informação remetida, tornou-se inviável a compatibilização entre as receitas e as despesa apuradas e os valores constantes da CGE, tendo sido encetados esforços por forma a compatibilizar a informação constante do mapa de fluxos financeiros com a informação constante da CGE.

Mapa comparativo das receitas relativas a activos financeiros, inscritas no mapa da Resolução, dos fluxos financeiras e da CGE

(em contos)

Tipos de empréstimos	Mapa da Resolução	Mapa dos Fluxos Financeiros	CGE
Subrogações	47 689	47 689	–
Créd. Conc. M/L Prazo-S. Púb.	–	37 236	–
Créd. Conc. M/L Prazo-S. Priv.	–	3 227 319	–
Créd. Conc. M/L Prazo – C/Caução (Protocolos)	280 719	280 719	–
Créd. Contencioso – S. Priv	495 318	495 318	–
Irregulares Normais	953 764	–	–
Financiamento directos	2 539 763	–	–
SIFIT III	10 573	–	–
QCA II	781	–	–
Total	**4 328 607**	**4 088 281**	**4 238 281**

Como se pode observar através do quadro, o valor de receita apurado, através da informação remetida, totalizou 4.328.607 contos, o qual não é compatível, quer com o valor de receita contabilizado no mapa de fluxos (4.088.281 contos), quer com o valor de receita evidenciado na CGE (4.238.281 contos).

Estabelecendo uma comparação entre os valores retirados do mapa de fluxos financeiros e os valores apurados através da informação constante do mapa da Resolução, verificou-se que relativamente a alguns empréstimos os valores de receita apurados correspondiam aos apresentados no mapa de fluxos, designadamente no caso dos empréstimos por sub-rogações, protocolos e em situação de contencioso.

Por sua vez, a divergência (150.000 contos) registada entre o valor da receita constante da CGE e do mapa de fluxos resultou, conforme foi transmitido pelo organismo, *(...) de um pagamento, no âmbito do negócio da alienação de créditos da TORRALTA, de uma dívida da empresa C.H.T. – Casino Hotel de Tróia, no montante indicado. O valor em dívida, por se referir à amortização de uma verba que o Fundo de Turismo havia disponibilizado no âmbito do processo de falência desta empresa, e logo, fora do âmbito corrente da sua actividade de concessão de crédito, foi registado na conta 27.49 Outros devedores e credores, sem prejuízo de, em termos orçamentais, ter sido classificada no capítulo 10, por se tratar efectivamente de um activo financeiro..*

O IFAT, na sua resposta, refere que:

> *"(...) os valores referentes aos fluxos financeiros relacionados com a actividade crediticia deste Instituto, deveria incluir, também, algumas das verbas que formam o saldo da Conta 27.49, referente a outros devedores e credores de acordo com o Plano de Contas em uso no IFT, onde se inclui, nomeadamente, o movimento de 150.000 contos (...)*
>
> *(...) na mesma conta 27.49, estarem contabilizados movimentos relacionados com a venda de património com prévio acordo de pagamento faseado, o que determinou a inclusão das verbas em causa no Mapa da Resolução, pelo facto das mesmas estarem incluídas no ficheiro de mutuários do Instituto, sem prejuízo de, atenta a sua natureza, terem estes valores sido contabilizadas, em termos de classificação económica de receita, no capítulo 12.".*

Mapa comparativo das despesas relativas a activos financeiros, inscritas no mapa da Resolução, dos Fluxos Financeiros e da CGE

(em contos)

Tipos de empréstimos	Mapa da Resolução	Mapa dos Fluxos Financeiros	CGE
Créd. Concedido	–	2 650 390	–
Créd. Conc. – QCAII	–	246 600	–
P/ comparticipações – QCAII	–	523 144	–
Imobilizações Financeiras	1 635 078	1 635 078	–
Financiamento directos	117 771	–	–
SIFIT III	2 250 426	–	–
Protocolos	1 402 857	–	–
QCA II	945 681		
Total	**6 351 813**	**5 055 212**	**6 215 028**

Por sua vez, a diferença apurada na despesa entre o mapa de fluxos e a CGE (1.159.816 contos) resultou da contabilização em termos de mapa de fluxos financeiros *"(...) nas suas contas 27 e 40, apenas a verba suportada pela componente nacional destas libertações, através de verbas próprias deste Instituto, por serem estas as únicas que constituem, em termos de Balanço, activos próprios. A diferença apurada, refere-se pois à componente FEDER de tranches de financiamentos co-financiados pelo FEDER, nos termos da legislação em vigor.".*

O IFAT, na sua resposta, reafirma o seu entendimento de que os valores apresentados *"(...) não poderão deixar de evidenciar divergências, atenta a natureza distinta das ópticas que presidiriam aos respectivos registos.".*

O Instituto como gestor de medidas que integram o Sub Programa Turismo e Património Cultural, no âmbito do QCA II, financia somente em 25% com verbas nacionais, sendo o restante coberto com verbas provenientes do FEDER. Contudo, só são reflectidos nas suas contas de "crédito concedido" os 25% disponibilizados com verbas próprias, uma vez que a restante verba não constitui *"(...) activos próprios , quando entregues aos promotores dos projectos em causa."*. Por sua vez, em termos de CGE o Instituto esclarece que *"(...) na CGE estão reflectidos 100% dos valores envolvidos na libertação dos fundos inerentes a estes empréstimos, dado que, da mesma forma que a recepção dos fundos oriundos do FEDER constitui uma receita em matéria orçamental, também a posterior entrega dos fundos em causa vai dar origem à correspondente despesa, contribuindo para a formação do saldo evidenciado na CGE"*.

A resposta do Instituto não esclarece, no entanto, as divergências observadas entre as receitas e despesas evidenciadas na CGE e as apuradas através do mapa da Resolução.

Universidade de Aveiro – A diferença apurada na receita (-1.875 contos) resultou de não estarem evidenciadas na CGE, no capítulo 10 – "Activos financeiros" as receitas provenientes da alienação de acções. Através da análise da conta de gerência verificou-se que estas receitas foram erradamente classificadas no capítulo 08 – "Venda de bens de investimento", grupo 12 – "Outros bens de investimento".

Relativamente à despesa, a diferença evidenciada (+1.287 contos) resultou de estarem erradamente classificadas no agrupamento 09 as despesas relativas ao pagamento de patentes, que deveriam ter sido classificadas no agrupamento 06 – "Outras despesas correntes" ou 11 – "Outras despesas de capital", consoante se tratasse de uma cedência temporária dos direitos de propriedade ou de uma transferência definitiva de um para outro agente.

A Universidade de Aveiro, na sua resposta, reconhece que *a " (...) receita proveniente de alienação de acções em 1998, foi evidenciada, por lapso, no capítulo 08 (....)"*. Relativamente à contabilização das despesas, a Universidade refere que *"(...) o critério usado (...) prendeu-se com o facto de estas constituírem um imobilizado incorpóreo, e consequentemente um activo, que poderá eventualmente, revestir-se da forma de um investimento, e para o qual, segundo o nosso entendimento, não existia classificação adequada no Classificador das Despesas Públicas, em vigor para o exercício económico de 1998 (...)"*.

ICS/UL – A diferença registada na despesa (-29.998 contos) e na receita (-17.391 contos) ficou a dever-se ao facto de as despesas e receitas relativas à subscrição e reembolso dos títulos caixa gest, naqueles valores, não estarem evidenciadas na CGE, como activos financeiros, respectivamente, no agrupamento 09 e no capítulo 10.

O Instituto, na sua resposta, refere que os valores de receita e de despesa *"(...) estão incluídos no saldo apresentado no Mapa da Conta de Gerência de 1998, não tendo sido incluídos numa rubrica especifica de "Activos Financeiros", mas sim como apuramento do saldo (...)"*, embora acrescentem que irão *"(...) inscrever, já na conta de gerência de 2000, as rubricas de "Activos financeiros" acima mencionadas"*. Por outro lado, esclarece que no valor de receita apresentado está incluído o valor de 1.002 contos relativo a juros, que foi contabilizado no capítulo 04 "Rendimentos de propriedade".

UM –A diferença apurada na despesa (-4.000 contos) resultou de não estar evidenciada na CGE, no agrupamento 09, a despesa relacionada com o pagamento de uma quota, o qual foi indevidamente classificado no agrupamento 02 Aquisição de bens e serviços correntes grupo 03 Aquisição de serviços.

Accionado o contraditório, a Universidade da Madeira, não respondeu.

FE/UP – A diferença na receita (-1.525 contos), respeitou ao resgate de títulos caixa gest, cuja receita não foi contabilizada no capítulo 10 Activos financeiros.

Accionado o contraditório, a Faculdade não respondeu

SASUNL – A diferença apurada na receita (-1.368 contos) resultou de o mapa da conta de gerência, que serve de base para a elaboração dos mapas da CGE, não discriminar as receitas de acordo com o classificador económico, mas sim efectuar a divisão em termos de receitas correntes e de capital.

Na sua resposta, os Serviços de Acção Social referem não se lhes oferecer qualquer comentário adicional.

SSMS – O valor evidenciado na CGE no capítulo 10 – Activos financeiros não representa o valor dos reembolsos efectivamente recebidos e relativos aos subsídios reembolsáveis, mas sim o valor necessário por forma a reflectir uma execução orçamental equilibrada, uma vez que o documento remetido à 12.ª Delegação da DGO, apresentava uma despesa paga superior à receita cobrada. Assim, o valor apurado, através da informação remetida ao abrigo da Resolução, corresponde efectivamente ao valor dos reembolsos.

Na sua resposta, os SSMS confirmam a situação descrita:

> *" Ora, como houvesse, em termos de contabilidade pública, um desiquilíbrio entre a RECEITA e a DESPESA no montante de 57.269 contos, foi-nos referido pela 12ª. Delegação da Direcção Geral do Orçamento (...) que a situação em causa deveria ser resolvida através da inscrição da referida verba na rubrica de receita "10.11.00 – Activos financeiros – Empréstimos a curto prazo – Outros sectores" (...)".*

Ressalta-se o facto de estes subsídios concedidos pelos Serviços e destinados à habitação, saúde e outros fins estarem integrados na rubrica de fundos alheios, pelo que a sua movimentação era realizada por conta desses fundos, logo à margem do orçamento.

IEFP – A diferença apurada na receita (+348 contos) ficou a dever-se ao facto de os mapas do controlo da execução orçamental referentes à receita e remetidos à Direcção Geral do Orçamento em conjunto com a Conta de Gerência, não constituírem a versão final. Só posteriormente, se verificou a ocorrência da referida receita e a respectiva contabilização.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

7.3.4.2 – Entidades que não constam dos mapas da CGE

Outros organismos há que, embora sejam objecto de análise e detentores da autonomia administrativa e financeira, não estão incluídos no mapa da CGE Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1998 Subsector Fundos e Serviços Autónomos. Esta situação contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que estabelece *que A Conta Geral do Estado abrange as contas de todos os organismos da administração central que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública (...).* A questão já foi abordada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, continuando, contudo, a não se entender o motivo da sua não inclusão nos mapas referidos, dos organismos abaixo mencionados.

Ministério da Saúde[1]

- 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;
- Hospital Cândido Figueiredo Tondela;
- Hospital Júlio de Matos;
- Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil;

Ministério das Finanças

- Fundo de Actualização de Pensões
- Fundo de Garantia Automóvel
- Serviços Sociais do Ministério das Finanças
- Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo
- Fundo de Garantia de Depósitos
- Fundo de Renda Vitalícia

Ministério da Justiça

- Fundo de Fomento e Assistência Prisional

Ministério da Economia

- Região de Turismo do Algarve

Embora o Instituto de Seguros de Portugal conste da CGE, os dois Fundos, Fundo de Garantia Automóvel e FUNDAP, cuja gestão técnica e financeira lhe compete, não constam da mesma, embora sejam dotados de autonomia administrativa e financeira, tendo, por isso, de apresentar contas próprias.

A este respeito, a DGO, na sua resposta, refere *"(...) que se tem vindo a proceder a um sucessivo alargamento do universo de fundos e serviços autónomos, que, em parte, correspondeu a um esforço no sentido de inclusão de organismos cuja lei orgânica lhes atribuí autonomia administrativa e financeira no universo dos Fundos e Serviços Autónomos."*.

[1] Todos os organismos integrados neste Ministério constam dos mapas V e VI, da Lei do Orçamento para 1998. Nestes mapas estão inscritas as receitas e as despesas globais, relativas aos serviços e fundos autónomos, segundo a classificação orgânica.

Relativamente aos organismos integrados no ministério da Saúde, a DGO, na sua resposta, refere que *"(...) as contas dos estabelecimentos de saúde têm vindo a ser integradas, de forma global e consolidada, no Serviço Nacional de Saúde"*.

Face e esta resposta, não se entende o motivo porque alguns organismos integrados no Serviço Nacional de Saúde, designadamente, os Centros de Histocompatibilidade do Norte e do Centro se encontram autonomizados na CGE.

Por sua vez, no que se refere às contas do Fundo de Garantia Automóvel e do Fundo de Actualização de Pensões a DGO afirma que *"(...) estas integram, de forma consolidada, a conta do Instituto de Seguros de Portugal, enquanto entidade responsável pela gestão técnica e financeira daqueles fundos."*. No que respeita ao Fundo de Renda Vitalícia a DGO apenas refere que a administração competia à então Junta do Crédito Público, actualmente Instituto de Gestão do Crédito Público.

Relativamente à consolidação das contas do Fundo de Garantia Automóvel e de Actualização de Pensões na conta do Instituto de Seguros de Portugal, referida pela DGO, essa consolidação, a existir, não é total, uma vez que daquela conta não constam quaisquer receitas e despesas relacionadas com activos financeiros.

No que concerne ao Fundo de Fomento e Assistência Prisional afirma a DGO que *"(...) as suas despesas integradas na Direcção Geral de Serviços Prisionais."*

Por último, no que respeita á Região de Turismo do Algarve, a DGO reafirma, com fundamento no Despacho exarado pela Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do o Orçamento, de 02 de Janeiro de 1992, que *"(...) as regiões de turismo devam ser consideradas organismos autónomos da Administração Local."*.

Relativamente aos outros organismos referidos, a DGO não fez qualquer comentário.

Com base na informação prestada pelos organismos acima enunciados foi construído o quadro seguinte, onde são discriminadas, por entidades, as receitas e as despesas de capital.

(em contos)

Entidades	**Valores Apurados (Resolução)**	
	Despesas (Agrup. 09)	**Receitas (Cap. 10)**
Centro de Histocompatibilidade do Sul	39 998	53 000
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	8 407 901	–
Fundo de Garantia de Depósitos	8 124 000	–
Fundo de Actualização de Pensões	2 086 147	785 921
Fundo de Garantia Automóvel	5 726 985	3 200 012
Fundo de Renda Vitalícia	1 983 268	286 942
Região de Turismo do Algarve	4 750	–
Total	**26 373 049**	**4 325 875**

As carteiras dos organismos constantes do quadro apresentado, proporcionaram rendimentos no valor de 2.895.112 contos. Por seu turno, as carteiras das restantes entidades referidas e que não constam do

quadro anterior por não terem registado qualquer movimento, geraram rendimentos no valor total de 416 contos.

7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas

7.4.1 – Evolução global

A receita resultante da alienação de partes sociais de empresas, detidas pelo Estado, ascendeu, em 1998, a 512.477.666.241$00, apenas estando contabilizados como receita do Estado, na CGE/98, com a classificação económica 10 – Activos Financeiros, 15 – Outros Activos Financeiros, 01 – Alienação de Partes Sociais de Empresas, 512.468.498.418$00, montante que foi transferido para o FRDP, nos termos do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro. A diferença, no valor de 9.167.823$00, corresponde a duas guias de receita do Estado, sendo uma de 287.823$00 resultante da alienação da QUIMIGAL e a outra, de 8.880.000$00, proveniente da alienação da Companhia de Seguros Europeia.

Esta última refere-se a uma cobrança do final do mês de Dezembro de 1998, facto que talvez justifique a sua passagem por operações de tesouraria, para posterior utilização no orçamento de 1999. Já a primeira foi simplesmente esquecida pelo FRDP. Junto do IGCP, foi possível encontrar no processo da QUIMIGAL a guia[1] e o ofício da DGT que a remetera e constatar que até essa data (Fevereiro de 2000) nada fora feito para a recuperar. O IGCP, na sua resposta, informou que, não lhe foi possível apurar as razões do lapso, mas, a receita em causa foi transferida em Maio de 2000.

A receita transferida[2], porque proveniente de alienações de partes sociais de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, deveria ter sido aplicada nos termos do estabelecido na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a saber:

a) Na amortização de dívida pública;

b) Na amortização de dívida do sector empresarial do Estado;

c) No serviço da dívida resultante de nacionalizações; e

d) Em novas aplicações de capital no sector produtivo.

De acordo com a informação prestada pelo FRDP, à receita em causa acrescem cerca de 2,2 milhões de contos de juros de empréstimos concedidos e aplicações financeiras efectuadas e o saldo transitado do ano anterior, no valor de 4,4 milhões de contos, estando, assim, disponíveis para aplicações, em 1998, 519 milhões de contos, aproximadamente. As aplicações efectivas foram as seguintes:

[1] Guia n.º 898 paga em 9 de Setembro de 1998 numa Tesouraria da Fazenda Pública e ofício n.º 15044, de 23 desse mês, da DGT dirigido ao FRDP.

[2] Em 1998, esta receita ainda foi transferida com a designação de transferências de capital, isto é, sem qualquer especificação que permita identificar quais as aplicações a que se destinava. De acordo com a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento, a propósito do Parecer sobre a CGE/97, tal questão estará ultrapassada a partir de 1999.

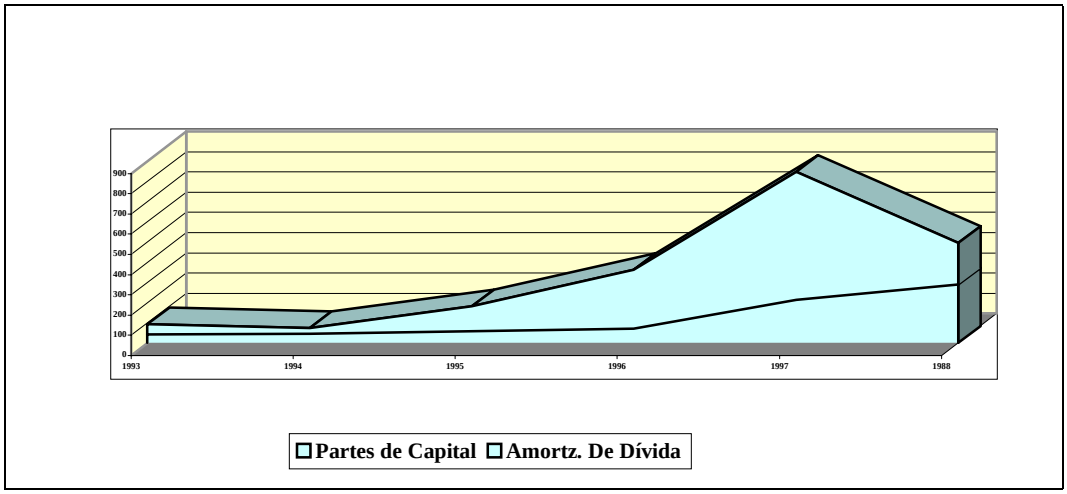
(em escudos)

Natureza	Montante
Restituição de receitas	1 736 755 660
Despesas com privatizações	13 078 114
Despesas com visto do TC	5 450 000
Anulação de dívida	21 858 396 000
Amortização de dívida interna	267 385 215 165
Aquisição de acções	15 000 005
Aumentos de capital	184 972 763 000
Empréstimos	20 600 000 000
Total	**7678**

Resulta, pois, um saldo transitado para 1999 de cerca de 22,5 milhões de contos, significativamente superior ao que transitara no ano precedente. Verifica-se, também, que foi respeitado o limite definido pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série B, de 14 de Agosto, para as aplicações a realizar ao abrigo das alíneas b) e d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril: estas aplicações representaram cerca de 40% das receitas disponíveis, quando o limite era de 60%.

No gráfico seguinte, procura-se evidenciar não só a evolução dos montantes das receitas de reprivatizações aplicados na amortização de dívida pública e em partes de capital de empresas, mas também o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos anos.

em milhões de contos



7.4.2 – Despesas

7.4.2.1 – Restituição de receita

Em 1998, a exemplo de outros anos, foram efectuados pagamentos, designados por restituição de receitas, destinados a compensar os compradores por eventuais erros de avaliação de empresas reprivatizadas. Trata-se de alegados ónus que impenderiam sobre as empresas, não estando relevados nas contas que serviram de base ao processo de reprivatização, designadamente, à formação do seu preço de venda. Estão neste caso liquidações extraordinárias de impostos, relativos a exercícios anteriores à reprivatização, que deram origem a restituições à Tabaqueira, CIMPOR, Banco de Fomento e Exterior e AGA.

Efectuou-se também uma restituição de receita à Portugal Telecom, relativa a encargos com indemnizações a trabalhadores. Esta questão fora já abordada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 e o Tribunal pronunciou-se no sentido de o Estado dever avaliar as responsabilidades das entidades envolvidas no processo de reprivatização da empresa. Desconhece-se qualquer desenvolvimento posterior a esta recomendação.

A realização deste tipo de despesas pelo FRDP traduz-se numa sobrevalorização das receitas registadas na CGE/98, como já se vem verificando e criticando em anos anteriores. De acordo com informação da Direcção-Geral do Orçamento, prestada a propósito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, a questão estará ultrapassada a partir de 1999.

7.4.2.2 – Despesas com processos de reprivatização e vistos do Tribunal de Contas

As despesas com privatizações assinaladas respeitam às duas operações realizadas em 1998, QUIMIGAL e SETENAVE, e incluem comissões, taxas e outras despesas apresentadas pelo intermediário financeiro. A aplicação de receitas das reprivatizações na realização de despesas deste tipo tem sido questionada pelo Tribunal, por não ser conforme com a CRP. Igual conclusão se retirará em 1998, uma vez que não se verificou qualquer alteração da lei fundamental. Em idêntica situação estão os encargos com o visto do Tribunal de Contas.

Na sua resposta, o IGCP alega que procedeu em conformidade com as disposições legais contidas na Lei do Orçamento de Estado, o que, tal como em anos anteriores, o Tribunal não põe em causa.

7.4.2.3 – Anulação e amortização de dívida pública

As aplicações que resultaram na diminuição de dívida pública enquadram-se na alínea a) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e ascenderam a 289,2 milhões de contos em 1998. Os empréstimos públicos envolvidos foram: Bilhetes do Tesouro, 143,6 milhões de contos, Consolidação da Conta Gratuita junto do Banco de Portugal, 97,7 milhões, Obrigações do Tesouro Nacionalizações e Expropriações, 26,2 milhões e outras obrigações do Tesouro, 21,7 milhões de contos.

7.4.2.4 – Aquisição de acções e aumentos de capital

As aplicações de receitas na aquisição de acções de empresas tiveram, em 1998, pouco relevância. Tratou-se da aquisição de acções da SPIDOURO e da Portugal Frankfurt 97, já referidas no ponto 7.2.2.4.4.5 Mais importante foi a sua utilização na criação de novas empresas e na subscrição de aumentos de capital de sociedades anónimas e empresas públicas. O quadro seguinte mostra as operações relativas à constituição de novas sociedades anónimas em que o Estado participou e aos aumentos de capital social realizados em 1998.

(em milhões de escudos)

Empresa	Montante	Observações
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	500,0	A escritura teve lugar em 1999; as correspondentes acções só nesse ano entraram na carteira do Estado.
Administração do Porto de Lisboa	3 000,0	Realização do capital social inicial.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	14 000,0	Este aumento integra-se numa operação "harmónio" de que resultou a redução global do capital social em 22,985 milhões de contos
Caixa Geral de Depósitos	21 827,8	Realização parcial de um aumento de capital no valor de 50 milhões de contos. O remanescente foi realizado com acções da PT.
CTT – Correios de Portugal	30 000,0	Realização parcial de um aumento de capital no valor de 89,5 milhões de contos. O restante será realizado nos cinco anos seguintes.
DOCAPESCA – Portos e Lotas	1 500,0	
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra - Estruturas do Alqueva	6 000,0	
EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro	2 790,0	
EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa	3 738,0	Realização parcial do capital inicial. A empresa foi constituída em 1997, ano em que a totalidade das acções representativas do capital deu entrada na carteira do Estado.
Estaleiros Navais de Viana de Castelo – Sociedade Imobiliária	2 595,0	Realização de um aumento de capital integralmente subscrito pelo Estado.
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	3 522,0	Primeiro aumento de capital social efectuado em 1998. O segundo não chegou a ser realizado.
FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial	9 000,0	Realização da parte do capital social inicial subscrita pelo Estado.
FRMERMI – Fundo para a Modernização e Reestruturação do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria	3 000,0	Realização da parte do capital social inicial subscrita pelo Estado.
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	15 000,0	Realização parcial de um aumento de capital no valor de 73,3 milhões de contos. Houve outra realização parcial em 1997 e a parcela em falta será realizada em quatro anos.
JAE – Construções	7 000,0	Realização de parte do capital social inicial subscrita pelo Estado. Na carteira do Estado entrou a totalidade dos títulos representativos deste aumento, 15 milhões.
NAER – Novo Aeroporto	50,0	Realização da parte do capital inicial subscrita pelo Estado.
Parque EXPO 98	13 200,0	Realização parcial de um aumento de capital cuja escritura teve lugar em 1999. A entrada dos títulos na carteira do Estado ocorreu também em 1999.
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	4 200,0	Aumento integrado numa operação "harmónio" de que resultou a redução do capital social em 7,5 milhões de contos. Parte do aumento foi realizado por incorporação de dotações de capital estatutário e de subsídios.

(em milhões de escudos)

Empresa	Montante	Observações
TRANSTEJO – Transportes do Tejo	2 300,0	
URBINDUSTRIA – Sociedade de Urbanização e Infraestruturação de Imóveis	750,0	

Fonte: DGT e IGCP

Ainda em aplicação do disposto na alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, foram utilizadas receitas de reprivatização de partes sociais de empresas, detidas pelo Estado, nos reforços de capital estatutário da Metropolitano de Lisboa, E. P., 31 milhões de contos[1], e da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P., 10 milhões[2].

Destas aplicações merece destaque a que se traduziu no aumento de capital social da CTT – Correios de Portugal, S.A., em cerca de 89,5 milhões de contos. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 11 de Março, publicada no Diário da República, I série B, de 23 do mesmo mês, foi determinado que o Estado assegurasse a cobertura das responsabilidades do fundo de pensões da empresa para com o seu pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996. Uma primeira parcela de 30 milhões foi realizada nesse próprio ano, devendo o remanescente, actualizado por aplicação da taxa subjacente ao estudo actuarial de avaliação das responsabilidades, ser pago com receitas resultantes do processo de reprivatização, em cinco prestações anuais, até 2003.

7.4.2.5 – Empréstimos

Ainda em aplicação do disposto na alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, foram concedidos três novos empréstimos, no valor total de 20,6 milhões de contos, pelo que a receita aplicada naquela finalidade ascendeu, globalmente, a 205,6 milhões de contos em 1998. Os empréstimos concedidos pelo FRDP destinaram-se a suprimentos de capital às empresas que deles beneficiaram, a saber: a RTP – Radio Televisão Portuguesa, 20 milhões de contos, a TRANSGÁS, 150 milhares de contos, e a DRAGAPOR, 450 milhares de contos, tendo sido celebrados no regime do contrato de suprimento, previsto no art.º 245.º do CSC.

Os dois primeiros são empréstimos de longo prazo e o último de curto prazo. Este deveria ter sido reembolsado em 27 de Julho de 1998, o que não ocorreu por se não ter concretizado um auxílio da Comissão Europeia. Assim, foi autorizada[3] uma prorrogação de prazo por seis meses e a capitalização dos juros que se teriam vencido na data da amortização contratualmente prevista. À data da deslocação ao IGCP o empréstimo já estava amortizado.

Em resultado destas novas operações a carteira de empréstimos do FRDP teve, em 1998, a evolução que se apresenta no quadro seguinte.

[1] Pelo Despacho Conjunto n.º 862-B/98, de 30 de Novembro, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, foi aumentado em 31 milhões de contos o capital estatutário da Metropolitano de Lisboa, E. P., com realização em numerário. Foi igualmente reduzido o mesmo capital estatutário em 28 milhões de contos para absorção de prejuízos, fixando-se o novo capital em 100 milhões.

[2] Pelo Despacho Conjunto n.º 862-A/98, de 30 de Novembro, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, foi aumentado em 10 milhões de contos o capital estatutário da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P., que, assim, foi fixado em 22,5 milhões de contos.

[3] Despacho n.º 1547/98 – SETF, de 28 de Julho.

(em contos)

Mutuário	Montante Contratual	Capital em Dívida	
		31.12.97	31.12.98
INH	3 955 000	3 955 000	3 955 000
TRANSGAS	625 000	720 747	782 247
TRANSGAS	375 000	377 250	414 150
TRANSGAS	150 000		150 000
DRAGAPOR	450 000		458 285
RTP	20 000 000		20 000 000
Total	**25 555 000**	**5 052 997**	**25 759 682**

Fonte: IGCP

7.5 – Outros aspectos relativos ao património financeiro

7.5.1 – Execução do protocolo de saneamento financeiro da Lisnave

O Tribunal de Contas, tendo em conta os correspondentes reflexos orçamentais, continuou a acompanhar a execução do Protocolo de saneamento financeiro da Lisnave celebrado em 1 de Abril de 1997 entre o Estado e o Grupo Mello. Considerando que a execução do protocolo se vem desenrolando desde 1997 e que estão ainda a verificar-se factos relevantes para a avaliação do respectivo impacto[1], a que acrescem os efeitos ainda por concretizar do contrato celebrado em 1994[2], entende o Tribunal de Contas não estarem reunidas as condições para, desde já e em sede deste parecer, ser emitida uma análise sobre a mencionada execução.

Sem prejuízo, pois, de a análise da execução deste Protocolo ser retomada em posteriores pareceres, parece útil que, de forma resumida, se dê conta dos principais factos em que, no ano de 1998, se traduziu essa execução.

Assim, verificou-se a reprivatização de 94,97% da Setenave, nos moldes já referidos no anterior ponto 7.2.2.4.3.2. alínea A), bem como a alienação das acções remanescentes à Partest, situação também já referida no ponto 7.2.2.4.3.2. alínea B). Salienta-se, ainda, que, a as prestações suplementares de capital efectuadas pela Partest resultam de um aditamento ao Protocolo de 1/4/97 celebrado em 31 de Julho de 1997, e a respectiva realização foi aprovada nas assembleias gerais de 14/5/97 e 4/8/97 da Setenave (cuja denominação fora entretanto alterada para Lisnave- Infraestruturas Navais, S.A).

Em 1998 ocorreu ainda a entrada na carteira de títulos do Estado de acções da Gestnave, resultantes da oferta pública de troca lançada pela Navivessel, S.A , cujo anúncio preliminar foi publicado em Abril de 1998, e da nova operadora Lisnave – Estaleiros Navais S.A., como foi relatado no anterior ponto 7.2.2.4.4.3.

Pelo despacho n.º 714/98, de 23 de Abril, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, foi determinado ao Fundo de Regularização da Dívida Pública que, até ao final de 1998, entregasse à

[1] Designadamente os mais recentes desenvolvimentos da situação financeira da nova operadora, a Lisnave – Estaleiros Navais, S.A. e a possível alienação da participação social do Grupo Mello.

[2] Cuja execução, no triénio 1994/96, consta do Parecer sobre a CGE de 1996.

Gestnave 15 milhões de contos para realização de parte do aumento do capital social desta sociedade deliberado em 30/12/97 (cfr. ponto 7.4.2.4.).

Pelo despacho conjunto n.º 761/98, de 19 de Outubro, dos Ministros das Finanças e Economia, foram concedidos à Lisnave – Estaleiros Navais, S.A , ao abrigo do art.º 5º do Decreto-Lei n.º. 296/89, de 4 de Setembro, cinco subsídios não reembolsáveis, a título de comparticipação nos custos de transformação de cinco navios em plataformas de perfuração petrolíferas, no valor global de 2.215.901.000$00.

A execução do protocolo traduziu-se também, em 1998, na concessão de novos avales à Gestnave e à Lisnave – Infraestruturas Navais, S.A., questão que foi referida no anterior ponto 6.7.2.1.1. e, mais especificamente, no ponto 6.7.2.1.1.1, alínea a).

Os pagamentos efectuados pelo IGCP relativos à compensação aos titulares das unidades de participação do Fundo Margueira ascenderam, em 1998, a 1.957.398.613$00.

7.5.2 – Execução do contrato de cessão de créditos públicos sobre a Torralta

7.5.2.1 – Enquadramento

O processo especial de recuperação da Torralta – Club Internacional de Férias, S.A. iniciou-se em 1993, no Tribunal Judicial da Comarca de Grândola,. No conjunto dos créditos reconhecidos no valor de 31 milhões de contos, assumiam particular relevância os créditos públicos, designadamente os de natureza fiscal e os detidos pela Segurança Social, DGT, FT e IEFP, os quais representavam 78% dos créditos reconhecidos.

Antes de iniciado o processo que conduziu à celebração do contrato de cessão de créditos de 9/7/97, o Governo havia já realizado diligências com vista à resolução dos problemas da Torralta mas tais negociações não conduziram a nenhum acordo.

Em 5 de Junho de 1996, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-A/96, foi relançado o processo para alienação dos créditos detidos por entidades públicas sobre a Torralta. Em 9 de Julho de 1997 foi assinado o contrato de cessão de créditos, no qual foram outorgantes o Ministério da Economia, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Fundo de Turismo e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, e, como co-contratantes, as sociedades Figest, Orbitur, Solinca e Pargeste, a qual outorgou o contrato por si e no interesse de uma sociedade a constituir.

Através do contrato em causa procedeu-se à alienação, pelo preço de 4,9 milhões de contos, de créditos sobre a Torralta , provenientes de empréstimos, de que eram titulares o Fundo de Turismo e o Instituto do Emprego e Formação Profissional estimados em 3,72 milhões de contos e 921 milhares de contos, respectivamente, e os direitos de aquisição de acções da Torralta que resultem dos créditos fiscais, da segurança social e dos que era titular a DGT, preço esse que seria pago em prestações anuais, vencendo-se a primeira no décimo ano de vigência do contrato, e vencendo-se as seguintes do décimo quarto ao vigésimo quinto ano de vigência do contrato.

O contrato de 9/7/97 previa ainda que a sociedade a constituir apresentaria, num processo para alienação dos créditos de natureza fiscal, dos créditos da Segurança Social e dos titulados pela DGT, a decorrer posteriormente, uma proposta de aquisição destes créditos, de valor não inferior a 1 milhão de contos, e que o preço que viesse a ser pago por esses créditos seria deduzido ao montante de 4,9

milhões de contos a pagar pela adquirente, podendo esse preço ser também ajustado por via de despesas com salários e encargos sociais dos trabalhadores que excedessem o número previsto no plano de investimento e de diferenças relativas ao capital próprio que viessem a ser apuradas entre os balanços ajustado e de fecho[1].

Este contrato previa ainda que o Estado ou outros entes públicos se disponibilizariam a:

a) ser fiador (o Fundo de Turismo) nos contratos destinados a obter financiamentos para a Torralta;
b) outorgar um contrato de investimento com a sociedade adquirente dos créditos mediante o qual:

- atribuiria a capacidade máxima de construção ao empreendimento a desenvolver pela sociedade;
- concederia a exploração dos jogos de fortuna e azar na península de Tróia, em determinadas condições;
- atribuiria incentivos financeiros e fiscais ao Projecto Definitivo de Investimento a apresentar;
- concederia a exploração de uma carreira não regular de passageiros entre Setúbal e Tróia;
- concessionária a construção e exploração de uma marina, se prevista no Projecto Definitivo de Investimento.

Em 6 de Agosto de 1997 foi constituída a sociedade Imoareia – Sociedade Imobiliária, S.A., com o capital social de 50.000 contos. Em assembleia de credores da Torralta de 23 de Setembro de 1997, o Estado Português, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Fundo de Turismo e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, representados pela Imoareia, fizeram aprovar uma proposta de recuperação, que incluía a alienação de participações sociais, bem como de novos conselho de administração e comissão de fiscalização, a qual foi homologada por sentença de 27/11/97.

Em Novembro de 1997 foi autorizado a abertura de um procedimento, sem prévia publicação de anúncio, nos termos do art.º 10º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, para alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da Direcção-Geral do Tesouro sobre a Torralta.

Este procedimento decorreu entre 20/11/97 e 12/1/98, data em que foi assinado o contrato de cessão de créditos com a Imoareia e pago o preço de um milhão de contos que correspondiam à aquisição de créditos do Tesouro, da Fazenda Nacional e da Segurança Social no valor total de 29,6 milhões de contos. O valor pago foi repartido entre as entidades públicas titulares dos créditos.

O Fundo de Turismo, como representante dos credores públicos cedentes, encetou em 1998 as negociações relativas ao ajustamento do preço de venda[2].

[1] O balanço ajustado pela firma de Auditores Arthur Andersen reporta-se a 31/12/95 e o balanço de fecho, auditado pela mesma firma, reporta-se à data em que foi homologada a nova administração e o novo plano de recuperação (27/11/97).

[2] O valor de 4,9 milhões de contos referido como preço na clausula 9ª do contrato e que deveria ser pago nas prestações constantes do respectivo Anexo XIII, era um valor anualizado a uma taxa de 7%, pelo que tal preço, se fosse pago em 9/7/97, se traduziria num valor actualizado de cerca de 1,3 milhões de contos.

Em cumprimento do contrato, o Fundo de Turismo[1] foi também autorizado a prestar garantia aos seguintes financiamentos contraídos pela Imoareia, junto da Caixa Geral de Depósitos:

- empréstimo de 3 milhões de contos pelo prazo de um ano, renovável por igual período (Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/98, de 12 de Fevereiro de 1998);
- empréstimo de 4,75 milhões de contos (despacho n.º 20.186/99 - 2.ª Série, de 6 de Outubro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, publicado em 21/10/99)[2].

A informação recolhida indica que, desde Novembro de 1997, a Torralta tem cumprido as suas obrigações em matéria de segurança social; no entanto, o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo invoca a existência de dívida que não foi incluída no processo de alienação, respeitante ao período de Julho a Outubro de 1997, no valor de 40.456.030$00.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2000, de 6 de Abril, publicada em 9/5/2000, ratificou o Plano de Urbanização de Tróia.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2000, de 6 de Abril, publicada em 8 de Maio de 2000, foi aprovada a minuta do contrato de investimento a celebrar entre o Estado e a Imoareia, em cumprimento da cláusula 20ª. do contrato. Saliente-se, desde logo, que o n.º 1 da cláusula 3ª do contrato cuja minuta foi aprovada pelo Conselho de Ministros prevê expressamente a cessação do contrato de compra e venda de créditos, com excepção da sua cláusula 14ª e obrigações instrumentais desta.

7.5.2.2 Análise da execução

No que respeita ao contrato propriamente dito, e do ponto de vista jurídico, deve observar-se que o processo que a RCM n.º 84-A/96 denomina de pré-qualificação não merece esta designação, uma vez que se exige aos candidatos "um memorando (...) descrevendo as linhas gerais do projecto de desenvolvimento da Torralta, nas suas diferentes vertentes de negócio e, nomeadamente, no que se refere à actividade turística na península de Tróia" - art.º 7º, alínea n), das Normas do Concurso de Pré-Qualificação, cuja apreciação constitui um dos critérios de selecção dos candidatos (art.º 11º alínea d), das mesmas normas).

Face ao teor daquela Resolução, o procedimento por negociação com os candidatos seleccionados, deveria desenvolver-se em torno das questões relativas ao preço a pagar pelos créditos públicos sobre a Torralta, nomeadamente, o montante, condições de pagamento, garantias, etc. No entanto, a concessão de outras contrapartidas (concessões de jogo, de exploração de carreiras de transportes, a atribuição de benefícios fiscais, incentivos financeiros e prestação de garantias a financiamentos) não constava da Resolução sob análise e, portanto, não podia ser tida em conta pelos potenciais interessados, influenciando, assim, a sua decisão de se candidatar à “pré-qualificação”.

O contrato que veio a ser celebrado contradiz, pelo menos num aspecto, a própria RCM, uma vez que não impõe a conversão em capital social da Torralta dos créditos adquiridos ao Estado e outros entes

[1] Pelo Decreto-Lei n.º 308/99, de 10 de Agosto, foi criado o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFAT) o qual sucedeu ao Fundo de Turismo em todos os seus direitos e obrigações e, designadamente, nas que decorriam do contrato relativo à Torralta

[2] Destinado a substituir o aval e garantia anteriores, que não foram renovados.

públicos, condição que constava expressamente da citada alínea n) do n.º 7 das Normas anexas à Resolução.

A alienação dos créditos da DGT num processo autónomo, apesar de expressamente incluídos pela RCM n.º 84-A/96, constitui outra desconformidade com o que foi decidido pelo Conselho de Ministros.

Por força da Cláusula 20ª, n.º 1, alínea b), do contrato, o Estado obrigou-se a "adjudicar, pelo prazo de vinte anos, a concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar na Península de Tróia a uma sociedade cujo capital social (e respectivos direitos de voto) seja integralmente detido desde a data da sua constituição pela Sociedade" (Imoareia), definindo-se igualmente algumas regras fundamentais, designadamente no que respeita aos pagamentos a efectuar pela concessionária e ao destino das receitas públicas resultantes da concessão e não respeitantes ao imposto de jogo.

O Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, publicado no uso de uma autorização legislativa concedida pelos artigos 1º e 2º da Lei n.º 14/89, de 30 de Junho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19 de Janeiro, prevê no n.º 2 seu art.º 10º, que em casos especiais, devidamente justificados, a concessão da exploração de jogos de fortuna e azar pode ser adjudicada pelo Governo sem o recurso a concurso público, mas estabelece igualmente que, nestes casos, as obrigações da concessionária deverão ser estabelecidas em decreto-lei.

Temos pois que, neste caso, o Governo, e por simples contrato, não só se compromete a emitir um decreto-lei, mas também subordina previamente o conteúdo desse decreto-lei às respectivas disposições. Isto é, em vez de ser a lei a condicionar o conteúdo dos contratos, temos, na situação sob análise, um contrato que condiciona a própria lei. Uma cláusula contratual como a acima referida, para além de violar o preceituado no citado preceito do Decreto-Lei n.º 422/89, deve ser considerada inconstitucional, por violação do disposto nos art.^{os} 112º, n.º 2, 198º e 266º, n.º 2, da Constituição

Saliente-se, por último, que também a RCM n.º 22/2000 reincide neste tipo de ilegalidade, ao aprovar uma minuta de contrato de concessão de jogos de fortuna e azar (Anexo I), sem que antes tivesse sido publicado o decreto-lei acima referido, o qual, aliás, merece referência expressa na alínea c) dos respectivos considerandos[1], e uma vez que só com a emissão desse diploma se consideram verificados os pressupostos legais para que a concessão do jogo possa ser efectuada sem concurso público, a que o Governo se compromete de novo, por via contratual.

Do ponto de vista económico-financeiro, afigura-se-nos que o contrato deve ser avaliado numa perspectiva de interesse público, a qual é, necessariamente, mais ampla do que a simples realização de lucros ou mais-valias. Parece indiscutível, se atendermos apenas ao preço pago pela Imoareia, que o Estado, considerando o volume e garantias dos respectivos créditos, poderia obter por estes muito mais do que o valor a receber da Imoareia, caso optasse pela liquidação da empresa e venda do respectivo património.

Deve também ser tido em conta que, enquanto a Torralta se mantivesse na situação financeira que estava na base do processo especial de recuperação, isso representava para o Estado um duplo prejuízo, já que este, não só se via na contingência de, periodicamente e através do Fundo de Turismo, emprestar à empresa quantias significativas, o que continuou a suceder já depois da instauração desse processo, mas também, e face ao reiterado incumprimento da empresa das suas obrigações fiscais e para com a Segurança Social, não arrecadar as receitas fiscais e para-fiscais devidas pela Torralta

[1] Situação que se regista com perplexidade e preocupação.

Assim, para além de eventuais vantagens económico-sociais decorrentes da manutenção de postos de trabalho, da promoção do investimento, do relançamento da actividade turística, etc., o saneamento ou recuperação da Torralta representava para o Estado, do ponto de vista estritamente financeiro, uma dupla expectativa: a de estancar a saída de dinheiros dos cofres públicos para auxílios à empresa e a de poder começar a cobrar as receitas fiscais e da segurança social que a actividade da Torralta geraria.

Por isso, e apesar de se tratar de uma questão importante, a avaliação deste negócio não pode centrar-se exclusivamente na questão do preço, não só porque existem outros objectivos de interesse público que, através dele, se visa assegurar, mas também porque o preço a pagar ao Estado não constitui a única componente, nem sequer a maior, do esforço financeiro do grupo económico que adquiriu os créditos para viabilizar a Torralta.

De uma forma sucinta, poderemos referir que a cessão dos créditos e o restante clausulado que lhe está associado, implica para o Estado vantagens e desvantagens. No que respeita às situações que se nos afiguram vantajosas para a parte pública:

os credores públicos evitam tornar-se accionistas da Torralta;
garantem a maioria dos postos de trabalho;
promovem investimento, turismo e emprego na península de Tróia e no distrito de Setúbal.

No conjunto das situações que podem representar desvantagens, merecem destaque as circunstâncias de o Estado:

a) cobrar menos do que poderia receber pelos créditos numa eventual liquidação da Torralta;

b) conceder jogo em condições eventualmente menos atractivas do que num concurso competitivo, o mesmo se podendo passar com a concessão da marina e da carreira de transporte fluvial.

Tendo em conta que, no emaranhado de relações jurídicas que resultam do contrato para o Estado e seus co-contratantes, várias são as situações susceptíveis de produzir reflexos nas contas públicas, procurou-se sintetizar, no quadro seguinte, os aspectos do contrato susceptíveis de afectar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas do Estado, em termos meramente qualitativos, sendo que alguns deles, além de difícil ou impossível quantificação actual, correspondem a meras probabilidades:

Receita/Redução de Despesas	Despesa/Redução de Receitas/Receita cessante	Observações
Preço da Venda dos Créditos	Valor dos Créditos a)	a) Considera-se que o Estado poderia obter, em caso de liquidação da Torralta, pagamentos por conta dos seus créditos consideravelmente superiores ao preço recebido da Imoareia
Contribuições para a Segurança Social b)		b) Pondera-se aqui o facto de a Torralta, que estava em incumprimento, iniciar o pagamento das contribuições que se forem vencendo.
Impostos (IRS, IVA, Imp. de selo, contribuição autárquica, etc.) c)	Benefícios fiscais contratuais d)	c) Situação semelhante à da alínea b) d) O art.º 49º-A do EBF prevê benefícios em matéria de IRC, Sisa, Imp. selo e C. Autárquica.
Não efectivação de novos empréstimos à Torralta e)		e) o FT era regularmente chamado a fazer empréstimos à Torralta (para pagamento de salários, etc.) que nunca foram reembolsados, situação que cessa.
Imposto de jogo		
Contrapartida da concessão de jogo	Contrapartidas superiores da concessão, se atribuída em regime de concorrência f).	f) Pondera-se a possibilidade de, num concurso público, serem obtidas contrapartidas (excluindo o imposto de jogo) superiores.
Preço da concessão do direito de uso privativo de bens do domínio público		
Contrapartida da concessão da marina		
	Incentivos financeiros aos projectos turísticos (a fundo perdido) g)	g) Não inclui os incentivos reembolsáveis, com ou sem juros.

O Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, ouvido sobre esta questão, discorda da inclusão, como despesa, dos incentivos financeiros a fundo perdido aos projectos turísticos, por entender que, no âmbito do terceiro Quadro Comunitário de Apoio, e para projectos com o valor de investimento como aqueles que constam do Projecto Definitivo de investimento apresentado pela Imoareia, a regra é de que os incentivos são reembolsáveis, sem juros, e que só uma parcela de tais incentivos é que poderá, precedendo circunstâncias determinadas, convolar-se em incentivo a fundo perdido.

O novo plano de recuperação global da empresa aprovado na assembleia de credores de 23/9/97 e judicialmente homologado[1], prevê que o controlo accionista da Torralta pela Imoareia se concretizaria através da compra, pelos credores, de acções representativas de 87% do capital social, ao preço simbólico de 1$00 por cada lote de 100 acções, prevendo igualmente uma moratória para os créditos comuns de 50 anos, mas a Imoareia propôs a estes credores a compra extrajudicial dos respectivos créditos, em moldes idênticos aos que se encontravam previstos no plano de gestão controlado aprovado em assembleia de credores de 2/3/95 e que se encontrava em vigor à data da celebração do contrato, considerando que em relação a esse plano é que deviam ser aferidas *"as expectativas dos accionistas e dos credores com créditos aprovados"* que a cláusula 17.ª, n.º 1, alínea a) do contrato obrigava a respeitar, na medida do possível

Também por força do novo plano de recuperação, os créditos públicos reconhecidos no processo de recuperação, no valor de 24,3 milhões de contos, com excepção de créditos no valor aproximado de 2

[1] Do despacho de homologação foi interposto recurso por vários credores e por accionistas.

milhões de contos, ficaram igualmente sujeitos à moratória de 50 anos prevista para os créditos comuns, sendo apenas devidos juros até à data da sentença homologatória deste plano, situação que se traduz numa redução muito substancial do valor actual desses créditos e, como tal, susceptível de influenciar negativamente a alienação, pelo Estado, de parte desses créditos que deveria ocorrer posteriormente.

No que respeita ao processo de alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT, registe-se algumas situações que, de ponto de vista formal, poderão merecer algum reparo. Assim:

- Os convites para participação no procedimento foram expedidos em 20/11/97; no entanto, só em 24/11/97 o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social comunicou à DGT o montante da dívida que veio a ser incluído no respectivo termo de participação ;
- A primeira reunião da Comissão de Análise teve lugar em 23/12/98; contudo, só em 30 de Dezembro é que o Gabinete do Ministro das Finanças remeteu ao Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, para assinatura, o Despacho A-256/97-XIII, que criou a referida Comissão;

Do ponto de vista substancial, refira-se que o art.º. 10º do Decreto-Lei n.º 124/96 prevê que a alienação de créditos abrangidos pelo diploma poderá ser feita pelo respectivo valor nominal ou pelo valor de mercado; ora, o Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 9 de Janeiro de 1998, que aprovou a minuta do contrato de alienação, expressamente admite, no seu ponto 1.5, que o valor de venda não é o que resulta do mercado, mas o valor mínimo *decorrente do contrato de 9/7/97, submetendo assim o procedimento àquele contrato, circunstância que a lei não permite; ouvido sobre esta questão, o IGFSS e a DGT referem tratar-se de um preço de mercado, obtido através de "negociação entre compradores e vendedores",* salientando ainda que foram solicitadas propostas para aquisição destes créditos a um vasto leque de entidades, incluindo os maiores credores da Torralta e um significativo número de instituições financeiras.

A importância de 1.000.000.000$00, paga em 12/01/98 pela Imoareia foi registada inicialmente na conta de terceiros "Depósitos diversos" mas em 19/01/98 foi transferida, para uma nova conta denominada "Recuperação de Créditos – Torralta – DL 124/96", a qual deveria ser saldada à medida que as verbas a atribuir a cada um dos credores públicos fosse sendo efectuada.

No entanto, tanto o valor transferido em 31/07/98 para o IGFSS, de 576.061.941$00, como o valor transferido para a DGT em 31/08/98, de 257.035.086$00, foram debitados na conta de "Depósitos diversos". A DGT referiu que esta situação foi objecto de correcção e que a mesma será evidenciada na CGE de 1999. Quanto à verba atribuída à DGCI, em Fevereiro de 1999, ainda se encontrava creditada na conta de operações de tesouraria "Recuperação de Créditos – Torralta – DL 124/96".

Sobre esta questão, a DGCI salientou as dificuldades que tinha vindo a sentir sobre a forma de efectuar os procedimentos administrativos, técnicos e contabilísticos decorrentes da extinção de dívidas fiscais através, não só da alienação dos correspondentes créditos, mas também de dações em pagamento e de conversão em capital social. Considerou ainda que tais dificuldades só por via legislativa poderiam ser ultrapassadas, e referiu que aguarda a publicação de uma Portaria, a emitir ao abrigo do n.º 1 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, que definirá os procedimentos contabilísticos a adoptar nestes casos, que até à data têm tido tratamento através da anulação a qual não traduz tecnicamente aquelas novas formas de regularização das dívidas à Administração Fiscal. Assim, a regularização da situação das dívidas fiscais da Torralta objecto de alienação está dependente da publicação da referida portaria.

Refira-se no entanto, que a DGCI não emitiu qualquer documento com uma discriminação exaustiva, não só de todos os impostos em dívida e identificação do serviço que procedeu à sua liquidação e consequente registo nas tabelas de receita do Estado de anos anteriores, como também de todas as outras importâncias em processo de execução fiscal, existentes até 20 de Novembro de 1997. Para efeitos do processo de alienação de créditos fiscais, a Direcção dos Serviços de Justiça Tributária da Direcção Geral dos Impostos referiu que o valor indicado correspondia à dívida que "havia sido possível apurar até àquela data" relativamente à Torralta, SA.

Acresce ainda que, não sendo evidenciada pela informação da DGCI uma garantia absoluta de que os valores de todos os créditos daquela entidade se encontravam incluídos, levanta-se também a questão de saber qual o procedimento que a DGCI terá face à eventualidade de posteriormente vir a constatar a existência de outras importâncias em dívida ou em processo de execução fiscal, ainda que por lapso ou outro motivo, não tenham sido incluídas quando de facto o deveriam ter feito.

A DGCI pronunciou-se também sobre esta questão, esclarecendo que o valor constante do caderno de encargos foi apurado conjugando os elementos relativos aos processos de execução fiscal existentes nas Repartições de Finanças de Grândola, Lagos, Portimão e Castro Marim, a conta corrente da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado, a dívida comunicada pelo gestor judicial da Torralta e as custas estimadas em execuções fiscais da Segurança Social, de forma a abranger todos os créditos decorrentes de relações jurídico-tributárias de que a Torralta fosse inequivocamente sujeito passivo verificadas até 20 de Novembro de 1997, mesmo que ainda não líquidas e exigíveis em execução fiscal àquela data.

Sobre a questão da dívida ao SSR de Lisboa acima mencionada, entende o IGFSS que tal dívida, e outras que eventualmente existam e não tenham sido expressamente incluídas, devem considerar-se como tendo sido alienados, de acordo com o princípio da boa-fé negocial, já que o alienante estava convicto de que iria adquirir todas as dívidas até Outubro de 1997.

Relativamente às observações formuladas nesta matéria, quer pela DGCI, quer pelo IGFSS, não se descortina a base legal da intenção da não cobrança de uma dívida que comprovadamente, e mesmo que por lapso, não foi alienada; por outro lado, a adquirente dos créditos pode socorrer-se do disposto na cláusula 12ª-A do contrato de 9/7/97, respeitante, precisamente, a dívidas ao Estado não relevadas. Finalmente, não parece que o Decreto-Lei n.º 124/96 contemple a possibilidade de, no seu âmbito, ser alienada dívida, designadamente a fiscal, cujo montante ainda não é líquido e exigível.

Assim, caso se venha a verificar a existência de quaisquer créditos fiscais ou da segurança social sobre a Torralta e empresas associadas, anteriores a Novembro de 1997 e que não tenham sido expressamente incluídos no apuramento que serviu de base à determinação dos montantes que constam do contrato de 12/1/98, tais créditos deverão ser exigidos à Torralta.

No que respeita às negociações com a Imoareia, destinadas a definir os ajustamentos a introduzir ao preço contratual, decorrentes das cláusulas 9ª, 10ª e 14ª, veio a verificar-se que todas as alterações foram desfavoráveis ao Estado:

- Dedução de um milhão de contos pago pela Imoareia para aquisição de créditos fiscais, da segurança social e da DGT.
- Dedução de 100 mil contos, correspondente ao limite máximo das despesas com salários e encargos sociais dos trabalhadores considerados excedentários de acordo com o plano social.

- Dedução de 200 mil contos, a título de diferenças do capital próprio entre o balanço ajustado e o balanço de fecho.

Considerando que o contrato previa que todos os ajustamentos do preço de compra e venda seriam divididos em tantas parcelas quantas as prestações desse preço ainda por vencer, respeitando a respectiva proporção, sendo depois, consoante o caso, acrescidas ou deduzidas a essas prestações, devendo ainda o quantitativo de cada uma dessas parcelas ser capitalizada para a data do respectivo vencimento, à taxa de 7% ao ano e tendo em conta o longo período de diferimento do preço, qualquer alteração ao montante teria significativo impacto no preço a pagar. Tendo em conta as três deduções acima referidas, o IFAT e o IEFP apenas receberam 536.499$00, pago pela Imoareia em 15/5/00 e actualizado com relação a esta data. Sobre esta questão o IFAT salientou que, caso se verifiquem os respectivos pressupostos, o preço da compra-e-venda dos créditos pode ser ajustado em 2005/2006, já que a cláusula que prevê tal ajustamento foi ressalvada da revogação operada pela celebração do contrato de investimento. Quanto ao valor a deduzir ao preço a título de encargos com salários e prestações sociais, à data da acção externa, a Imoareia não tinha ainda efectuado a demonstração das despesas dessa natureza em que efectivamente incorreu. O IFAT veio esclarecer que a Imoareia efectuou, em 10/5/00, tal demonstração, que evidenciava um valor de encargos de 134 mil contos, superior, portanto, ao valor deduzido.

Neste âmbito, o IFAT salientou também que as garantias prestadas por este Instituto aos financiamento contraídos pela Imoareia junto da Caixa Geral de Depósitos só seriam efectivas se e quando fosse exercida as opções de compra ou venda do capital daquela sociedade, e que, tendo as correspondentes cláusulas contratuais sido revogadas, as referidas garantias caducaram.

Verificou-se também que o Fundo de Turismo decidiu que não prestaria a garantia a que se refere a cláusula 12ª (dívidas da Torralta para com entidades não-públicas) caso tal garantia lhe viesse a ser solicitada pela Imoareia[1], embora tal recusa pudesse acarretar o exercício da opção de venda das acções da Imoareia pelo Grupo Sonae. Tal garantia implicava, de facto, um risco dificilmente aceitável, pelo que se afigura que a respectiva inclusão no contrato não deveria ter sido aceite pelo Estado, se o respectivo alcance já era perceptível.

[1] O que, na realidade, não veio a suceder.

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações Gerais

Nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, o Tribunal de Contas tem insistido na necessidade da revisão do enquadramento legal das operações de tesouraria, tendo em vista, designadamente, uma definição precisa e clara da natureza e finalidades destas operações, face às deficiências e contradições que têm vindo a ser detectadas e criticadas.

Essa necessidade, reconhecida na Lei do Orçamento para 1998, que autorizou o Governo a rever o regime jurídico da tesouraria do Estado, veio a concretizar-se, no decorrer do ano de 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o actual "Regime da tesouraria do Estado", pelo que a apreciação das contas no presente Parecer será ainda efectuada à luz dos diplomas então em vigor, ou seja, dos Decretos-Leis n.ºs 332/90, de 29 de Outubro, 331/91, de 8 de Outubro e 275-A/93, de 9 de Agosto.

Nos termos do artigo 57.º - "Operações de tesouraria", da Lei do Orçamento para 1998, os saldos activos registados no final do ano económico, nas contas referidas nas alíneas b) e c) do artigo 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 de "Disponibilidades e aplicações" do Plano de Contas do Tesouro.

Em relação ao ano de 1998 e tendo por base a análise do Quadro 4.3.B – "Desenvolvimento das entradas e saídas de fundos na Tesouraria do Estado e dos movimentos, em dinheiro, verificados nas contas de operações de tesouraria, com indicação de saldos e movimentos", constante da CGE, verificou-se que aquele limite foi ultrapassado em 110,003 milhões de contos:

Rubricas	Valor
Valor global dos saldos activos (1)	733 423 641 668$00
Valor global das "Disponibilidades e Aplicações" (2)	- 593 420 285 209$50
Diferença (1-2)	140 003 356 458$50
Limite máximo (art.º 57.º da Lei n.º 127-B/97)	- 30 000 000 000$00
Montante ultrapassado para além do limite	**110.003.356.458$50**

Nos pontos seguintes proceder-se-á à análise de algumas contas de operações de tesouraria seleccionadas de acordo com os critérios previamente aprovados pelo Tribunal, bem como ao "Balanço de Tesouraria".

8.2 – Enquadramento

De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, que para os efeitos da análise efectuada no presente Parecer, se mantém em vigor, compete à DGT a organização, execução, controlo administrativo e elaboração das contas de tesouraria.

Esta competência é reafirmada no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de uma forma mais abrangente, pois atribui a DGT competências em matéria de gestão de fluxos de entrada e saída de fundos na Tesouraria do Estado e a contabilização e controlo (não se referindo ao controlo administrativo) das operações de tesouraria.

Ainda que revogados pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, as responsabilidades da DGT nesta matéria não foram alteradas.

Consideradas como movimentos excepcionais de fundos efectuados nos cofres do Tesouro que não se encontram sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 332/90), são movimentos de prática comum, utilizados na gestão da Tesouraria do Estado.

Na sequência do Decreto-Lei n.º 275-A/93, a DGT implementou um sistema de Contabilidade do Tesouro, assente num plano de contas próprio, encontrando-se as contas de operações de tesouraria integradas na classe denominada de "Terceiros".

Competindo ao Tribunal de Contas, no âmbito da emissão do Parecer sobre a CGE, pronunciar-se sobre as "operações de tesouraria", e tendo ao longo dos últimos anos vindo a dar particular atenção ao controlo efectuado pela DGT, sobre as operações realizadas no âmbito da Tesouraria do Estado, recorrendo para isso à análise da Contabilidade do Tesouro, remetida por via electrónica, pelos serviços da DGT, o Tribunal decidiu que os seus serviços de apoio realizassem uma auditoria àquela Direcção-Geral, concretamente ao departamento responsável pelo registo das operações e documentação de suporte a esses registos.

Esta acção tendo como objectivo final avaliar da adequação dos documentos de suporte aos registos efectuados nas respectivas contas, envolveu o levantamento dos circuitos dos documentos e procedimentos relativos ao processo contabilístico, e ainda que se tenha dado particular relevância aos movimentos efectuados em 1998, a análise desenvolveu-se numa perspectiva de abrangência da criação da conta, finalidade, movimentação e documentação de suporte.

Tendo como critério os valores evidenciados pela Contabilidade do Tesouro e movimentos "anómalos", foram seleccionadas algumas contas, cujos resultados da análise se reportam de seguida.

8.2.1 – Aplicação dos Recursos Disponíveis no Banco de Portugal

Esta conta destinada à aplicação das "eventuais disponibilidades de tesouraria" referidas na alínea b) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, foi aberta na sequência de contrato celebrado em 1995 entre o Estado e o Banco de Portugal sendo nos termos do n.º 2 da 2.ª cláusula desse contrato, movimentada exclusivamente por contrapartida da conta à ordem do Tesouro no Banco de Portugal, pelos montantes adequados à satisfação das necessidades de tesouraria do Estado.

As condições de remuneração então estabelecidas estipulavam que o saldo venceria "juros calculados à 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 e prazos das referidas operações" sendo os juros calculados no final de cada mês e pagos no primeiro dia útil do mês seguinte.

O contrato vigoraria por um período de um ano a contar da data da sua assinatura e poderia ser prorrogado por igual período, uma ou mais vezes, mediante acordo expresso de ambas as partes.

- Em Fevereiro de 1999, foi celebrado um aditamento ao contrato de 1995, em que ficou acordado, ao abrigo do estabelecido na cláusula 5.ª do referido contrato e com efeitos reportados de Julho de 1998 a Julho de 1999, em manter a conta indicada nas condições previstas anteriormente passando a cláusula relativa à remuneração (cláusula 3ª) a ter a seguinte redacção*: "O saldo da conta especial vencerá juros calculados à taxa praticada em cada dia pelo Banco de Portugal na facilidade permanente de absorção de liquidez"*; este aditamento veio ratificar uma alteração ao cálculo dos juros, na sequência da qual, o Banco de Portugal passou a informar mensalmente a Direcção-Geral do Tesouro, do valor da taxa da facilidade permanente de absorção de liquidez.

Esta conta é movimentada a débito pelas transferências diárias da conta à ordem do Tesouro no Banco de Portugal e a crédito pelas transferências para aquela mesma conta com vista a suprir insuficiências de disponibilidades.

Através da análise à documentação disponível referente a esta conta, verificou-se que:

- os juros resultantes da remuneração da conta para as aplicações do Tesouro no Banco de Portugal, no montante de 10.368.885.352$00, foram calculados mensalmente e contabilizados no mês seguinte àquele a que respeitam, na tabela de receita orçamental elaborada pela DGT, como Receitas Correntes correspondentes a Rendimentos da Propriedade por Juros recebidos de Outras Instituições de Crédito.

8.2.2 – Produto da venda de bens em processos de execução fiscal

Através da análise do extracto de conta de 1998, verificou-se a existência de um saldo passivo inicial, no montante de 5.489.298.442$00, que não foi possível discriminar por operação específica, pelos serviços da DGT, facto que desde logo revela deficiência no controlo da sua movimentação.

Os movimentos registados a crédito da conta totalizaram o montante de 5.152.969.323$00 e corresponderam a entradas de fundos em tesourarias da fazenda pública provenientes da venda de bens em processos de execução fiscal, as quais foram registadas nos Diários destinados à contabilização de fundos movimentados nas tesourarias da fazenda pública ou aos Diários destinados à correcção (estornos/rectificações) de lapsos detectados na afectação dos fundos.

Os movimentos a débito da conta totalizaram o montante de 1.323.438.182$00 e corresponderam a saídas de fundos da conta corrente do Tesouro, em resultado da reclamação das verbas pelas entidades responsáveis pela respectiva afectação, ou para correcção de lapsos detectados na afectação dos pagamentos.

Em consequência da movimentação efectuada durante o ano de 1998, verificou-se o crescimento do saldo para 9.318.829.583$00, reflectindo o desfasamento existente entre a arrecadação do produto das vendas e a sua afectação aos credores das dívidas, em resultado da morosidade com que as repartições de finanças indicam à DGT os destinatários das verbas depositadas.

No quadro demonstrativo da evolução do saldo final desta conta no triénio de 1996 a 1998 ressalta, de imediato, o elevado crescimento desse saldo:

Saldo em	Valor
31.12.1996	2 467 601 270$00
31.12.1997	5 489 298 442$00
31.12.1998	9 318 829 583$00

As entradas de fundos na conta em análise são registados, pela DGT, na conta indicada pelas repartições de finanças nas guias por elas remetidas e dizem respeito a pagamentos efectuados por terceiros em resultado de processos em execução fiscal, cujo bem penhorado, foi vendido.

As saídas são processadas através de pedidos efectuados pelas repartições de finanças, a favor de um beneficiário, em geral, o próprio chefe de repartição, ou por estornos, solicitados, na maior parte, por aqueles serviços, devido a lapsos na indicação da conta onde deveriam ser escrituradas inicialmente.

Estas saídas referem-se a pagamentos por cheque ou transferências bancárias para as diversas entidades, sendo contudo, os chefes de repartição de finanças alguns dos destinatários mais frequentes; estes por sua vez procedem à reafectação dessas verbas, acontecendo com frequência, dada a natureza dos depósitos, a sua conversão em Receita do Estado ou o seu retorno a Operações de Tesouraria.

No sentido de determinar o lapso temporal ocorrido entre as entradas e as saídas de fundos, foram testados alguns documentos, tendo-se apurado que a maior parte dos pagamentos ocorre mais de seis meses após a respectiva entrada. Note-se que os pagamentos não se processam por iniciativa da Direcção-Geral do Tesouro, sendo antes por solicitação externa (repartições de finanças), admitindo-se que dependam de fases processuais posteriores ao depósito do valor da arrematação.

Quanto aos fundos saídos, a DGT controla apenas se, prévia e efectivamente, os respectivos valores deram entrada na conta em análise.

Após a saída de fundos, entregues aos chefes de repartição de finanças, à Caixa Geral de Depósitos e a outras entidades, a DGT, desconhece se esses montantes são imputados devidamente a Receita do Estado ou a outras entidades credoras, tal como a Segurança Social.

Os pagamentos efectuados pelo Tesouro constituem-se como mais um ponto fraco no controlo da movimentação desta conta, uma vez que se traduzem em saídas de fundos da Tesouraria do Estado destinadas à cobrança de dívidas fiscais traduzida pela arrecadação de receitas públicas (orçamentais ou não) nas TFP, regressando novamente à Tesouraria do Estado e à conta corrente do Tesouro.

A Direcção-Geral do Tesouro afirma desconhecer a origem dos saldos existentes na conta em análise, não podendo, portanto, justificá-los ou discriminá-los por operação específica; este desconhecimento, que se veio a verificar ser extensivo à generalidade das contas de operações de tesouraria, resulta da ineficiência de procedimentos utilizados no registo e controlo da informação.

Esta movimentação de fundos revela-se assim, em regra, não apenas inútil como negativa para a gestão da tesouraria, devido ao lapso de tempo entre a saída e a reentrada dos fundos e ao risco associado a eventuais irregularidades praticadas nesse período, podendo e devendo vir a ser substituída pela afectação das importâncias inicialmente arrecadadas às contas de terceiros (contas à ordem no Tesouro) relativas aos beneficiários das mesmas, só devendo ser pagas verbas aos credores que não sejam clientes do Tesouro.

A este respeito, a DGAIEC, no âmbito do exercício do contraditório exercido em sede de relato da auditoria realizada à DGT, afirma que os procedimentos ao nível da movimentação de contas do Tesouro já obedecem aos princípios enunciados nas observações feitas pelo Tribunal, utilizando-se o pagamento de verbas, por transferência ou cheque, apenas aos credores que "*não são clientes do Banco Tesouro*".

Aproveitando o contexto, a DGAIEC refere ainda que considera que.

> *"existe demora excessiva entre data da cobrança (na Repartição de Finanças) e a data em que a DGT comunica às Alfândegas o lançamento em conta da DGAIEC. Tal desfasamento poderá implicar penalizações financeiras para Portugal no âmbito da aplicação do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1552/89, dado que facilmente se concluirá que aquele facto motiva atrasos na colocação dos montantes (tratando-se de recursos próprios comunitários) à disposição da Comissão da U.E.".*

Para além dos aspectos já referidos, da análise feita aos movimentos e documentos relativos a esta conta parece poder-se afirmar que:

- entre 1996 e 1998, o saldo tem vindo a acusar um crescimento (122,5 % de 96 a 97 e 69,8 % de 97 a 98) que na opinião do Tribunal poderá estar relacionado com o aumento do lapso temporal entre entradas e respectivas saídas dos valores registados nesta conta, que se verificou ultrapassar um semestre com alguma frequência;
- a falta de controlo do saldo desta conta por parte da DGT é evidenciada pela impossibilidade de identificar as operações que o constituem;
- é deficiente a troca de informação entre os serviços que procedem à contabilização dos documentos, a Divisão de Contabilização e Controlo e a Divisão de Gestão de Tesouraria e Pagamentos e o que elabora as autorizações de pagamentos, sobretudo nos casos de devolução de cheques entregues para pagamento.

8.2.3 – Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública (TFP)

A conta "Valores recebidos por conta de outra TFP" foi criada com a finalidade de evidenciar e controlar os movimentos resultantes de cobranças efectuadas em TFP diferente da destinatária da cobrança. A conta movimenta assim valores que outras TFP vão distribuir pela receita (receita orçamental, receita de terceiros) e outros valores recebidos.

Dadas as características da conta, a existência de saldos, ou a permanência destes, só poderá ser justificada por anomalias nos circuitos de arrecadação ou escrituração das cobranças ou por desfasamentos temporais entre os registos de entrada e os respectivos movimentos escriturais que não deveriam ultrapassar o mês seguinte ao da entrada da cobrança.

Tendo por base tais pressupostos, os serviços do Tribunal de Contas efectuaram uma análise particularizada a algumas das sub-contas das TFP cujos saldos revelam a existência de pontos fracos nos procedimentos de contabilização e controlo instituídos pela DGT. As sub-contas seleccionadas e o movimento que registaram ao longo de 1998 sintetizam-se no quadro seguinte:

Código	Conta	Saldo Inicial[1]	Movimento ao longo do ano 1998		Saldo Final[1]
			Débito	Crédito	
02120035	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - Anadia	(314 007$00)	15 543 349$00	39 077 944$00	(23 848 602$00)
02120108	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - Ílhavo	(45 304 316$00)	54 229 594$00	14 863 008$00	(5 937 730$00)
02121554	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - 1.ª Oeiras	12 483 909$00	24 260 292$00	25 016 505$00	11 727 696$00
02123123	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - 6.ª Lisboa	(62 217 100$00)	67 098 895$00	7 019 881$00	(2 138 086$00)
02123255	Valores Recebidos p/ conta outra TFP – 10ª Lisboa	(413 368 465$50)	502 505 269$00	102 338 838$00	(13 202 034$50)
02123301	Valores Recebidos p/ conta outra TFP – 4.ª Lisboa	(73 843 164$00)	105 972 679$00	51 712 438$00	(19 582 923$00)

[1]Os valores que figuram entre parênteses constituem saldos credores.

Das verificações efectuadas podem retirar-se algumas conclusões.

Assim, o registo contabilístico a crédito destes valores é proveniente dos Diários destinados à contabilização dos fundos movimentados pelas TFP, apresentando como documento de suporte para o lançamento o modelo CT 1.2 – Resumo Semanal de Fluxos de Fundos (Entradas). O total dos créditos lançados na conta de valores recebidos por conta de outra TFP da tesouraria de origem não inclui a discriminação desses recebimentos por tesouraria destinatária e por natureza da respectiva afectação. Efectivamente, neste modelo CT 1.2 não estão discriminadas as tesourarias destinatárias destas cobranças, pelo que quando é pedido um movimento escritural (através da contabilização nos Diários destinados à correcção – estornos/rectificações), a conciliação dos valores para os quais é feito esse pedido e os existentes no saldo da conta consubstancia um controlo frágil, na medida em que este procedimento de contabilização propicia a conferência da conta com base na existência de saldo suficiente em detrimento da comprovação da correspondente entrada de fundos. Desta forma, a única possibilidade de detectar irregularidades está dependente da qualidade e oportunidade do controlo exercido pela DGT.

Esta prática é reforçada pelo facto dos serviços da DGT responsáveis por esta movimentação não disporem de documentos que circulam entre as TFP, emitidos pela tesouraria recebedora que os remete às destinatárias com a finalidade de comunicar a cobrança. Desta forma, a regularização dos saldos destas contas é directamente proporcional à coordenação da informação entre os tesoureiros.

A generalidade das TFP apresentam saldo passivo o que pode indiciar que as destinatárias das receitas não solicitaram os respectivos movimentos escriturais, ou que, tendo-os solicitado, a DGT não os ter lançado ou tê-lo efectuado em outra conta. Se os movimentos escriturais não foram solicitados, isso significa que os valores cobrados não se encontram contabilizados por natureza da respectiva afectação. A extensão do horizonte temporal entre a cobrança por uma tesouraria e a respectiva afectação desta a outra contribui para a manutenção de saldos passivos. Esta situação verificou-se na conta "Valores recebidos por conta de outra TFP – 4.ª TFP de Lisboa", que mantém em saldo, o montante de 73.843.164$00 até Março de 1998, mês em que foi efectuado um Pedido de Movimentos Escriturais pela Tesouraria junto do Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa, para solicitar a afectação de uma cobrança ocorrida em Outubro de 1996.

O quadro seguinte ilustra os movimentos ocorridos na totalidade das sub-contas de "Valores recebidos por conta de outras TFP", durante os anos económicos de 1994 a 1998, e pretende contribuir para a análise global desta rubrica:

Saldo de contas com que abriu o ano económico		**Operações durante o ano económico**		**Saldo de contas com que fechou o ano económico**
Anos	Passivo	Activo	Passivo	Passivo
1994	_____	2 250 490 989$50	2 984 780 924$50	734 289 935$00
1995	734 289 935$00	3 389 887 994$00	2 940 831 610$00	285 233 551$00
1996	285 233 551$00	2 554 931 559$50	2 529 938 013$00	260 240 004$50
1997	260 240 004$50	6 465 871 063$00	7 135 236 261$00	929 605 202$50
1998	929 605 202$50	4 263 811 269$00	3 797 145 412$00	462 939 345$50
		18 924 992 875$00	**19 387 932 220$50**	

Apesar do decréscimo de 61% e 64% para os anos de 1995 e 1996, respectivamente, em comparação com o ano de 1994, esta evolução positiva foi travada em 1997, quando o saldo atinge o seu valor mais elevado (929.605.202$50), com uma subida de 256% face ao ano anterior.

Na sequência destas análises, parece poder afirmar-se que os procedimentos de contabilização apresentam deficiências que põem em causa a fiabilidade e consistência dos registos. Estas deficiências, que na opinião do Tribunal de Contas urge eliminar, são resultado da insuficiência e inadequação do controlo exercido sobre a respectiva movimentação:

- o critério de contabilização consiste na imputação dos valores recebidos a contas identificadas pela tesouraria recebedora e não pelas tesourarias destinatárias dos recebimentos; este critério, sendo desfavorável à detecção das tesourarias destinatárias, tem como consequência um controlo frágil e intempestivo que permite a extensão do período que medeia entre a cobrança por uma tesouraria e o correspondente pedido de afectação do valor cobrado por outra tesouraria; as contas não deveriam ter sido criadas em função da tesouraria que arrecada os fundos mas da tesouraria responsável pela respectiva afectação. O Tribunal de Contas recomenda que as cobranças destinadas a outras tesourarias, em vez de serem registadas pelo valor global (arrecadado semanalmente) na conta genérica da tesouraria recebedora, passem a ser contabilizadas por tesouraria destinatária e por operação específica (identificada pelo respectivo código). Desta forma de contabilização beneficiaria a qualidade e a oportunidade do controlo a exercer pela Direcção-Geral do Tesouro;

- o procedimento utilizado não impõe, como deveria, a afectação integral dos valores recebidos até ao encerramento da contabilidade do ano económico em que se verificaram os respectivos recebimentos (não deveriam existir saldos) e torna possível a ocorrência e manutenção de registos irregulares (saídas de valores cujo recebimento não foi registado, contrariando a finalidade e as regras de movimentação destas contas), comprovada pela existência de saldos activos (como é o caso, em 1998, da conta Valores recebidos por conta de outra TFP – 1.ª TFP de Oeiras);

- a existência e manutenção destes saldos, sem se conseguir obter a discriminação das operações que os constituem corresponde à manutenção de valores recebidos sem os afectar a receitas orçamentais ou a terceiros; cada operação deveria ser objecto de registo com um código específico que a identifique, bem como à respectiva afectação (operação posterior que teria o mesmo código).

8.2.4 – Recursos Próprios da Comissão das Comunidades Europeias

Nesta conta são registados todos os movimentos referentes às relações do Tesouro com a Comissão das Comunidades Europeias. Como conta de terceiros, reflecte por um lado, os valores atribuídos/ transferidos por Portugal e que se destinam a financiar o Orçamento da União Europeia (movimentos a crédito), por outro, a utilização que a própria beneficiária faz desses valores (movimentos a débito).

As transferências de Portugal para a União Europeia destinam-se a financiar o seu orçamento, e são basicamente constituídas pelos recursos próprios comunitários, a saber:

- Recursos Próprios Tradicionais:
  - Direitos Aduaneiros;
  - Direitos Niveladores Agrícolas;
  - Quotização s/Açúcar e Isoglucose.
- Contribuição Financeira:
  - Recursos Próprios IVA;
  - Recurso Complementar PNB;
  - Compensação ao Reino Unido;
  - Reserva monetária FEOGA.

A utilização que a UE fez dos valores colocados à sua disposição sintetiza-se nos seguintes movimentos:

- transferência de valores para a rubrica "Contribuição CEE – FSE";
- transferência de valores para a rubrica "Contribuição CEE – FEOGA GARANTIA";
- transferência de valores por ordem da UE para contas exteriores à Tesouraria do Estado.

Os serviços competentes da DGT informam a UE, por fax, de todos os movimentos efectuados na sua conta. Esta informação reveste a forma de um extracto de conta corrente, mas na realidade, é elaborada de forma extra contabilística.

Pelo exposto devemos concluir que o conjunto dos movimentos reflectidos nas informações "extractos de c/c" enviados à UE, devem coincidir com os registos exarados no extracto de conta corrente contabilístico da conta da Comunidade junto da DGT.

Durante o ano de 1998 ocorreram na conta diversos movimentos dignos de relevo, e que se apresentam:

(em contos)

Movimentos ocorridos na Conta			
Saldo Inicial Credor	Mov. Débito	Mov. Crédito	Saldo Final Credor
8 536 082	223 861 146	234 180 850	18 855 786

Os valores inscritos a crédito da conta, a que correspondem os valores colocados à disposição da UE, dividem-se pelas seguintes rubricas:

Rubrica	Valor
Recursos Próprios Não Tradicionais	194 826 295 929$00
Recursos Próprios Tradicionais	35 924 029 532$00
Transferência p/ ordem da UE	3 430 000 000$00
Cauções cobradas – Dec. 3717/ 83/ CECA	524 400$00
Total	**234 180 849 861$00**

Os valores inscritos a débito da conta, a que corresponde a utilização que a UE faz dos montantes colocados à sua disposição, dividem-se pelas seguintes rubricas:

Rubrica	Valor
Contribuição CEE – FSE	171 797 409$00
Contribuição CEE – FEOGA GARANTIA	125 394 348 681$00
Transferências para outras contas	98 295 000 000$00
Total	**223 861 146 090$00**

Na análise aos Fluxos Financeiros de Portugal para a União Europeia, foram observados os movimentos relacionados quer com os Recursos Próprios Tradicionais quer com os Recursos Próprios Não Tradicionais (Contribuição Financeira).

Em relação aos Recursos Próprios Tradicionais verificou-se que, pelo Cap. 70 – "Recursos Próprios Comunitários", Divisão 01 – "Recursos Próprios Tradicionais", e por diversas alíneas da classificação económica 04.04.01 – "Transferências Correntes/Exterior", indicadas no quadro abaixo, foram colocados à disposição da UE, os seguintes montantes:

Direitos Aduaneiros	27 315 930 705$00
Direitos Niveladores Agrícolas	7 910 994 162$00
Quotização s/Açúcar e Isoglucose	697 104 665$00
Total	**35 924 029 532$00**

Em relação aos Recursos Próprios Não Tradicionais, foi processada pelo Capitulo 70 – "Recursos Próprios Comunitários", Divisão 02 – "Contribuição Financeira", e por diversas alíneas da classificação económica 04.04.01 – "Transferências Correntes/Exterior".

As transferências realizadas durante o ano de 1998 foram efectuadas por duodécimos, não tendo sido, no entanto, estas transferências realizadas uniformemente em relação a todos os meses do ano e a todas as rubricas da Div. 02 – Contribuição Financeira.

Os pagamentos efectuados durante o ano de 1998 processaram-se de acordo com o indicado no quadro seguinte:

Cap.º 70 - Recursos Próprios Comunitários Div. 02 – Contribuição Financeira

Valor	Rec. Próprios IVA	Rec. Compl. PNB	Compensação Reino Unido	Res. Monetária FEOGA	Total
Janeiro/ Per. Complem.	(a) 95 935 526 821$00	(a) 90 749 145 201$00	(a) 7 326 191 784$00	(a) 815 432 123$00	194 826 295 929$00
Valor. Orçam. n/Pagos	(b) 1 876 702 860$00	(b) 933 259 863$00	0	0	2 809 962 723$00
Total	**97 812 229 681$00**	**91 682 405 064$00**	**7 326 191 784$00**	**815 432 123$00**	**197 636 258 652$00**

(a) Inclui pagamentos efectuados por operações de tesouraria, através da conta "0252002 – Antecipação de Receitas ao abrigo do D.L. 332/90", nos montantes de 31.899.842.919$00, 26.162.559.950$00, 2.436.056.536$00 e 643.267.037$00, respectivamente.
(b) Valores dos ajustamentos referentes a IVA e PNB, período 1988-1997, e que, apesar de orçamentados, não foram pagos na data comunicada à UE.

Conforme nota (b),verificou-se que os pagamentos indicados não foram efectuados. Com efeito em 18 de Novembro de 1998 a Direcção Geral XIX da Comissão Europeia, informou os montantes (ajustamentos) a pagar por Portugal a título de PNB e IVA, período 1988-1997, distribuídos da seguinte forma:

Designação	Valor
Recursos Próprios – IVA	1 876 702 860$00
Recurso Complementar – PNB	933 259 863$00
Total	**2 809 962 723$00**

Na mesma informação, a referida Direcção Geral indica que o valor dos ajustamentos em causa deveria ser inscrito na conta em nome da Comissão, aberta junto da DGT.

Em 2 de Dezembro de 1998 por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças foi autorizada a alteração orçamental necessária para processar o referido pagamento (Despacho n.º 2591/ 98 – SETF).

A Comunidade foi informada por fax, através do extracto de conta corrente extra contabilístico n.º 59/98 de 2 de Dezembro de 1998, de que este movimento havia sido relevado na sua conta junto da DGT.

Esta informação não correspondia à realidade, visto que, pelo extracto de conta corrente contabilístico da conta em análise, não se verificou que tal movimento tivesse efectivamente ocorrido, ou seja, o pagamento não tinha sido efectuado.

Efectivamente, o pagamento de 2.809.962.723$00, correspondente a ajustamentos da contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, relativos ao período de 1988 a 1997, para o qual tinha sido atribuída dotação suficiente na despesa orçamental de 1998, só veio a ser efectuado em Novembro de 1999, tendo contudo sido registado na contabilidade de 1998 como despesa orçamental financiada por passivos financeiros.

Esta situação foi verificada pelo extracto de conta corrente contabilístico, pelo Sistema de Informação Contabilística e pelo Balancete de Execução Orçamental referente a Dezembro de 1998, que não reflectiam aquele pagamento.

O deficiente controlo sobre a conta da UE junto da DGT, é também evidenciado ao efectuar-se um cruzamento sistemático entre o extracto de conta corrente contabilístico e o extracto extra contabilístico. Com efeito em relação a estes dois documentos, e pela comparação efectuada, observou-se o seguinte:

(em milhares de contos)

Documento	Saldo Inicial Credor(Jan/ 98)	Saldo Final Credor(Dez/ 98)
Extracto c/c extra contabilístico	8 814,2	19 198,5
Extracto de c/c contabilístico	8 536,1	18 855,8
Diferença	**278,1**	**342,7**

Verificou-se que durante o ano de 1998 a diferença existente entre os saldos dos dois documentos em análise aumentou. Parece pois poder concluir-se que não é efectuada uma conciliação efectiva dos extractos referidos, pelo que poderão estar valores registados num dos documentos não reflectidos no outro e vice-versa.

O Tribunal de Contas questiona assim a adequação dos documentos existentes à sua função, recomendado que os documentos de suporte para elaborar as informações transmitidas à UE sejam conferidos com os documentos de suporte da contabilidade, pois só assim a informação constante nos dois extractos (contabilístico e extra contabilístico) reflectirá de forma verdadeira e apropriada as relações existentes e estabelecidas entre a UE e o Tesouro.

Face à análise efectuada poderá afirmar-se que:

- existe um deficiente controlo sobre esta conta, comprovado pela comunicação ao destinatário (Comissão das Comunidades Europeias) da despesa referida no ponto anterior e através do extracto da sua conta à ordem no Banco Tesouro, do depósito do respectivo valor em Dezembro de 1998;
- a Direcção-Geral do Tesouro elabora, à margem dos registos contabilísticos, um extracto da referida conta à ordem que apresenta diferenças substanciais em relação ao respectivo extracto contabilístico. Durante o ano de 1998, a diferença entre o extracto de conta extra contabilístico e o extracto contabilístico não só se manteve como aumentou, passando de 278,1 para 342,7

milhares de contos. Esta situação revela a existência de valores registados num dos documentos não reflectidos no outro e vice versa, questionando-se portanto a adequação dos documentos existentes à sua função.

8.2.5 – Operações de regularização da escrita orçamental

A conta de Operações de regularização da escrita orçamental é, em regra, movimentada por operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro, sendo regularizada pela compensação dessas operações, registadas no ano económico seguinte, que correspondem a:

- antecipação de reposições:
  - antecipação para o ano anterior, do registo da cobrança de reposições verificada no ano seguinte ao da realização das despesas orçamentais a repor, tornando possível o abate das despesas no mesmo ano em que foram indevida ou excessivamente efectuadas.
- transferência de saldos de receitas consignadas:
  - transferência, para o ano seguinte, das receitas orçamentais não utilizadas pelas entidades a que se encontram afectas, salvaguardando a sua futura utilização por essas mesmas entidades.

Das verificações efectuadas aos movimentos contabilísticos registados nesta conta, em 1998, constata-se que o saldo inicial, no montante de 27.881.829.030$50, é composto de três parcelas:

- os saldos de anos anteriores ainda não regularizados, no montante de 168.745.887$00 (credor);
- a transferência do saldo de receitas consignadas correspondente ao movimento de encerramento da Conta Geral do Estado do ano de 1997, no montante de 28.771.791.006$50 (credor) que se divide da seguinte forma:
  - 15.011.217.295$00: Outras Receitas de Capital;
  - 13.760.573.711$50: Contas de Ordem.

A antecipação da contabilização de reposições correspondente ao movimento de encerramento da Conta Geral do Estado do ano de 1997, no montante de 1.058.707.863$00 (devedor).

O quadro seguinte sintetiza os movimentos ocorridos nesta conta ao longo do ano de 1998, de acordo com os registos contabilísticos retirados da Contabilidade do Tesouro. Da observação do quadro é possível individualizar a natureza dos movimentos referidos anteriormente.

Descrição da conta em 1998	Débito		Crédito	
	Diário 4	Diário 5	Diário 90	Diário 4
Saldo Inicial			27 881 829 030$50	
Antecipação de reposições (1997)				1 058 707 863$00
Transf. receitas consignadas (1997)		28 771 791 006$50		
Antecipação de reposições (1998)	1 420 531 551$00			
Transf. receitas consignadas (1998)				26 229 096 503$50
Total	**1 420 531 551$00**	**28 771 791 006$50**	**27 881 829 030$50**	**27 287 804 366$50**

- Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT.

  Como resultado da execução orçamental de 1997, foram retroagidas reposições no montante de 1.058.707.863$00, cuja regularização foi efectuada ao longo do ano de 1998 através dos movimentos escriturais solicitados pelas TFP.

  Como resultado da execução orçamental de 1998, foram retroagidas a receita de diversas reposições que ascenderam a 1.420.531.551$00, escrituradas como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31 de Dezembro de 1998, por contrapartida da "saída" da conta de operações de tesouraria "Operações de Regularização da Escrita Orçamental", que corresponderá ao movimento inverso na contabilidade do ano de 1999, de abatimento na receita orçamental de "Reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

  Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas aumentou 361.823 contos (+34,17%).

- Transferência de saldos de receitas consignadas.

  Pelo ciclo evolutivo das receitas consignadas na Receita Orçamental (RO) de 1998, verifica-se que as receitas consignadas por utilizar que, para efeitos de encerramento da CGE anterior, tinham sido transferidas da RO de 1997 para a conta em análise, foram desta conta transferidas para a RO de 1998 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 15.010.119.009$00 (mais 107% 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 13.761.671.997$50 (mais 10,8% do que no ano anterior).

Verifica-se a existência de uma diferença no montante 1.098.286$00, classificados em 1997 como receita consignada a SSAF e transferidos em 1998 como receita consignada a um SCAF, a Escola Superior de Conservação e Restauro.

Em 1998, a cobrança de receitas consignadas continuou a ser registada nas tabelas das áreas relativas aos serviços que arrecadaram essas receitas.

- No âmbito das operações de encerramento da CGE de 1998 foram transferidos 26,2 milhões de contos para a conta de "Operações de Regularização de Escrita Orçamental", provenientes do abate à RO inscrita na tabela da DGT:
  - de receitas correntes e de capital consignadas a SSAF, no valor de 9.521.936.456$00;
  - de contas de ordem por receitas consignadas a SCAF, no valor de 16.707.160.047$50 (mais do que os saldos transitados de 1997 para 1998), destacando-se os saldos da Junta Autónoma de Estradas (no valor de 3,2 milhões de contos), do Fundo de Turismo (no valor de 2,3 milhões de contos) e do Instituto Nacional de Emergência Médica (8 milhões de contos).

Na CGE de 1997, apenas 47,8% dos 28,8 milhões de contos transferidos para "Operações de Regularização da Escrita Orçamental" 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. Na CGE de 1998, a tendência inverteu-se, ou seja, 63,6% dos 26,2 milhões de contos transferidos para a conta em análise foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem".

A evolução da conta desde 1994 é a constante do quadro seguinte,

Ano	Saldo Inicial	Débitos	Créditos	Saldo Final
1994	16 810 742 572$50	17 933 307 578$70	13 878 333 883$50	12 755 768 877$30
1995	12 755 768 877$30	14 972 346 601$50	20 797 812 744$40	18 581 235 020$20
1996	18 581 235 020$20	21 078 769 011$40	21 984 698 007$90	19 487 164 016$70
1997	19 487 164 016$70	21 864 471 926$20	30 259 139 940$00	27 881 829 030$50
1998	27 881 829 030$50	30 192 322 557$50	27 287 804 366$50	24 977 310 839$50

constatando-se a existência, sempre de saldos credores de alguma dimensão, saldos estes que têm vindo a aumentar, com excepção para 1998. Esta tendência de crescimento deve-se em grande parte às transferências dos saldos de receitas consignadas, como se constata pelo quadro a seguir:

Anos	Retroacção de reposições	Transferência dos Saldos de Receitas Consignadas
1994	1 193 185 222$50	13 008 029 010$20
1995	1 171 681 520$00	19 604 043 225$90
1996	1 487 343 333$50	20 805 194 577$20
1997	1 058 707 863$00	28 771 791 006$50
1998	1 420 531 551$00	26 229 096 503$50

Dada a natureza dos movimentos enunciados para esta conta, movimentos que se compensam de ano para ano, esta deveria encontrar-se saldada a cada momento, ou pelo menos os valores constantes do saldo deveriam ser reconhecidos e regularizados anualmente, evitando a retenção em operações de tesouraria de saldos decorrentes da execução orçamental.

Este facto não se verifica uma vez que existem valores provenientes de 1994 que ainda não foram regularizados.

Das verificações efectuadas aos extractos de conta retiram-se algumas conclusões:

- em 1994, os valores registados a débito totalizaram 106.472.844$50 e os valores registados a crédito atingiram 16.740.122.356$20, dos quais 1.749.372$00 são provenientes do Diário 13, 126.566$00 são provenientes do Diário 71 (actual Diário 4) e 16.738.246.418$20 constam do Diário 5 (sendo grande parte da transferência das receitas consignadas, transitadas do saldo final de 1993); como tal, manteve-se em saldo o montante de 177.093.060$80;
- em 1995 foram estornados os valores de 813.183.312$80 e (-) 49.351.284$00, a crédito, que são compensados pela diferença que existe entre as receitas consignadas transitadas de 1994 e as regularizadas em 1995;
- em 1996 o saldo que permanece na conta atinge os 169.312.772$80, reduzido para 168.745.887$00 em 1997 (pelo débito do valor de 569.486$00 do saldo de Contas de Ordem), saldo que se mantém em 1998.

Esta situação revela a deficiência do circuito de informação entre a DGT e a DGO e a necessidade de proceder à regularização do saldo. De facto, os lançamentos de abertura das contas no sistema de contabilização iniciado em 1994 são suportados pelos valores atribuídos a cada conta na CGE. Esta situação implica que muitas contas apresentem saldos que têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, comportamento que não assegura informação contabilística elaborada em conformidade com os princípios de transparência e rigor, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

Devido à insuficiência do controlo efectuado sobre a movimentação da conta, o valor correspondente a operações a regularizar (não compensadas no ano seguinte ao do respectivo registo) tem permanecido no respectivo saldo, atingindo, no final do ano, o montante de 168.745.887$00.

Instada a pronunciar-se sobre estes aspectos a DGO teceu os seguintes comentários:

"A questão dos "verdadeiros" saldos desta conta, como já tem sido informado por esta Direcção-Geral, prende-se, designadamente, com valores afectos a organismos extintos ou que mudaram de estatuto, sendo a legislação que operou tais alterações omissa quanto ao destino a dar aos mesmos".

A solução, em nosso entender, para estas situações passa por um levantamento das mesmas, sendo que, as relativas ao passado mais recente, estão devidamente identificadas e quantificadas e pela conversão desses valores em receita efectiva do Estado, após decisão superior nesse sentido".

O Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto referiu, recomendando mais uma vez que se proceda à regularização do respectivo saldo.

8.2.6. – Operações de amoedação

A conta de operações de amoedação foi criada com vista ao registo do valor facial da moeda, posta em circulação (operações a crédito) e do valor facial dessa mesma moeda, retirada de circulação (operações a débito), devendo o saldo passivo evidenciar o valor em circulação, da moeda metálica com curso legal; o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação.

Neste âmbito, as operações a crédito da conta não devem ser utilizadas como receitas de amoedação porque se destinam a suportar a saída da moeda em circulação, pelo que os custos de produção da moeda (custos de amoedação) imputados ao Estado devem ser pagos por despesa orçamental.

Em 1994, o valor do lançamento de abertura da conta em análise, na Contabilidade do Tesouro, correspondeu ao do saldo final registado na CGE do exercício de 1993.

O pressuposto de que os saldos passivos deveriam representar o valor da moeda em circulação não se verifica devido às saídas da conta (operações a débito) por imputação de custos de amoedação, afectação do diferencial entre valor facial e custos de produção de moeda comemorativa e transferência para receita orçamental (como lucros de amoedação) de 15 milhões de contos, no âmbito do orçamento suplementar para 1995.

Ano	Saldo Inicial	Débitos	Créditos	Saldo Final
1994	30 681 601 652$80	847 399 000$00	1 679 864 600$00	31 514 067 252$80
1995	31 514 067 252$80	15 770 700 000$00	1 839 323 000$00	17 582 690 252$80
1996	17 582 690 252$80	830 725 000$00	2 480 781 000$00	19 232 746 252$80
1997	19 232 746 252$80	751 000 000$00	4 145 320 000$20	22 627 066 253$00
1998	22 627 066 253$00	5 351 064 713$00	10 249 385 000$00	27 525 386 540$00

O progressivo desfasamento entre o saldo passivo desta conta e o valor da moeda emitida pelo Estado, não retirada de circulação, constante dos Relatórios do Banco de Portugal, pode ser observado através do quadro seguinte.

Em 31/12 do Ano de	Operações de Amoedação (CT)	Moeda emitida e não retirada (BP)	Divergência
1993	30 681 601 652$80	41 711 313 026$00	11 029 711 373$20
1994	31 514 067 252$80	44 450 591 501$00	12 936 524 248$20
1995	17 582 690 252$80	46 269 214 501$00	28 686 524 248$20
1996	19 232 746 252$80	48 739 270 501$00	29 506 524 248$20
1997	22 627 066 253$00	52 884 590 501$00	30 257 524 248$00
1998	27 525 386 540$00	61 773 304 601$00	34 247 918 061$00

Deve ainda referir-se que, segundo o Relatório do BP relativo a 1998, terá sido emitida moeda com valor facial correspondente a 10.258.025 contos, superior em 8.640 contos ao creditado na conta de operações de amoedação, e foi retirada de circulação moeda no valor de 1.369.310,9 contos, sem que esse valor tenha sido debitado na conta de operações de amoedação.

A movimentação registada nesta conta em 1998 é a que consta no quadro a seguir:

Descritivo dos dados em 1998	Débito	CRÉDITO
Saldo Inicial		22 627 066 253$00
Encerramento da CGE	559 700 000$00	
Imputação de custos de amoedação	3 811 864 713$00	
Depósito do valor facial da moeda emitida		10 249 385 000$00
Pagamento do diferencial a diversas entidades	979 500 000$00	
Total	**5 351 064 713$00**	**32 876 451 253$00**

O controlo exercido pela DGT, sobre a movimentação desta conta, tem de ser considerado insuficiente e inadequado, devido às deficiências detectadas nos movimentos e nos procedimentos excederem o que seria admissível para considerar o sistema de contabilização fiável, uma vez que:

- não foi possível apresentar a discriminação do saldo passivo da conta por operação específica de amoedação, de modo a avaliar da regularidade das componentes desse saldo, a determinar o respectivo período de retenção nesta conta e a permitir a regularização das situações que se revelassem irregulares, nomeadamente as de moeda em circulação com o saldo da conta inferior ao valor facial e/ou moeda retirada de circulação com o saldo da conta não nulo;

- parte dos registos, designadamente os lançados a débito da conta, não correspondiam ou podiam não corresponder a operações mas a conjuntos de operações, impedindo a conciliação entre a moeda posta em circulação e a moeda retirada de circulação ou a moeda para a qual foi alienado parte ou a totalidade do valor facial previamente recebido para pagamento de custos de produção ou afectação do diferencial entre valor facial e o respectivo custo de produção a entidades específicas; esta deficiência é consequência das operações registadas não se encontrarem identificadas por um código específico de operação;

- no final de 1998, o valor do saldo desta conta era de 27,5 milhões de contos, quando o valor da moeda corrente (divisionária e de troco) e comemorativa emitida pelo Estado e não retirada de circulação, segundo o Relatório do Banco de Portugal, totalizava 61,8 milhões de contos;
- apesar desta insuficiência no saldo da conta, não foi registada qualquer operação a débito pela saída de circulação, de moeda corrente no valor de 1.369.310.900$00, que se verificou em 1998, segundo o Banco de Portugal;
- a movimentação efectuada nesta conta tem contrariado a respectiva finalidade, pela utilização do valor facial da moeda em circulação para suportar a maior parte dos custos de amoedação facturados pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda ao Ministério das Finanças (Direcção-Geral do Tesouro) durante 1998 e para, conforme prevê o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 293/86, afectar o diferencial entre o valor facial e os custos de produção de moedas comemorativas, a entidades ou fins específicos relacionados com o motivo das respectivas emissões;
- durante 1998 foram facturados custos de amoedação no valor de 5.161.864.713$00. Apesar destes custos constituírem, na sua totalidade, despesa orçamental do Estado, verificou-se que 3.811.864.713$00 foram abatidos à despesa, através de guias de reposição. Este procedimento, autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 19 de Março de 1998, foi indevido por ter sido utilizado para suportar encargos do Estado pela conta de operações de amoedação, tendo como consequência, a desorçamentação da referida verba;
- durante 1998, a afectação do diferencial entre o valor facial e os custos de amoedação das moedas comemorativas postas em circulação consistiu no pagamento de 979,5 milhares de contos às respectivas entidades beneficiárias por saída directa desta conta e no pagamento de 559,7 milhares de contos por despesa orçamental para a qual foi consignada receita orçamental (lucros de amoedação) cujo valor foi transferido desta conta; estas operações, apesar de legalmente previstas contrariaram a finalidade da conta em análise e, no caso dos pagamentos sem expressão orçamental, traduziram-se ainda pela desorçamentação dos valores pagos.

Face às situações descritas, o Tribunal recomenda:

- a reintegração, por via orçamental, do valor em falta no saldo passivo desta conta para o tornar equivalente ao valor facial da moeda metálica com curso legal que se encontre em circulação;
- a não utilização de procedimentos contrários à finalidade da conta ou que tenham como consequência a desorçamentação de verbas.

8.2.7 – Títulos de anulação pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 19 968, de 20 de Junho de 1931

A análise desta conta teve como objectivo essencial avaliar o sistema de controlo exercido pela DGT sobre o saldo da mesma, uma vez que, por motivo do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, a devolução de receita, indevidamente e/ou cobrada em excesso, passou a fazer-se por reembolsos, processando-se estes por abate às receitas, pese embora a posição que tem vindo a ser defendida pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE, de que este procedimento contraria o preceituado na Lei n.º 6/91, quanto ao princípio do Orçamento bruto e da universalidade.

Ao pronunciar-se sobre este ponto, no âmbito do exercício do contraditório, a DGO reafirma a posição que tem vindo a depreender desde há alguns anos:

> *"Pelas razões expostas em comentários a sucessivos Projectos de Pareceres de Contas do Estado anteriores, esta Direcção-Geral não partilha da opinião desse Tribunal, segundo a qual a devolução de receita, indevidamente e/ou cobrada em excesso, por reembolso (abate às receitas) contraria o preceituado na Lei n.º 6/91, por violação ao princípio do Orçamento bruto".*

O saldo activo da conta desdobra-se em restituição de rendimentos da responsabilidade do Estado, ainda não regularizada por despesa orçamental e em entregas efectuadas por diversas entidades, respeitantes aos pagamentos da sua responsabilidade, ainda não regularizados por estas.

Não havendo desde 1994 emissão de títulos de anulação, não se vislumbra razão para que o saldo activo com que a conta encerrou em 1993, cerca de 2,2 milhões de contos, não tenha sido já regularizado totalmente.

Constata-se porém que aquele valor transitou em saldo na CGE de 1993, tendo dado origem ao seu registo no sistema contabilístico adoptado pela DGT a partir de 1994.
Deste modo, o saldo de abertura na Contabilidade do Tesouro em 1994, conforme quadro infra, era de 2.330.869.213$80, dos quais apenas cerca de 4% regularizados, por abate à receita, durante o biénio de 1994/1995, não se registando, também como já foi referido, qualquer movimento de 1996 a 1998, à excepção de um acerto de $20 efectuado em 1997, conforme quadro seguinte:

Ano	Saldo Inicial	Débitos	Créditos	Saldo Final
1994	2 330 869 213$80		89 134 512$00	2 241 734 701$80
1995	2 241 734 701$80		6 586 358$00	2 235 148 343$80
1996	2 235 148 343$80			2 235 148 343$80
1997	2 235 148 343$80	$20		2 235 148 344$00
1998	2 235 148 344$00			2 235 148 344$00

Os serviços do Tribunal de Contas procederam à verificação cuja análise teve por base as regularizações ocorridas nesta conta. Constatou-se que entre Janeiro de 1989 e Dezembro de 1993 foram regularizados, por abate à receita, cerca de 37,3 milhões de contos, conforme se ilustra no quadro seguinte; conclui-se pela análise dos documentos disponibilizados, tratarem-se de regularizações feitas relativamente a receita do Estado, mantendo-se por regularizar um saldo de cerca de 876,2 mil contos:

Período	Títulos emitidos e pagos	Títulos regularizados por abatimento à receita	Diferença
Março/90-Dez/91	16 448 640 934$00	16 384 313 022$00	
Jan/89-Fev/90	11 990 068 374$00	14 398 340 263$00	
Jan-Dez/92	6 207 105 223$80		
Jan-Dez/93	3 509 901 268$90	6 496 874 916$20	
Total	**38 155 715 800$70**	**37 279 528 201$20**	**876 187 599$50**

Refira-se que esta questão tinha já sido abordada no Parecer do Tribunal sobre a CGE de 1993, a propósito das Operações de Encerramento da CGE.
Os valores então apresentados, descriminados por classificação económica, estão em consonância com os agora apurados, não tendo havido desde então qualquer evolução quanto à regularização do valor em falta, a não ser a elaboração de algumas propostas a que adiante se aludirá.

De salientar que até final de 1993 os títulos de anulação emitidos e pagos eram regularizados por meio de estorno das cobranças das receitas respectivas. Contudo, e dadas as alterações verificadas pelo regime fiscal português a partir de 1989, as cobranças de determinados impostos deixaram de cobrir o valor dos títulos de anulação emitidos e pagos, pelo que foram equacionadas, em Janeiro de 1995, pela então Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) três alternativas de regularização do montante de 876.187.599$50, a saber:

- por estorno das cobranças efectuadas em cada ano para a entrada na conta em análise;
- por despesa orçamental, eventualmente, através do processo de restituição;
- por abatimento à receita ainda que não exista cobrança, em conformidade com o novo Regime de Administração Financeira do Estado.

Esta última alternativa mereceu concordância do Secretário de Estado do Orçamento, em despacho de 19 de Janeiro de 1995. Sobre o mesmo assunto a DGCI considerou não haver quaisquer procedimentos a desencadear por parte dos seus serviços, remetendo para a então DGCP a realização dos movimentos escriturais propostos. Também a DGT concordou com esta via de regularização, de acordo com a informação de 7 de Fevereiro de 1995, da DST/DOP.

Porém, constatou-se não ter havido outras regularizações que não as apresentadas no quadro seguinte, ocorridas em 1994 e 1995 e que respeitam a receitas autárquicas, mantendo a conta em análise um saldo por regularizar de 2.235.148.344$00, onde se presume estar incluído o montante de 876.187.599$50.

Natureza da receita	Valores globais
Sisa	55 602 881$00
Imposto s/Veículos	18 898 179$00
Contribuição Predial	15 704 989$00
Impostos Directos	4 267 489$00
Imposto s/Turismo	113 078$00
RAM	44 325$00
TOTAL	**95 720 870$00**

Além da falta de coordenação e de articulação entre as DGT, DGO e DGCI patente, o Tribunal considera poder ainda concluir-se que:

- à semelhança do que acontece com outras contas, a DGT embora responsável pela contabilização e controlo das operações de tesouraria, de acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto (revogado em 1999 pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, mas em que mantém a mesma responsabilidade) não exerce qualquer controlo sobre as mesmas ou se exerce, ele é deficiente, já que até ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 1998, não tinha procedido à reconstituição do valor do saldo que permanece, desde 1995 em 2.235.148.344$00 (houve um arredondamento de $20 em 1997), imputando à DGO responsabilidades quanto às diligências a tomar no sentido da regularização do mesmo;

- existem valores pagos pelas TFP, respeitantes a responsabilidades do Estado, no montante de 876.187.599$50 que não foram regularizadas por despesa orçamental, não fazendo reflectir nesta custos efectivos do Estado, com as naturais consequências negativas em termos de falta de transparência e de controlo;

- existem valores pagos pelas TFP, respeitantes a responsabilidades de outras entidades, no montante de 1.358.960.745$00 que ainda não terão efectuado a respectiva restituição;

- tendo em conta o enquadramento legal por que se regem as operações de tesouraria, verifica-se que não foi respeitado o princípio da regularização das operações no ano económico em que tiveram lugar, em desconformidade com a premissa defendida de uma gestão de tesouraria sustentada num sistema realista e flexível.

Sobre a questão da regularização do saldo desta conta e as posições defendidas pelas DGCI e DGT, a DGO refere o seguinte, quando instada a pronunciar-se:

> *"Quanto à questão concreta dos títulos de anulação pagos em conta de receitas orçamentais indevidamente cobradas, no montante de 876.187.599$00, e ainda não regularizados, esta Direcção-Geral não partilha, como se afigura evidente e nos termos da legislação em vigor, da opinião da Direcção-Geral dos Impostos quando considera não haver, para a sua regularização, quaisquer procedimentos a desencadear por parte dos seus Serviços, remetendo para a Direcção-Geral do Orçamento os movimentos escriturais, que em tempos foram propostos, como forma de ultrapassar o problema. Afigura-se-nos, claro que, se superiormente for determinado dar execussão à regularização, por abate à receita, deverão ser as Repartições de Finanças que pagaram e contabilizaram os títulos de anulação, a desencadear e a escriturar as restituições, se a legislação que as regula for para cumprir".*
>
> *"Simultaneamente, discorda-se, também, da opinião da Direcção-Geral do Tesouro, quando é referido que esta entidade imputa à Direcção-Geral do Orçamento responsabilidades quanto às diligências a tomar no sentido de regularização do valor que permanece em saldo, quando na verdade apenas 39%, respeita a receita orçamental e só aquela entidade tem conhecimento desta, por classificação económica".*
>
> *"Afigura-se-nos que, se efectivamente a Direcção-Geral do Tesouro pretende regularizar os títulos de anulação (operações de tesouraria) pagos em conta de receitas orçamentais indevidamente arrecadadas, devê-lo-à transmitir a esta Direcção-Geral, quantificando o seu montante por natureza económica de receita, por forma a que possamos, face ao montante envolvido, apresentar o assunto superiormente para decisão".*

O Tribunal de Contas não pode deixar de reafirmar o que atrás referiu quanto à descoordenação e falta de diálogo institucional das três direcções-gerais envolvidas no assunto em questão, considerando que cabe à DGT, enquanto entidade responsável pela contabilização e controlo das operações de tesouraria, desencadear o processo conducente à regularização do saldo.

8.2.8 – Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90

Esta conta foi criada na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, e tem como finalidade a antecipação de "*receitas que o Estado espera cobrar durante o ano económico e que se encontrem devidamente previstas, assegurando a gestão da tesouraria de modo a permitir a satisfação oportuna dos encargos orçamentais*".

O n.º 1 do artigo 7.º do mesmo diploma determina que "*as operações de tesouraria referidas na alínea a) do artigo 2º deverão ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar, por via orçamental*" enquanto o respectivo n.º 2 estabelece que a "*regularização, no caso das operações activas, far-se-á por conta de dotações orçamentais*".

Muito embora o Tribunal de Contas mantenha a posição defendida em anteriores Pareceres, segundo a qual a realização de operações activas não corresponde à finalidade consagrada na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, a análise das operações efectuadas nesta conta teve como objectivo a avaliação não apenas da legalidade das mesmas, mas da adequação da respectiva documentação de suporte aos registos efectuados e do controlo exercido pela DGT sobre a movimentação da conta.

Através da análise aos registos ocorridos na conta durante o ano de 1998, veio a verificar-se que a mesma foi utilizada para antecipar a utilização de fundos no valor de 90.557.029.439$00 através de operações activas correspondentes a:

- saídas de fundos da tesouraria do Estado (32,5% do total) efectuadas pela Caixa:
  - em moeda nacional através da conta do Tesouro no Banco de Portugal (28,6%);
  - em moeda estrangeira através de contas bancárias do Tesouro em divisas (3,9%);
- transferências escriturais para a conta de terceiros afecta aos recursos próprios da Comissão das Comunidades Europeias (67,5% do total).

Note-se que estes últimos movimentos, descritos como escriturais na Contabilidade do Tesouro por não envolverem movimentação de fundos na tesouraria do Estado, correspondem igualmente a transferência de disponibilidades para a conta à ordem da Comissão das Comunidades Europeias.

As operações activas vieram a ser regularizadas através de:

- transferência escritural do valor da despesa orçamental cuja utilização tinha sido antecipada
  - directamente para a conta em análise (71,9% do total);
  - indirectamente para a conta em análise, através da intermediação da conta de terceiros afecta ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) para satisfação dos encargos da dívida pública (27,9%).
- e, de forma residual, por entradas de fundos na conta à ordem do Tesouro no Banco de Portugal (0,2%) entregues:
  - em 12 de Outubro de 1998, pelo Governo da Região Autónoma da Madeira, para compensar o pagamento de 133.058.701$00, efectuado em 15 de Janeiro do mesmo ano, relativo a juros de um empréstimo que fora inicialmente previsto vir a ser assumido pelo Governo da República no âmbito do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro

(Lei do Orçamento do Estado para 1998), mas que não veio a constar do Acordo celebrado em 19 de Outubro de 1998 para aplicação da referida disposição;

◊ em 4 de Novembro de 1998, pelo Estado Maior General das Forças Armadas, para compensar o pagamento de 18.372.253$00, em 10 de Junho de 1998, no âmbito do plano de apoio aos portugueses residentes na República da Guiné-Bissau, devido ao conflito militar iniciado naquele país.

Verificou-se ainda que só foi efectivamente utilizada, por antecipação, 85% da despesa orçamental que veio a ser processada na rubrica de acções diplomáticas extraordinárias a cargo do Ministério dos Negócios Estrangeiros para prestação de ajuda humanitária aos cidadãos portugueses na República da Guiné-Bissau, devido ao conflito militar já referido.

A verba que não foi utilizada em 1998, no montante de 3.175.353$00, deveria ter sido objecto de reposição, mas a DGT optou por registar integralmente o valor da referida despesa na conta em análise e manter o referido saldo não utilizado (não antecipado), infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90 e o princípio da especialização dos exercícios, consagrado na Lei n.º 6/91 e na Constituição da República Portuguesa.

Apresenta-se de seguida a distribuição dos valores antecipados através de operações activas lançadas na conta, por destinatários ou finalidades das antecipações, bem como os resultados da análise levada a cabo junto da Direcção-Geral do Tesouro:

Destinatários/Finalidades	Montantes
Contribuição financeira para a União Europeia	61.141.726.442$00
Regiões Autónomas da Madeira e Açores	25.399.325.947$00
Direcção-Geral do Tesouro	18.372.253$00
Ministério dos Negócios Estrangeiros	17.604.797$00
Junta Autónoma das Estradas	4.000.000.000$00
Total	**90.577.029.439$00**

8.2.8.1 – Contribuição financeira para a União Europeia

♦ Primeira antecipação

De acordo com informação prestada pela Comissão das Comunidades Europeias em 18 de Dezembro de 1997, deveria ser transferida em 2 de Janeiro de 1998 e para a conta de que era titular no Tesouro, a importância de 44.330.887.421$00, respeitante à contribuição financeira nacional para o Orçamento comunitário de 1998, constituída pelos três duodécimos iniciais da comparticipação prevista para "Recursos Próprios IVA" e "Compensação ao Reino Unido" e pelos primeiros dois duodécimos e meio da comparticipação prevista para "Recurso Complementar PNB".

Por não ser possível processar a despesa via SIC, nos primeiros dias de Janeiro de 1998, foi proposto efectuar aquele pagamento pela conta de "Antecipação de Receitas", procedimento autorizado por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 31 de Dezembro de 1997.

O valor em questão foi transferido, mediante operação escritural, para a conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios".

A regularização orçamental foi efectuada em 31 de Janeiro de 1998 através do processamento das despesas indicadas no quadro seguinte e realizadas por conta das dotações inscritas no Orçamento do Ministério das Finanças como relativas, por classificação económica, à rubrica 04.04.01 "Transferências Correntes – Exterior – Contribuições para a UE" da Divisão 02 "Contribuição Financeira" do Capítulo 70 "Recursos Próprios Comunitários":

04.04.01-A	Recursos Próprios IVA	23.905.215.684$00
04.04.01-B	Recurso Complementar PNB	18.600.131.183$00
04.04.01-C	Compensação ao Reino Unido	1.825.540.554$00
		44.330.887.421$00

- Segunda antecipação

Na sequência de informação prestada pela CCE em 10 de Julho de 1998, deveria ser depositada no terceiro dia do mês seguinte na conta de que é titular no Tesouro, a importância de 643.267.037$00 relativa a contribuição financeira para o orçamento comunitário constituída pela comparticipação portuguesa relativa à Reserva Monetária do FEOGA.

Dada a inexistência, no Orçamento do Estado para 1998, de dotação específica para suportar o pagamento em causa, foi proposta uma alteração orçamental pela DGT, que consistia na transferência de 643.268 contos da rubrica afecta ao Recurso Complementar PNB para inscrever a necessária dotação na rubrica "Reserva Monetária FEOGA", dos mesmos Capítulo e Divisão, mas com a classificação económica 04.04.01-D.

Por despacho de 3 de Agosto de 1998, o Ministro das Finanças deu o seu acordo à proposta referida, tendo o valor em questão sido transferido, mediante operação escritural, para a conta relativa aos Recursos Próprios da CCE, o que correspondeu a um depósito na conta à ordem da CCE; a regularização orçamental desta antecipação veio a ser efectuada em 30 de Setembro de 1998, através do processamento da despesa por conta da dotação inscrita nos termos previamente definidos.

- Terceira antecipação

De acordo com informação prestada pela DGT, deveria ser efectuado no primeiro dia útil de Dezembro de 1998, o pagamento da importância de 16.167.571.984$00, respeitante à contribuição financeira para o orçamento comunitário constituída pelo último duodécimo da comparticipação portuguesa relativa a Recursos Próprios IVA, Recurso Complementar PNB e Compensação ao Reino Unido; atendendo a que os valores disponíveis nas dotações orçamentais da primeira e da terceira rubricas eram insuficientes para suportar as verbas a pagar, foram propostas duas alterações orçamentais, traduzidas pela transferência de 1.195.086 contos da segunda para a primeira e pelo reforço de 667.107 contos para a primeira e 129.092 contos para a terceira, totalizando 796.199 contos; tendo a primeira das alterações propostas sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças em 12 de Novembro de 1998.

Para além dos pagamentos relativos à contribuição financeira para o orçamento comunitário previsto para 1998, a CCE comunicou ainda à DGT, em 18.11.98,

ajustamentos à contribuição financeira portuguesa relativa ao período de 1988 a 1997 que resultavam no pagamento de mais 2.809.962.723$00, dos quais, 1.876.702.860$00 referentes a Recursos Próprios IVA (66,8% do total) e 933.259.863$00 referentes a Recurso Complementar PNB.

Para ser possível realizar estas últimas despesas, foi reformulada a proposta de reforço das dotações para 2.543.809,9 contos (Recursos Próprios IVA), 933.260 contos (Recurso Complementar PNB) e 129.092 contos (Compensação ao Reino Unido) tendo ainda sido proposta a utilização da conta de antecipação de receitas para o respectivo pagamento, a efectuar em 2 de Dezembro de 1998, dada a impossibilidade de o processar por via orçamental, até essa data.

No dia previsto para o pagamento foi aprovada, pela Assembleia da República, uma alteração orçamental com o reforço da contribuição financeira portuguesa para a União Europeia em 3.606.161 contos.

Este facto, apesar de não permitir a realização da respectiva despesa em tempo útil, tornava possível o pagamento através desta conta, procedimento que foi autorizado, pelo despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 2591/98, em 16 de Dezembro, catorze dias após ter sido registada a transferência, mediante operação escritural, de 16.167.569.984$00 para a conta dos Recursos Próprios da CCE.

A regularização orçamental foi efectuada em 31 de Dezembro de 1998, através do processamento das despesas indicadas no quadro seguinte e realizadas por conta das dotações inscritas nos termos previamente definidos.

04.04.01-A	Recursos Próprios IVA	7.994.627.235$00
04.04.01-B	Recurso Complementar PNB	7.562.428.767$00
04.04.01-C	Compensação ao Reino Unido	610.515.982$00
		16.167.571.984$00

Sobre esta "antecipação" devem ainda ser apontados os seguintes factos:

- o valor antecipado correspondeu ao último duodécimo da contribuição financeira portuguesa prevista no orçamento comunitário para 1998, quando a autorização que expressamente o fundamenta só foi posteriormente concedida e "nos termos exactos" da proposta efectuada para esse efeito, não se referindo nesta o valor efectivamente antecipado mas o pagamento de "ajustamentos da contribuição financeira portuguesa de anos transactos";
- a transferência para a conta da CCE, correspondente aos "ajustamentos", no valor de 2.809.962.723$00 só foi efectuado em finais de 1999, por contrapartida do processamento da despesa resultante do reforço da dotação orçamental aprovada em 2 de Dezembro de 1998; esta operação foi integrada na Contabilidade do Tesouro e na Conta Geral do Estado relativas a 1998, tendo o défice orçamental daí resultante sido financiado pelo produto de empréstimos afectos ao chamado período complementar desse ano;
- uma vez que o valor antecipado foi, por lapso, inferior em 2.000$00 ao valor das despesas cujo pagamento se destinava a antecipar, foi necessário efectuar a devida regularização, de acordo com a autorização concedida por despacho do Subdirector-

Geral do Tesouro em 20 de Abril de 1999, através do lançamento daquele valor na conta da CCE como proveniente da conta de "Antecipação de Receitas".

8.2.8.2 – Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

Na Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1998), foi excluído o preceito através do qual se assegurara, nas Leis Orçamentais de anos anteriores, a comparticipação, até 50%, nos encargos relativos ao pagamento de juros das Dívidas das Regiões Autónomas.

O Instituto de Gestão do Crédito Público veio solicitar, em 6 de Janeiro de 1998, uma decisão sobre a aplicação prática desta disposição porque estando nela apenas prevista a amortização ou assunção de dívidas públicas regionais por acordo com cada um dos governos regionais e não se encontrando ainda tais acordos formalizados, uma das dívidas passíveis de assunção pelo Governo da República vencia juros quatro dias depois, colocando-se a questão sobre quem deveria pagar esses juros; para efeito da tomada dessa decisão, o IGCP propôs:

- determinação efectiva das dívidas a assumir pelo Estado, com base no conjunto das dívidas regionais previamente seleccionadas para o efeito no decurso dos trabalhos preparatórios do Orçamento para 1998;
- assunção pelo Estado, a partir de 1 de Janeiro de 1998, de todos os encargos das dívidas regionais por si assumidas;
- formalização de acordos com os governos regionais para confirmação das dívidas e respectivos encargos assumidos pelo Estado, em cumprimento do disposto no artigo 11º da Lei Orçamental;
- autorização para pagamento, por adiantamento de tesouraria, dos encargos decorrentes das dívidas a assumir, até à concretização dos referidos acordos.

Apesar do pagamento, por adiantamento de tesouraria, dos encargos decorrentes das dívidas a assumir só ter sido autorizado até à concretização dos acordos com as Regiões Autónomas, não foram apresentados pela DGT quaisquer elementos acerca da celebração desses acordos.

Os adiantamentos efectuados durante 1998, para pagamento de encargos decorrentes de dívidas das Regiões Autónomas, vieram a totalizar o montante de 25.399.325.947$00, e em função da informação disponível, conclui-se que esses pagamentos apenas se encontravam autorizados até à concretização de acordos para assunção, pela República Portuguesa, de dívida pública das Regiões Autónomas, nos termos definidos pela Lei Orçamental.

O desconhecimento da celebração dos referidos acordos não deveria ter sido fundamento suficiente para efectuar os referidos pagamentos. Este facto é revelador da falta de controlo existente neste tipo de procedimento e é comprovado por adiantamentos superiores a quatro milhões de contos para pagamento de dívidas da Região Autónoma da Madeira, em 30 de Dezembro, quando se veio a apurar que o acordo tinha sido celebrado em 19 de Outubro.

8.2.8.3 – Direcção-Geral do Tesouro

Face à necessidade urgente de utilização de fundos por parte do Ministério da Defesa (Serviço de Protecção Civil) para apoio aos portugueses residentes na República da Guiné

Bissau, devido ao estado iminente de guerra, o Ministro das Finanças autorizou a DGT a disponibilizar o montante de cem mil dólares americanos (18.372.253$00).

Este valor foi levantado da conta bancária do Tesouro aberta na Caixa Geral de Depósitos, para efeito da movimentação relativa a reembolsos de deslocações pela CEE, ou seja, uma finalidade distinta da do referido movimento.

Esta saída de fundos ocorrida numa conta recebedora que só deveria transferir fundos para a conta corrente do Tesouro, foi justificada pelo seu carácter excepcional e urgente e veio a ser compensada em Junho de 1998, pela transferência do mesmo valor, proveniente da conta corrente do Tesouro e registada, na Contabilidade do Tesouro, como adiantamento para posterior regularização orçamental da responsabilidade da entidade requerente.

Verificou-se que não foi contabilizada a movimentação de fundos na conta recebedora, nem a compra dos dólares à CGD ou a razão de tal compra, pois apenas foi escriturada a saída de fundos da conta corrente do Tesouro como adiantamento, ou seja um crédito na conta "Banco de Portugal – Caixa Pagadora – DGT" por débito na conta "Antecipação de receitas". Esta situação revela deficiência no sistema de registo e controlo da DGT, por omissão de movimentos que, apesar de compensados entre si, não constitui motivo suficiente para omitir o seu registo, uma vez que os mesmos eram contrários às regras de movimentação definidas, pese embora o carácter excepcional e urgente da operação a efectuar.

A regularização desta entrega de fundos foi processada através de uma transferência efectuada pelo Estado Maior General das Forças Armadas em Novembro de 1998.

8.2.8.4 – Ministério dos Negócios Estrangeiros

Através de Resolução do Conselho de Ministros foi criado um grupo operacional para definição das condições, lançamento, coordenação e acompanhamento da ajuda humanitária a cidadãos civis na Guiné Bissau em situação de carência resultante da situação de conflito militar então existente; o n.º 5 da mesma Resolução estabeleceu que as despesas com as acções humanitárias suportadas pelo Estado seriam cobertas pela dotação provisional do Ministério das Finanças.

Na sequência desta decisão, foram transferidos os montantes de 7.652.250$00 e de 13.127.900$00 em Junho e Agosto de 1998, respectivamente, perfazendo o montante de 20.780.150$00. Estas tranferências processaram-se da conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal para a conta bancária do Tesouro afecta aos serviços externos do MNE em Dakar.

Foi autorizado o registo da utilização destes fundos transferidos como pagamentos, por adiantamento pela conta de “Antecipação de Receitas", a regularizar posteriormente por despesa orçamental.

Através da Contabilidade do Tesouro vieram a ser registadas as saídas da conta bancária titulada pela DGT no Citybank em Dakar, no montante de 17.604.797$00.

De Junho a Dezembro de 1998, pela utilização daqueles montantes a conta "Antecipação de Receitas" foi debitada por contrapartida da conta "Caixa Moeda Estrangeira – Contas Bancárias Consulados – Dakar".

Dos adiantamentos concedidos, o primeiro (Junho de 1998) não se encontrava devidamente autorizado, pois o respectivo despacho tem data de Julho de 1998. A DGT, para justificar esta situação, alegou tratar-se de um caso excepcional dada a grave situação na Guiné-Bissau.

A regularização dos adiantamentos foi efectuada em Dezembro de 1998, através do processamento de despesa orçamental afecta a Acções Diplomáticas Extraordinárias no Orçamento do MNE, mas pelo montante transferido (20.780.150$00) e não pelo efectivamente utilizado (17.604.797$00), ou seja, a conta de "Antecipação de Receitas" não ficou saldada, permanecendo na mesma um saldo credor no montante de 3.175.353$00.

Solicitados os necessários esclarecimentos, o Gabinete de Gestão de Tesouraria informou que este saldo deveria permanecer na conta, pelo facto de em 1999 terem continuado a ocorrer despesas relacionadas com a Missão de Repatriamento de cidadãos portugueses na Guiné-Bissau, o que foi autorizado pelo Subdirector-Geral do Tesouro.

8.2.8.5 – Junta Autónoma das Estradas

Foi proposta a antecipação de quatro milhões de contos a pagar pela conta em análise, para satisfação de necessidades financeiras da JAE, decorrentes da alteração do período de cobrança dos impostos rodoviários para os meses de Outubro e Novembro, que constituíam a sua principal fonte de financiamento.

Em Outubro de 1998 foi efectuado o débito da conta de “Antecipação de Receitas", tendo a mesma sido regularizada em Dezembro, através do processamento de despesa orçamental consignada à JAE.

Face às considerações e situações descritas (pontos 8.2.8.1 a 8.2.8.5) devem reter-se os seguintes aspectos:

- parte dos registos efectuados não correspondeu a operações mas a conjuntos de operações, dificultando a conciliação entre antecipações e respectivas regularizações, uma vez que as operações registadas também não foram identificadas por um código específico da operação;
- tendo em conta que todas as operações analisadas consistiram em saídas de fundos para cobertura de despesas orçamentais, devendo pelo menos, obedecer a alguns preceitos como proposta que fundamentasse o adiantamento e despacho autorizador do mesmo, constatou-se que nem sempre estes preceitos foram observados: parte dos despachos indicados como autorizações não previam antecipações e outros previam condições ou limites que nem sempre foram verificados e, nalguns casos, foram infringidos;
- para efeito de pagamentos relativos à contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, verificou-se uma desnecessária e não autorizada antecipação superior a 15 milhões de contos em vez de uma autorizada antecipação de quase três milhões de contos, valor que só foi afecto ao respectivo destinatário, quase um ano depois da data devida e após detecção dessa falta;
- os adiantamentos no valor de 25,4 milhões de contos, efectuados para pagamento de encargos decorrentes de dívidas das Regiões Autónomas a assumir pelo Governo da República, nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 1998, só se encontravam autorizados até à concretização dos respectivos acordos sobre as dívidas efectivamente

assumidas; desta forma, não é possível admitir o desconhecimento, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, da celebração (ou não) desses acordos, como fundamento suficiente para todos os pagamentos que foram efectuados, facto revelador da falta de controlo existente neste tipo de procedimento;

- nem sempre foi efectuada a regularização das antecipações por via orçamental, conforme determina o n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90, tendo-se verificado a devolução de 133 milhares de contos, por parte do Governo da Região Autónoma da Madeira, nove meses depois de terem sido adiantados;
- a parte não utilizada de uma despesa realizada para regularizar antecipações, não deveria ter permanecido como saldo credor da conta de antecipações infringindo o n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90, mas ter sido objecto de reposição.

Para evitar ou regularizar situações como as descritas, o Tribunal de Contas recomenda:

- o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique;
- que a documentação de suporte destes registos contenha sempre a autorização específica para cada operação a antecipar, a proposta que a fundamente e a disposição legal que a permita;
- a regularização das antecipações por via orçamental no mesmo ano económico em que foram realizadas.

8.2.9 – Mais Valias

Através da análise ao extracto de conta verificou-se a existência de um saldo passivo no início de 1998, no montante de 43.544.208.640$00, correspondente a mais valias obtidas em resultado da emissão de Dívida Pública, cuja proveniência não foi possível determinar ou discriminar por falta de documentação de suporte, situação que mereceu especial destaque no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Cabe no entanto referir que em acções anteriormente desenvolvidas já tinha sido possível apurar que o montante de 14.852.180.018$00 (saldo no final de 1995) era proveniente de mais valias obtidas em resultado da emissão, acima do par, dos empréstimos “Obrigações do Tesouro – Médio Prazo" e “Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável", no montante de 14.450.442.956$00 e 401.737.062$00, respectivamente.

Devendo esta conta ter por finalidade, o registo das mais valias como receita orçamental, verificou-se que, do valor acumulado até ao final de 1998, no montante de 82.832.781.585$00 (somatório do saldo inicial e dos valores creditados durante o ano), apenas 10 milhões de contos foram transferidos para Receita Orçamental – Capítulo 12 – Outras Receitas de Capital, Grupo 01 – Outras Receitas de Capital, Artigo 02.00.00 – Mais Valias, resultantes da colocação de Títulos da Dívida Pública, de acordo com o Mapa C constante da comunicação discriminativa das operações de encerramento da CGE de 1998, enviada pela DGO à DGT.

Os créditos na conta ocorridos durante o ano, no montante de 39.288.572.945$00, foram provenientes da conta de terceiros afecta à Dívida Pública a cargo do IGCP, tendo sido registadas nos Diários da CT relativos à movimentação escritural ou à regularização da mesma, devendo salientar-se que as operações registadas correspondem igualmente a transferências no Tesouro, da conta à ordem do IGCP para a conta de “Mais Valias".

Essas transferências totalizaram 28.310.578.311$00. Foi também inscrita na conta uma dedução para corrigir um valor indevidamente registado, no montante de 13.405.553$00 e transferido para a conta de “Produto de Empréstimos Internos – 1998".

Detectaram-se ainda diversos movimentos referentes à correcção de lapsos de escrituração, a saber:

- um conjunto de acréscimos, em consequência de solicitação do IGCP, para regularização de valores indevidamente registados noutras contas:
  - da conta "Tesouro – Compra e Venda de Moeda Estrangeira", foram transferidos 866.674.220$00, sem que tivesse sido comunicado o motivo específico das transferências;
  - da conta "IGCP – Encargos da Dívida Pública" foram transferidas mais valias geradas por diversas operações, no valor total de 260.746.036$00;
  - também foram transferidos 9.843.933.799$00 resultantes de operações associadas à emissão de dívida pública externa e à gestão activa da carteira de títulos, através das quais tinham sido obtidas diversas mais valias que se encontravam registadas na conta de "Cambiais a Regularizar";
  - foi ainda transferido para a conta de mais valias o valor de 6.640.579$00 que se encontrava escriturado na conta “Produto de Empréstimos Externos".

O controlo do saldo desta conta, mantém-se em relação a anos anteriores, sem evolução significativa, detectando-se as seguintes situações:

- não foi possível apresentar a discriminação do saldo passivo da conta, por operação específica (mais valia), de modo a avaliar da regularidade das componentes desse saldo, a determinar o respectivo período de retenção nesta conta e a permitir a regularização das situações que se revelassem irregulares, por não corresponderem a mais valias ou por não terem ainda sido transferidas para receita orçamental;
- parte dos registos não correspondia ou podia não corresponder a operações mas a conjuntos de operações, impedindo a conciliação entre as mais valias apuradas e as transferidas para receita orçamental;
- uma das consequências da não identificação das operações traduziu-se pelo registo de quase 28% das entradas na conta em 1998 ter sido efectuado como regularização de movimentos indevidos (lançados noutras contas) ou retardados (face às transferências provenientes da conta do IGCP);
- as regularizações previamente referidas nem sempre foram justificadas nem especificadas e quando o não foram, os elementos necessários para esse efeito não foram obtidos nem sequer solicitados pela DGT ao IGCP;
- a operação de encerramento determinada pela DGO não foi discriminada (através da identificação das mais valias a transferir para receita orçamental) nem justificada (incluindo o motivo pelo qual o valor restante do saldo não foi transferido), não tendo tais elementos sido obtidos nem sequer solicitados pela DGT à DGO;
- sendo manifestamente insuficiente que o controlo sobre contas de operações de tesouraria se limite à mera verificação das entradas que suportam as saídas dessas contas, para esta conta nem sequer foi apurado a que entradas específicas correspondeu a saída de 10 milhões de

contos, tudo levando a crer que o valor transferido foi determinado sem qualquer correspondência a um conjunto específico de mais valias previamente acumuladas na conta.

A criação desta conta permitiu autonomizar a movimentação das verbas resultantes de mais valias, verificando-se contudo um conjunto de deficiências no registo e no controlo das operações que se tem traduzido na manutenção e crescimento de um saldo por transferir para receita orçamental (o qual no final do ano de 1998 atingia 72.832.781.585$00), contrariando a natureza transitória e a finalidade da própria conta.

De acordo com a posição que vem sendo assumida pela DGT, o valor desse saldo só será transferido da conta "Mais Valias" para Receita do Estado se, quando e na parte em que a DGO o solicitar, o que no final de 1998 corresponderia a uma sobreavaliação do défice orçamental em quase 73 milhões de contos, violando os princípios fundamentais da "clareza, exactidão e simplicidade" consagrados no artigo 26º da LEOE, bem como o da especialização de exercícios, desvirtuando os resultados da execução orçamental e contrariando as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992 a 1997, no sentido da não retenção de receitas em operações de tesouraria e do registo das mesmas como Receita do Estado do ano em que são arrecadadas.

Instada a pronunciar-se sobre este ponto, a DGO teceu as seguintes considerações:

> *"Antes de mais devemos referir que a DGO não tem conhecimento de quais os empréstimos que geram mais-valias que aparecem contabilizadas nas tabelas de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, já que não é feita qualquer decomposição, aparecendo escrituradas pelo valor global".*
>
> *"Todavia, em nossa opinião, e aliás, como já tem sido referido, a permanência ou não destes valores em saldo na tesouraria do Estado, tem a ver com opções que se inserem no âmbito da esfera governativa e que, portanto, nos ultrapassam".*
>
> *"Também nos parece que, a muito curto prazo, esta questão estará ultrapassada (esgotado que seja o saldo actual) face aos novos procedimentos na contabilização das mais e menos valias".*

Concordando com o facto de não ser feita qualquer desagregação das mais valias nas tabelas de entrada e saída de fundos, o Tribunal não pode deixar de criticar a passividade da DGO, já que, cabendo- -lhe a responsabilidade da elaboração da CGE, poderá sempre solicitar à DGT os elementos que considerar necessários para que os valores de receita orçamental a inscrever na Conta correspondam à realidade o que não acontece na relativa a 1998.

Congratulando-se com o facto de a questão vir a ser ultrapassada face aos novos procedimentos na contabilização das mais e menos valias (os quais não são do conhecimento do Tribunal), uma vez que esses procedimentos só terão efeitos futuramente, o Tribunal de Contas chama a atenção dos responsáveis para a regularização do saldo actual da conta em análise.

8.2.10 – Verbas comunitárias cativas para o Orçamento do Estado

A conta destina-se a registar a movimentação dos fundos comunitários cativos para a execução do Orçamento do Estado de 1998, com a finalidade de libertar fundos necessários à realização de projectos com financiamento comunitário, por parte de serviços com autonomia administrativa, mediante requisição a título de despesa com compensação em receita orçamental, devendo ser regularizada no final do exercício, após ter sido apurado o valor da despesa efectiva de cada projecto,

pela Direcção- -Geral do Orçamento. Se este procedimento for integral e correctamente aplicado, no final do ano a conta deve apresentar saldo nulo.

A conta apresenta porém um saldo final (passivo) no valor de 1.059.078$00, contrariando por conseguinte, as regras de movimentação definidas; não foi possível determinar a origem deste saldo (as operações específicas não foram regularizadas), nem se verificou a adopção de qualquer procedimento destinado à respectiva regularização, até ao encerramento da contabilidade.

Da análise efectuada verificou-se ainda que:

- para efeito da cativação de verbas a pedido da DGO, a DGT apenas confirmou a existência de saldo suficiente, nas respectivas contas de terceiros (contas à ordem dos gestores), para proceder à transferência das verbas a cativar;
- parte dos registos não correspondia a operações mas a conjuntos de operações dificultando a conciliação entre cativação de verbas e respectiva regularização, uma vez que as operações registadas não foram identificadas por um código específico;
- a DGT limitou-se a registar a informação constante dos mapas anuais de despesa orçamental enviados pelas Delegações da DGO e das comunicações efectuadas para discriminação das operações de encerramento da CGE de 1998;
- não foi tempestivamente corrigido o valor proveniente da conta de terceiros designada por "RICA – Retribuições da CE" que foi transferido em duplicado para receita orçamental; a duplicação, verificada através da análise efectuada aos movimentos a débito desta conta, resultou dos seguintes factos:
  - para cumprimento do determinado pela DGO foram registadas saídas de 57.788.999$00 e de 14.298.001$00, respectivamente, para Receita do Estado e para a conta de terceiros já referida; estas saídas correspondiam a verbas cativadas e registadas em Maio e Setembro de 1998, na conta em análise, como provenientes da conta de terceiros atrás referida;
  - a mesma conta de terceiros também foi debitada, pelo valor de 57.788.999$00, por crédito de Receita do Estado, duplicando o valor saído da conta em análise; esta operação que teve como consequência uma subavaliação da conta de terceiros e uma sobreavaliação da receita orçamental de 1998;
- a irregularidade detectada só virá a ser rectificada no ano de 1999, de acordo com informação da DGO.

Instada a pronunciar-se sobre a questão, a DGO referiu que:

> *"De facto, foi transferido em duplicado para receita orçamental o montante de 57.788.999$00, proveniente da conta de terceiros designada por "RICA - Retribuições da CEE". Quando a Direcção-Geral do Tesouro deu conhecimento da situação, a Conta Geral do Estado já se encontrava encerrada, daí a sua não regularização em 1998".*
>
> *"Tanto quanto julgamos saber, aquela entidade, nos termos da legislação em vigor, isto é, pelo recurso à figura contabilística da restituição, vai efectivar o acerto no decorrer da execução orçamental do ano de 2000".*

Do explanado nos pontos 8.2.1 ao 8.2.10 podem retirar-se as seguintes ilacções em termos de procedimentos e de controlo exercidos pela DGT nesta área:

- Para a questão fundamental relativa à fiabilidade da Contabilidade do Tesouro para a movimentação registada como relativa a 1998, a resposta obtida através da análise efectuada aos procedimentos aplicados aos registos, aos próprios registos e à respectiva documentação de suporte, tem de ser considerada negativa.
- O controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro, sobre a movimentação analisada foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada devido:
  - às deficiências detectadas nos procedimentos;
  - à possibilidade de ocorrência de irregularidades;
  - aos movimentos contrários à finalidade definida para as contas em que foram registados;
  - à falta de detecção ou de rectificação tempestiva das irregularidades excederem, no seu conjunto, o que seria admissível para o sistema de contabilização poder ser considerado fiável.

Não deve, no entanto, concluir-se que deva ser eliminado o actual modelo da Contabilidade do Tesouro a mesma deva ser substituída por outro sistema de contabilização; o Tribunal considera que esta contabilidade representou uma evolução no registo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e que possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criada.

A inadequação ou insuficiência verificada no registo e controlo da contabilidade resulta basicamente dos procedimentos implementados (entre os quais, parte dos critérios de contabilização) no sentido de obviar (por simplificação) as limitações em termos de meios informáticos e de recursos humanos qualificados para os utilizarem (operadores), bem como da afectação prioritária dos recursos existentes ao registo dos movimentos, em detrimento do controlo tempestivo da movimentação registada.

A análise da informação constante dos suportes contabilísticos (Diários e Balancete) remetidos ao Tribunal, para efeito de controlo externo sobre a Contabilidade do Tesouro permitiu determinar pontos fracos no controlo interno do sistema de contabilização e da aplicação informática que o suporta, como sejam a falta de fiabilidade e de consistência decorrentes:

- da divergência verificada entre a informação constante dos Diários e a reflectida no Balancete que deles deviam resultar;
- da não detecção de uma falha na ordem de numeração dos documentos de um dos diários;
- da inobservância de regras de contabilização por parte do próprio serviço que as definiu;
- da substituição de movimentos depois do respectivo registo.

Para evitar esta situação, o Tribunal recomenda a elaboração e implementação de um Manual da Contabilidade do Tesouro donde constem não apenas as contas a utilizar mas as regras de contabilização claras e consistentes entre si, que assegurem as condições indispensáveis ao exercício eficaz do controlo (interno e externo) das operações registadas, durante todas as fases do processamento desse registo e não apenas após o encerramento da contabilidade.

Nesse manual devem ser claramente definidas a finalidade e as regras de movimentação de cada uma das contas, por forma a quaisquer movimentos anómalos ou excepcionais passarem a ser devida e tempestivamente detectados, justificados e regularizados. Note-se que estas recomendações já foram efectuadas em anteriores Pareceres, nomeadamente no referente à CGE de 1997.

Verificou-se que o controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro sobre as contas de terceiros consiste, em regra, na identificação das entidades intervenientes na movimentação das contas e na confirmação da suficiência do saldo para suportar as saídas para as quais foi previamente solicitada autorização; este controlo é insuficiente porque deveria incluir a certificação da regularidade dos movimentos e a detecção e regularização tempestivas dos que o não fossem.

Os saldos de muitas das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, comportamento que não permite informação contabilística elaborada em conformidade a princípios de transparência e rigor, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

Através da análise à respectiva documentação de suporte, a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo (em termos contabilísticos), no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.
Devido à insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo (a maior parte dos Diários é registada mensalmente), por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.

Para ultrapassar as situações referidas, o Tribunal recomenda que o processamento informático dos dados passe a ser efectuado de acordo com critérios de contabilização que assegurem o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique, por forma a ser possível autonomizar, para cada código, a saída (ou conjunto de saídas) e a entrada (ou conjunto de entradas) respectivas.

A aplicação desta recomendação torna possível revelar a cada momento as operações que constituam o saldo, o tempo de duração das mesmas em saldo, os movimentos que ultrapassaram o limite admissível de permanência em saldo e a adopção de medidas tempestivas para a respectiva regularização.

A Direcção-Geral do Tesouro deveria ainda promover nas contas de terceiros (que são igualmente contas à ordem de clientes do Tesouro), a abertura de contas por destinatário, por forma a autonomizar as respectivas operações, facilitando a identificação dos registos irregulares (movimentos contrários à finalidade e às regras de movimentação da conta, manutenção de saldos com antiguidade relevante) e das contas correctas a movimentar, para efeito da respectiva regularização.

Como no registo da Contabilidade do Tesouro devem ser observados os princípios da consistência e da substância sobre a forma previstos no Regime da Tesouraria do Estado e as regras definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal recomenda que a contabilização das operações deva ser sempre efectuada de acordo com a substância e a realidade financeira subjacente aos factos a registar. A adopção desta recomendação implicará que valores que efectivamente constituam Receita Orçamental do Estado não permaneçam em saldo nas contas de terceiros.

8.3 – Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro de 1998

Relativamente ao ano de 1998, procedeu-se à análise ao Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro, constante do Relatório da Conta, Quadro 1.4.6.1.A, elaborado pela DGO. Procedeu-se também à análise do Quadro 4.3.C referente ao Balanço de Tesouraria elaborado pela DGT, que pela primeira vez figura na CGE.

Apesar destes dois quadros terem o mesmo documento de detalhe de todas as contas que agregam (Quadro 4.3.B), os pressupostos à sua elaboração não são os mesmos, uma vez que existem rubricas que estão inscritas num dos documentos e não reflectidas, da mesma forma no outro e vice-versa.

A própria DGO afirma no ponto 1.4.6.1. do Relatório da Conta que *"Dentro dos condicionalismos existentes e que são conhecidos, designadamente, o desconhecimento real do que efectivamente está contabilizado e que aparece como saldo em algumas contas de operações de tesouraria (...)"*, apresenta o Balanço de Tesouraria do Estado.

De facto, verificou-se a existência de saldos de rubricas do Balanço que correspondem a uma única conta do Quadro 4.3.B, ao invés, outros saldos resultam do somatório de inúmeras rubricas do referido quadro. Esta situação reveste-se de maior pertinência no que diz respeito ao Passivo.

Em relação aos saldos activos, no Balanço elaborado pela DGO, a rubrica "Utilização de fundos a contabilizar no âmbito da Conta Geral do Estado" apresenta na sub-rubrica "Outros Saldos" o montante de 14,198 milhões de contos, dos quais 9,862 milhões de contos dizem respeito a Bancos – Valores a regularizar. Esta rubrica não consta no Balanço elaborado pela DGT. Por outro lado, a rubrica de terceiros "Produto de Empréstimos - Período Complementar da Receita de 98", no montante de 92,804 milhões de contos, constante do Balanço efectuado pela DGT, não é considerada no realizado pela DGO.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO tece as seguintes considerações:

> *"A estrutura geral e os valores de ambos os balanços são os mesmos, como não podia deixar de ser, em nossa opinião, procurando esta Direcção-Geral distinguir, de entre os valores em saldo, aqueles que têm ou que, eventualmente, poderiam vir a ter reflexos na execução orçamental. Como já se referiu, no passado, o desconhecimento da natureza de alguns deles, torna a imputação aleatória".*
>
> *"não é verdade, em nossa opinião, que o montante de 92.8 milhões de contos respeitante ao produto de empréstimos utilizado na cobertura das necessidades brutas de financiamento, mas só entrados na tesouraria do Estado em 1999, não constem do balanço elaborado pela DGO, como parece afirmar o Tribunal".*

O Tribunal de Contas mantém o que sobre a estrutura dos dois documentos foi referido já que, o modo como as rubricas são agregadas ou desagregadas nos dois documentos é substancialmente diferente, o mesmo acontecendo com os critérios que estão subjacentes à sua construção. De resto, a própria DGO na sua resposta refere a aleatoridade de imputação dos valores dos saldos.

Quanto à questão dos 92,8 milhões de contos respeitante ao produto de empréstimos utilizados na cobertura das necessidades brutas de financiamento, a afirmação que o Tribunal faz é de que os mesmos não constam dos saldos activos, no documento elaborado pela DGO, o que é verdade; este valor figura no referido documento mas como abate ao passivo, o que não é efectivamente a mesma coisa e revela diferentes critérios na elaboração de um mesmo documento.

Quanto aos saldos passivos, é de difícil compreensão que para os "Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado" apresentado pela DGO, no montante de 564,237

milhões de contos, seja desconhecido em absoluto a distribuição deste valor entre operações orçamentais e operações de tesouraria, verificando-se que esta realidade é também extensiva ao documento apresentado pela DGT. Contudo, para este organismo, aquela rubrica encontra-se dividida em "Recursos Alheios no Tesouro", no montante de 349,284 milhões de contos, e em "Outros Devedores e Credores", no montante de 191,921 milhões de contos, totalizando o montante de 541,205 milhões de contos, pelo que existe uma diferença no valor de 23,032 milhões de contos, que reflecte quer a dualidade de critérios de contabilização quer a falta de coordenação entre estes dois organismos.

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 incorrecta a integração pela DGO dos valores referentes às contas de "Depósitos Diversos" e de "Depósitos de Diversas Proveniências" enquanto que para a DGT estas duas contas estão incluídas na rubrica de "Credores por Execuções Fiscais e Depósitos em Cofre do Tesouro".

Relativamente a esta questão, a DGO refere o seguinte:

> *"Desconhecemos quais os fundamentos que sustentam a observação do Tribunal para considerar incorrecta a inclusão, pela DGO, dos "Depósitos Diversos" e "Depósitos de Diversas Proveniências" em "Saldos resultantes de operações efectuadas pelo Tesouro sem expressão orçamental". É nossa convicção, que ninguém conhece a proveniência e os destinatários dos saldos na tesouraria do Estado em conta das citadas rubricas e na sua globalidade, pois, caso contrário e, em nossa opinião, não se justificaria, de todo, a permanência de tão avultadas somas naquela situação. Igualmente, também não vemos razão alguma para, estando-se em presença de receitas do Estado (serviços integrados), as entidades que contabilizaram as entradas na tesouraria do Estado e/ ou que administram essas receitas não tenham procedido e/ ou diligenciado para a sua conversão escritural em receita orçamental".*

Se como a DGO refere, ninguém conhece a proveniência e os destinatários dos saldos em contas da tesouraria do Estado em contas das rubricas referidas, não se percebe como é possível afirmar que os valores aí contabilizados não têm expressão orçamental.

Efectivamente, em relação aos "Depósitos Diversos", que o Tribunal analisou por várias vezes nos últimos Pareceres emitidos, verificou-se que, com alguma frequência, são contabilizadas nesta rubrica operações que posteriormente virão a ter expressão na Conta Geral do Estado. No respeitante a "Depósitos de Diversas Proveniências", embora, em abstracto, as operações processadas por esta rubrica 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 também aqui contabilizadas verbas arrecadadas, designadamente, no âmbito de execuções fiscais, e que constituem receita do Estado.

Note-se que estes aspectos foram já desenvolvidos no Parecer sobre a CGE de 1997, tendo, quer a DGO quer a DGT, aquando do exercício do contraditório, demonstrado intenção de harmonizar os procedimentos.

O Tribunal de Contas, perante os factos expostos, não pode deixar de reconhecer que a utilidade destes documentos fica aquém do que seria desejável, nomeadamente no cumprimento dos princípios contabilísticos enunciados no Regime da Tesouraria do Estado.

Instadas a pronunciarem-se sobre este capítulo do Parecer, a DGT respondeu fora do prazo fixado (25 dias) e a DGCI não respondeu.

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta e Resultados da Execução Orçamental

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

9.1 – Encerramento da Conta

9.1.1 – Operações de encerramento

As operações de encerramento da Conta de 1998 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 e reposições de verbas do Cap.º 07 – "Encargos correntes da dívida"

Conforme se fez referência no ponto 3.1.2 do Cap.º III, em 1998, nas operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/99 e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/98, diminuindo a despesa deste ano, verificaram-se as seguintes situações, que se distinguem quanto à sua tramitação:

- diversas reposições totalizando 1.420.531.551$00, constantes da tabela da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) recebida pelos Serviços do Tribunal, estando esse montante referido no Relatório da Conta e,

- as reposições efectuadas pelo IGCP, no montante de 75.736.714.917$00, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", que não constam da referida tabela, nem há qualquer referência no Relatório da Conta sobre as operações de encerramento.

A retroacção das reposições constantes da tabela da DGT foi autorizada por despacho da Subdirectora-Geral do Orçamento, de 21/9/99, por subdelegação do Secretário de Estado do Orçamento, com fundamento legal no n.º 3 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto[1]. A informação dos Serviços Gerais da Conta sobre a qual recaiu esse despacho e o Relatório da Conta referem genericamente as finalidades 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 dotações, 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 uma 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 esse despacho, foram retrotraídas reposições, que ascenderam a 1.420.531.551$00, importância que foi escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/98, 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 1999, 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	48 913 948$00	3,4
Defesa Nacional	5 236 613$00	0,4
Negócios Estrangeiros	11 347$00	0,0
Finanças	-$-	-
Administração Interna	-$-	-
Equipam. Planeamento e Administração do Território	151 788 089$00	10,7
Justiça	-$-	-
Economia	1 321 538$00	0,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	142 887 050$00	10,1
Educação	32 707 534$00	2,3
Saúde	20 583 408$00	1,4
Trabalho e da Solidariedade	-$-	-
Ambiente	591 461 789$00	41,6
Cultura	400 005 578$00	28,2
Ciência e Tecnologia	25 614 657$00	1,8
Total	**1 420 531 551$00**	**100,0**

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas aumentou 361.823 contos (+34,2%)[1].

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério do Ambiente apresenta o maior valor, 591.462 contos (41,6%), seguindo-se-lhe os Ministérios da Cultura, 400.005 contos (28,2%) e do Equipamento Planeamento e Administração do Território, 151.788 contos (10,7%), representando os restantes 277.276 contos (19,5%).

[1] Nos anos anteriores, a retroacção de reposições ascendeu, respectivamente, a: 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), 1.487 milhares de contos (1996) e 1.058 milhares de contos (1997).

A quase totalidade das verbas retroagidas, 1.329.407 contos (93,6%) refere-se a reposições dos saldos efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, de verbas transferidas para esses serviços e não utilizadas[1].

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 911.902 contos, isto é, 64,2% 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	Pagamentos que excederam as autorizações	Autorizações que excederam as dotações	Despesa com contrapartida em receita		Outras situações	Total
			Capº 50, al. Z), V) e U)	Sudiv. 97, 99 e Capº 80		
Encargos Gerais da Nação	-	-	35 088	-	13 826	48 914
Defesa Nacional	-	-	1	3 836	1 400	5 237
Negócios Estrangeiros	-	-	11	-	-	11
Finanças	-	-	-	-	-	
Administração Interna	-	-	-	-	-	-
Eq. Planeamento e Adm. do Território	-	-	139 902	6	11 880	151 788
Justiça	-	-	-	-	-	-
Economia	36	-	1 285	-	-	1 321
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	-	-	142 533	354	-	142 887
Educação	-	22 238	0	7 920	2 550	32 708
Saúde	9 753	3 950	1 615	5 265	0	20 583
Trabalho e Solidariedade	-	-	-	-	-	-
Ambiente	-	-	591 462	-	-	591 462
Cultura	-	-	5	-	400 000	400 005
Ciência e Tecnologia	-	166	-	25 234	215	25 615
Total	**9 789**	**26 354**	**911 902**	**42 615**	**429 871**	**1 420 531**
Estrutura	**0,7%**	**1,9%**	**64,2%**	**3,0%**	**30,2%**	**100%**

a.1) Retroacções relativas a pagamentos que excederam as autorizações

Conforme se referiu no ponto 3.1, em 1998, no mesmo mês em que o respectivo serviço passou a estar integrado no SIC, verificaram-se situações em que uma autorização de despesas (de pessoal) deu origem a dois processamentos de saída de fundos para pagamento, um pelo sistema tradicional e outro pelo SIC. Tais situações verificaram-se no Ministério da Saúde (ascendendo os pagamentos em excesso a 13.054.754$00) e da Economia (36.614$00).

Relativamente ao Ministério da Saúde, a saída de fundos a mais foi parcialmente regularizada em Maio/98 através de reposições abatidas (totalizando 3.301.493$00), mas o remanescente apenas foi

[1] 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 n.º 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 13.º do DL n.º 107/98, de 24 de Abril - decreto de execução orçamental para 1998).

regularizado em Setembro/99, através de reposições não abatidas nos pagamentos (no montante de 9.753.256$00), que foram retroagidas. Tal como no caso anterior, a retroacção relativa ao Ministério da Economia teve como finalidade regularizar os fundos saídos, evitando que na Conta surgissem pagamentos superiores às autorizações.

a.2) Retroacções relativas a autorizações que excederam as dotações orçamentais

Como se observa no quadro seguinte, relativamente aos Ministérios da Educação, Saúde e Ciência e Tecnologia, 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 1,9% do total das reposições retrotraídas e diz respeito às seguintes dotações:

Autorizações de despesa que excederam as respectivas dotações

Cl. Orgânica			Designação		Total da Reposição retroagida	Importância retroagida que excedia a dotação
Cap	Div	Subdiv.				
Ministério da Educação						
01	07	01	Direcção-Geral do Ensino Superior	SS		
			02.02.04 B – "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Bens não Duradouros - Alimentação – Aquisição de Refeições Confeccionadas"		10 000$00	10 000$00
			02.02.07 – "Aquisição de Bens e Serviços Correntes - Bens não Duradouros – Material de Transporte - Peças"		24 300$00	24 000$00
			02.03.08 – "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Representação dos Serviços"		125 000$00	125 000$00
			02.03.09 – "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Seguros"		284 000$00	284 000$00
			04.04.02 – " Transferências Correntes" – Exterior – Outras Transferências para o Exterior"		98.000$00	98.000$00
03	01	06	Universidade de Coimbra	SA		
			04.01.03 A – " Transferências Correntes" – Administrações Públicas – Serviços Autónomos"		21 401 930$00	21 360 000$00
03	01	38	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto	SA		
			04.01.03 A – " Transferências Correntes" – Administrações Públicas – Serviços Autónomos"		336 790$00	336 790$00
			Total M. Educação		**22 280 020$00**	**22 237 790$00**

Cl. Orgânica			Designação		Total da Reposição retroagida	Importância retroagida que excedia a dotação
Cap	Div	Subdiv.				
Ministério da Saúde						
02	03	01	Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde	SA		
			02.03.01 – "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Encargos das Instalações"		1 450 000$00	1 449 991$00
50	01	02	Direcção-Geral da Saúde	SA		
			02.03.10 "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Outros Serviços"		2 500 000$00	2 500 000$00
			Total M. Saúde		**3 950 000$00**	**3 949 991$00**
Ministério da Ciência e Tecnologia						
01	02	01	Secretaria-Geral do Ministério da Ciência e da Tecnologia	SS		
			02.03.01 - "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Encargos das Instalações"		220 000$00	70 000$00
			02.03.07 - "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Transportes"		91 000$00	41 000$00
			02.03.08 - "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Representação dos Serviços"		70 000$00	55 000$00
			Total M. Ciência e Tecnologia		**381 000$00**	**166 000$00**
			Total		**26 611 020$00**	**26 353 781$00**

SS – Serviços simples
SA – Serviços com autonomia

As reposições foram efectuadas em Janeiro/99 (Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Saúde) e de Janeiro a Março, no caso do Ministério da Educação.

a.3) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita

Conforme se assinalou anteriormente, do total de reposições retroagidas, 911.902 contos (64,2%), 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[1].

Desse valor retroagido, 591.462 contos (64,9%), respeitam aos Serviços dependentes do Ministério do Ambiente; 142.533 contos (15,6%) aos do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, 139.902 contos (15,3%) aos do Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território; representando os restantes 38.005 contos (4,2%).

A situação é idêntica à analisada nos últimos Pareceres. Assim, e atendendo às informações anteriormente prestadas pelos Serviços da DGO (14ª Delegação), a retroacção visa equiparar o valor das verbas comunitárias que passam a constituir receita orçamental de 1998 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, como indica o quadro da pág. IX.3, verifica-se que 42.615 contos (isto é, 3,0% das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias, de diversos serviços com autonomia apenas administrativa ou também financeira.

a.4) Retroacção de outras reposições constantes da tabela da DGT

Relativamente ao valor residual referenciado no quadro em "outras situações", totalizando 429.871 contos (30,2% das retroacções), na sua quase totalidade refere-se à retroacção de uma única reposição do Instituto do Cinema Audiovisual e Multimedia (Ministério da Cultura), no montante de 400.000 contos. Esta verba, inscrita num Programa do PIDDAC, havia sido transferida para o Instituto para uma finalidade específica que não se concretizou, pelo que não teve qualquer utilização. A retroacção, solicitada pelo Instituto, com a concordância da tutela, teve por objectivo não comprometer o financiamento plurianual do Programa.

O valor restante (24.101 contos), respeita à retroacção de reposições pagas por diversos serviços integrados nos Encargos Gerais da Nação, 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 nos Ministério da Educação e da Ciência e Tecnologia.

a.5) Reposições relativas ao Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública"

Além das reposições anteriormente referidas, o Director-Geral do Orçamento incluía também na comunicação à DGT, de 14/10/99, para a realização da correspondente retroacção, as reposições

[1] Nos termos da Circular da DGO n.º 1257-A (Instruções sobre o controlo da execução do Orçamento do Estado para 1998): "As dotações inscritas no Cap.º 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/98", para posterior entrada em receita orçamental, por saída dessa conta), procedendo à autorização após a confirmação pela DGT.

efectuadas pelo IGCP, de verbas respeitantes a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", totalizando 75.736.714.917$00.

Como já foi referido no Cap.º III (ponto 3.1.2), essas verbas, repostas em Outubro/99, haviam sido processadas por conta dos seguintes subagrupamentos económicos: "Juros" (2.094.511.710$00), "Outros encargos correntes da dívida" (1.622.977.172$00) e "Amortização da dívida" (72.019.226.035$00), notando que deste montante, a importância de 55.156.817.641$00 respeita a uma dotação sujeita a duplo cabimento, para "amortização de títulos a curto prazo – exterior", incluída na Subdivisão 98 – "Despesas com compensação em receita – sem transição de saldos").

Nos termos dessa comunicação, a efectivação destas rectroacções (antecipações) estaria também contemplada no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, referindo o Director-Geral do Orçamento a sua indispensabilidade (sublinhado nosso).

A antecipação das reposições relativas ao Cap.º 07 – Encargos da dívida pública", não veio a ser realizada seguindo a tramitação já referida, através da conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental", tendo sido efectuada por estorno, isto é, convertendo directamente as reposições de não abatidas em abatidas nos pagamentos de 1998.

Na sua resposta refere a DGO:

> *"Quanto à questão da não referência, no Relatório da Conta Geral do Estado de 1998, da reposição efectuada pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no montante de 75.736.714.917$00, aquando das operações de encerramento, informa-se que a mesma foi-nos presente como reposição abatida do ano de 1998 e, como tal, teve um tratamento igual a qualquer outra reposição abatida do ano, não se inserindo, portanto, no âmbito de operações de encerramento. Não entendemos, assim, a posição do Tribunal quanto a esta questão, uma vez que a guia em causa não foi objecto de antecipação de escrita, nos termos em que estas se encontram previstas no Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, constando sim como reposição abatida do ano na tabela da Direcção-Geral do Tesouro (2.ª adicional a Dezembro)".*

Na sua resposta, a DGO não adianta qualquer explicação para o facto de essa reposição, efectuada em Outubro/99 (pelo que, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 6.º do referido Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, constituiria receita do OE/99, de reposições não abatidas nos pagamentos) ter sido contabilizada como reposição abatida de 1998, sem seguir os procedimentos instituídos para a antecipação de reposições. Refere apenas que por lhe ter sido *"(...) presente como reposição abatida do ano de 1998 (...) teve um tratamento igual a qualquer outra reposição abatida do ano, não se inserindo, portanto, no âmbito das operações de encerramento*".

De notar que as guias de reposição da verba em causa, cujas cópias estão em posse dos Serviços do Tribunal, foram emitidas em 12/Outubro/99, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, através do SIC, como reposições abatidas com data reportada a 31/Dezembro/1998 e escrituradas pela Direcção-Geral do Tesouro com essa data contabilística. Assim, quando as referidas guias foram presentes à DGO, esta Direcção-Geral tinha perfeito conhecimento de que se tratava de reposições processadas em 1999, logo não abatidas nos pagamentos, e daí referir na citada comunicação para a DGT, de 14/10/99, a indispensabilidade da sua retroacção.

Assim, tratou-se efectivamente de uma antecipação de reposições, num montante elevado (75,7 milhões de contos), que não consta do Relatório da Conta, a qual apenas refere o montante total das

antecipações efectuadas através da referida conta de operações de tesouraria "Operações de regularização de escrita orçamental" (totalizando 1,4 milhões de contos).

Atendendo a que o n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80 constitui uma norma de excepção, permitindo as regularizações nos três casos tipificados no Relatório da Conta, o Tribunal recomenda, por um lado, que as entidades envolvidas tomem as medidas adequadas para evitar o processamento de despesa orçamental em excesso, visto que o recurso à antecipação de reposições pode significar menor disciplina no processamento da despesa e, por outro lado, no caso de recurso a essa figura, sejam seguidos os procedimentos instituídos e devidamente evidenciadas essas antecipações nesse Relatório.

b) Transferência de saldos de receitas consignadas

Tal como as restantes operações de encerramento da CGE de 1998, 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).

Esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira (SSAF) e com autonomia financeira (SCAF) e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário (FET), tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 28,8 milhões de contos de receitas não utilizadas até 1998 e a saída (por abate) de 30,5 milhões de contos de receitas não utilizadas até 1999.

Os saldos apurados no final da execução orçamental relativos a receitas consignadas não utilizadas pelas entidades às quais se encontravam afectos foram transferidos para a conta de terceiros designada por "Operações de Regularização da 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. Estas operações foram registadas na tabela da DGT e mereceram da DGO tratamento e relevação específicos no ponto 1.4.4.2 do Relatório da CGE e nos quadros 1.4.4.2.B a 1.4.4.2.D, onde é possível distinguir a distribuição dos saldos pela classificação orgânica das entidades a que estão consignados e pela classificação económica das receitas acrescidas ou abatidas.

Este procedimento só não foi adoptado para as receitas consignadas ao FET cujo valor global, apesar de também resultar de abates efectuados na tabela da DGT, foi transferido para a conta de terceiros afecta ao referido fundo autónomo, como forma de assegurar a sua futura utilização pela DGCI. A utilização desta verba não foi possível em 1998 porque o apuramento do respectivo valor só foi efectuado, para encerramento da CGE, no decurso do segundo semestre de 1999.

Esta situação não foi reflectida no Relatório da CGE, não tendo sido apresentada a classificação das receitas consignadas ao FET que foram abatidas, nem a sua quantificação ou os efeitos da sua contabilização, à semelhança do que foi efectuado para os movimentos referidos no parágrafo anterior, apesar de ser possível verificar que o registo destas receitas na CGE foi similar ao dos saldos de receitas consignadas aos SSAF e aos SCAF, ou seja, consistiu no abate, do respectivo valor, à Receita Orçamental inscrita na tabela da DGT e na sua transferência para uma conta de terceiros.

A DGO refere apenas uma quebra de 5,5 milhões de contos nos saldos transitados para 1999 face aos saldos transitados para 1998 (incluindo receitas afectas ao FET), justificando o facto, sobretudo, pela alteração no procedimento de afectação das verbas ao FET.

Face ao exposto, o Tribunal recomenda que a DGO considere as operações efectuadas para salvaguarda da consignação de receitas ao FET como operações de encerramento da CGE e as evidencie, de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas.

Através da análise ao efeito, na Receita Orçamental de 1998, das operações para compensação das operações de encerramento da CGE de 1997 e das operações de encerramento da CGE de 1998, verificou-se que:

- as receitas consignadas transferidas da Receita de 1997 para a conta de OREO como operações de encerramento da CGE anterior, deram entrada na Receita de 1998 como
  - 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 15.010.119.009$00 (mais 107% 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 13.761.671.997$50 (mais 10,8% do que no ano anterior); nestas receitas encontra-se o valor de 1.098.286$00, que foi classificado em 1997 como receita consignada a SSAF mas foi transferido para 1998 como receita consignada a um SCAF, a Escola Superior de Conservação e Restauro.

- através de operações de encerramento da CGE de 1998 foram transferidos 30,5 milhões de contos, dos quais 26,2 milhões de contos para a conta de OREO e 4,3 milhões de contos para a conta do FET, provenientes do abate à Receita Orçamental
  - de receitas correntes e de capital consignadas a SSAF, no valor de 9.521.936.456$00 (que registaram um decréscimo de 36,6% face a 1997); destas deduções destacam-se as relativas a Taxas Diversas e a Coimas (no valor de 3,2 milhões de contos) e a Transferências Correntes e de Capital consignadas à Segurança Social (3,4 milhões de contos);
  - de contas de ordem por receitas consignadas a SCAF, no valor de 16.707.160.047$50 (mais 21,4% do que os saldos transitados de 1997 para 1998), destacando-se os saldos da Junta Autónoma de Estradas (no valor de 3,2 milhões de contos), do Fundo do Turismo (no valor de 2,3 milhões de contos) e do Instituto Nacional de Emergência Médica (no valor de 8,1 milhões de contos);
  - de receitas correntes e de capital consignadas ao FET, no valor de 4.323.316.349$00, destacando-se as deduções aos Impostos sobre o Rendimento (no valor de 1,7 milhões de contos) e sobre o Consumo (no valor de 1,9 milhões de contos).

As operações descritas 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), conforme o Tribunal de Contas tem vindo a defender em anteriores Pareceres.

Verificou-se também que, enquanto na CGE de 1997, apenas 47,8% das receitas transferidas para OREO foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem", já na CGE de 1998, as receitas

provenientes daquele capítulo (receitas consignadas a SCAF) corresponderam a 63,6% das que foram transferidas para OREO.

Estes dados destinam-se a quantificar a distribuição dos saldos e a evidenciar os saldos de receitas consignadas devido a "outra razão especial" (que não a autonomia financeira) referida no n.º 2 do artigo 6.º da LEOE.

Por outro lado, o sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a revelar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo) e de utilização desses fundos, uma vez que os saldos podem resultar 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; note-se ainda que a não permanência destes saldos na Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública).

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 1998 fez as necessidades de financiamento (2.952.458.408.623$80) excederem os saldos disponíveis de dívida pública em 92.803.752.633$80, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros (como resultante de empréstimos internos afectos a 1998), quando a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 1999; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido, para a conta “Produto de empréstimos – período complementar de 1998”, após o encerramento da CGE e da Contabilidade do Tesouro de 1998.

Refira-se ainda que no valor dos passivos financeiros estão incluídos 2.809.962.723$00 destinados a financiar despesa relativa a ajustamentos da contribuição portuguesa para recursos próprios comunitários que, apesar de dispor de dotação suficiente para o pagamento atempado, só foi realizada e registada na fase de encerramento da CGE de 1998 (em Novembro de 1999).

Para além da referida operação, a movimentação de fundos registada nas contas destinadas ao registo de dívida pública permitiu concluir que 94,6% dos 3.023,5 milhões de contos disponíveis foram afectos às necessidades de financiamento orçamental como provenientes do produto:

- de empréstimos externos contraídos em 1998 (700,8 milhões de contos);
- de empréstimos internos autorizados em 1997 mas só emitidos em 1998 (55,7 milhões);
- de empréstimos internos contraídos em 1998 (1.193,4 milhões);
- da emissão de bilhetes do Tesouro em 1998 (770,4 milhões);
- da venda de certificados de aforro em 1998 (232,2 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, no valor de 42.656.728.214$00. Estes movimentos encontram-se descritos na análise efectuada à receita da área específica da DGT (designada por Cofre do Tesouro) na Contabilidade do Tesouro (Capítulo II, ponto 2.4.2).

9.1.2 – 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 1998 ou em anos anteriores que não foram cobradas nem anuladas até ao final desse ano. Apesar da integração das receitas de IR em dívida no final de 1997, segundo a tabela da DGCI-IR, no saldo inicial das receitas inscritas na CGE, este saldo ainda 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) continuou a eliminar a explicitação da maioria das dívidas de receitas não administradas pela DGCI-IR, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE;
- as dívidas de IR constantes da CGE foram distorcidas por um registo destinado a eliminar o desvio face à cobrança registada na contabilidade do Tesouro, através do acréscimo de 477 milhares de contos como cobrança de liquidações prévias, incluindo este valor cobranças não validadas e fundos que não correspondiam a IR;
- 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;

A estes factores, juntam-se as divergências detectadas entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE 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.

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente capítulo, a DGCI apenas efectuou comentários sobre a área relativa aos serviços administradores de IR e que foram extensivos ao que sobre essa área foi referido no capítulo II do presente Parecer, tendo manifestado a sua generalizada concordância à análise efectuada neste âmbito, quer quanto às causas do. descontrolo existente, quer quanto às conclusões, quer ainda quanto às recomendações formuladas.

Instada a pronunciar-se sobre as alíneas b), c) e d) do ponto 9.1.1 e sobre o ponto 9.1.2, a DGO respondeu fora do prazo fixado para o efeito, pelo que essa resposta não pôde ser considerada.

No quadro seguinte procede-se à classificação económica (por capítulos) das receitas por cobrar em 31 de Dezembro de 1997 e em 1 de Janeiro de 1998, de acordo com os valores das tabelas que foram apurados pelos serviços do Tribunal.

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	Receita por cobrar		Divergência
	Em 31 de Dezembro de 1997	Em 1 de Janeiro de 1998	
RECEITAS CORRENTES	**477 226 037 580$20**	**866 754 820 925$20**	**389 528 783 345$00**
IMPOSTOS DIRECTOS	49 518 918 463$60	381 030 343 954$60	331 511 425 491$00
IMPOSTOS INDIRECTOS	342 499 397 803$00	342 499 398 463$00	660$00
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	84 756475 129$30	142 773 832 323$30	58 017 357 194$00
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	379 684 994$00	379 684 994$00	-
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13 062 260$20	13 062 260$20	-
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	58 498 930$10	58 498 930$10	-
RECEITAS DE CAPITAL	**42 627 667$90**	**42 627 667$90**	-
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	487 500$00	487 500$00	-
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	39 969 162$90	39 969 162$90	-
ACTIVOS FINANCEIROS	2 171 005$00	2 171 005$00	-
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	**2 549 820 490$00**	**2 549 820 490$00**	-
REPOSIÇÕES	**136 951 003$50**	**137 350 388$50**	399 385$00
CONTAS DE ORDEM	**1 065 804 652$00**	**1 065 804 652$00**	-
Total	**481 021 241393$60**	**870 550 424 123$60**	**389 529 182 730$00**

Da análise do quadro verifica-se que a receita por cobrar apurada em 1 de Janeiro de 1998 registou um acréscimo de 81% face à receita por cobrar apurada em 31 de Dezembro do ano anterior, reforçando a questão referida anteriormente. Esta divergência resulta essencialmente da integração dos saldos iniciais da tabela da DGCI-IR relativos a IRS, IRC, respectivos juros de mora e taxa de regularização de cheques sem provisão (ao contrário dos restantes, este último saldo não foi incluído na CGE); os valores apurados pelos serviços do Tribunal nas Tabelas de Receita continuam a apresentar desvios face aos inscritos na CGE, continuando o Tribunal a recomendar a respectiva conciliação.

Da análise do quadro seguinte, em que constam as receitas por cobrar em 1 de Janeiro e em 31 de Dezembro de 1998, de acordo com os valores das tabelas que foram apurados pelos serviços do Tribunal, é possível concluir da permanência de alguns dos valores por cobrar provenientes de 1997 e do crescimento de 11% para estas receitas, resultante essencialmente do aumento verificado nas receitas por cobrar afectas aos impostos directos.

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	Em 1 de Janeiro de 1998		Em 31 de Dezembro de 1998		Variação (%)
	Valor	(%)	Valor	(%)	
RECEITAS CORRENTES	**866 754 820 925$20**	**99,56**	**962 905 773 993$80**	**99,56**	**11,09**
IMPOSTOS DIRECTOS	381 030 343 954$60	43,77	475 295 305 969$00	49,14	24,74
IMPOSTOS INDIRECTOS	342 499 398 463$00	39,34	333 488 062 194$60	34,48	-2,63
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	142 773 832 323$30	16,40	153 719 662 994$90	15,89	7,67
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	379 684 994$00	0,04	332 715 427$00	0,03	-12,37
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13 062 260$20	0,00	13 041 010$20	0,00	-0,16
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	58 498 930$10	0,01	56 986 398$10	0,01	-2,59
RECEITAS DE CAPITAL	**42 627 667$90**	**0,00**	**38 403 507$90**	**0,00**	**-9,91**
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	487 500$00	0,00	487 500$00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	39 969 162$90	0,00	35 745 002$90	0,00	-10,57
ACTIVOS FINANCEIROS	2 171 005$00	0,00	2 171 005$00	0,00	0,00
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	**2 549 820 490$00**	**0,29**	**3 165 267 436$00**	**0,33**	**24,14**
REPOSIÇÕES	**137 350 388$50**	**0,02**	**109 359 214$50**	**0,01**	**-20,38**
CONTAS DE ORDEM	**1 065 804 652$00**	**0,12**	**960 670 433$00**	**0,10**	**-9,86**
Total	**870 550 424 123$60**	**100,00**	**967 179 474 585$20**	**100,00**	**11,10**

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 593.420.191.370$30, de acordo com os valores registados na CGE. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro 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 1998, a qual se apresenta no quadro seguinte.

A análise dos valores inscritos neste quadro revela um decréscimo de 2,3% do saldo do encerramento impulsionado pela descida das aplicações (8,9%) e colmatado pela subida das disponibilidades (22,4%). Note-se também que as contas recebedoras de IR que se encontravam praticamente inactivas por terem sido substituídas pelas contas bancárias DGT-DUC, apresentavam um saldo activo de 93.839$20, basicamente devido a regularizações de movimentos indevidamente efectuados em anos anteriores e ao lançamento indevido de juros devedores a anular futuramente.

DESIGNAÇÃO	SALDO INICIAL		MOVIMENTO DE 1998		SALDO FINAL	
	DÉBITO	CRÉDITO	DÉBITO	CRÉDITO	DÉBITO	CRÉDITO
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	**607 266 509 303$80**		**33 264 981 491 422$40**	**33 278 827 809 355$90**	**593 420 191 370$30**	
CAIXAS	**225 000$00**		**3 413 082 643 144$90**	**3 413 082 642 943$90**	**225 201$00**	
CAIXAS DGAIEC	225 000$00		1 180 238 161 635$00	1 180 238 161 434$00	225 201$00	
CAIXA IVA			1 739 276 280 223$50	1 739 276 280 223$50		
CAIXA DGT - IR			493 568 201 286$40	493 568 201 286$40		
DEPÓSITOS NO PAÍS	**84 067 120 625$30**		**21 925 904 850 916$10**	**21 934 067 323 718$60**	**75 904 741 662$00**	
BANCO DE PORTUGAL como CAIXA GERAL DO TESOURO	**1 590$80**		**14 985 058 476 002$40**	**14 985 058 476 555$10**	**1 038$10**	
CONTA CENTRALIZADORA DE RECEBIMENTOS	**1 590$80**		**14 985 058 476 002$40**		**14 985 058 477 593$20**	
CAIXA DGT - OUTROS VALORES	1 590$80		9 804 861 869 230$80		9 804 861 870 821$60	
TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO			5 180 196 606 771$60		5 180 196 606 771$60	
CAIXA PAGADORA				**14 985 058 476 555$10**		**14 985 058 476 555$10**
DESPESA ORÇAMENTAL (SIC)				314 652 750 445$50		314 652 750 445$50
OPERAÇÕES DE TESOURARIA :				14 670 405 726 109$60		14 670 405 726 109$60
DGT				13 866 913 667 559$60		13 866 913 667 559$60
DGA				5 330 701 896$00		5 330 701 896$00
DGCI / CA				91 571 938 989$00		91 571 938 989$00
DGCI / IR				248 378 269 622$00		248 378 269 622$00
DGCI / IVA				419 095 331 795$00		419 095 331 795$00
JCP				39 115 816 248$00		39 115 816 248$00
OUTROS BANCOS	**84 067 119 034$50**		**6 940 846 374 913$70**	**6 949 008 847 163$50**	**75 904 646 784$70**	**93 839$20**
CONTAS RECEBEDORAS - DGA	**15 286 154 208$00**		**1 180 665 733 038$50**	**1 180 113 122 358$30**	**15 838 764 888$20**	
CONTAS RECEBEDORAS - IVA	**1 788 464 499$60**		**1 732 456 864 029$80**	**1 733 856 512 842$20**	**388 815 687$20**	
CONTAS RECEBEDORAS - IR	**251 899$20**		**165 962$60**	**511 701$00**		**93 839$20**
CONTAS CENTRALIZADORAS DAS CAIXAS	**17 245 343 848$50**		**1 739 714 958 423$40**	**1 742 658 076 400$90**	**14 302 225 871$00**	
CONTAS RECEBEDORAS DAS TFP	**23 434 232 826$00**		**1 794 440 618 135$60**	**1 797 118 457 107$10**	**20 756 393 854$50**	
OUTRAS CONTAS RECEBEDORAS DO TESOURO			**321 838 151$00**	**321 838 151$00**		
CONTAS RECEBEDORAS DGT - DUC	**26 312 671 753$20**		**493 246 197 172$80**	**494 940 328 603$00**	**24 618 540 323$00**	
DEPÓSITOS NO ESTRANGEIRO	**12 940 441 867$00**		**1 765 056 842 439$50**	**1 718 032 582 296$50**	**59 964 702 010$00**	
CAIXA MOEDA ESTRANGEIRA - BANCOS	12 940 441 867$00		1 765 056 842 439$50	1 718 032 582 296$50	59 964 702 010$00	
OUTROS DEPÓSITOS NO ESTRANGEIRO	**633 171 355$00**		**204 332 227$50**	**301 191 374$50**	**536 312 208$00**	
CAIXA MOEDA ESTRANGEIRA - POSTOS CONSULARES	633 171 355$00		204 332 227$50	301 191 374$50	536 312 208$00	
CAIXAS - TESOURARIAS DA FAZENDA PÚBLICA	**30 914 528 456$50**		**1 791 521 295 694$40**	**1 801 493 565 022$40**	**20 942 259 128$50**	
OUTROS VALORES - APLICAÇÕES NO BANCO DE PORTUGAL	**478 711 022 000$00**		**4 369 211 527 000$00**	**4 411 850 504 000$00**	**436 072 045 000$00**	
BANCO DE PORTUGAL - CONTA APLICAÇÕES - RECURSOS DISPONÍVEIS	478 711 022 000$00		4 369 211 527 000$00	4 411 850 504 000$00	436 072 045 000$00	

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 1998 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 4 3-B da Conta Geral do Estado de 1998.

Não obstante as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas em Pareceres anteriores, continua a verificar-se a inexistência de discriminação das contas pelo que, os serviços do Tribunal, com base nos elementos constantes das contas de responsabilidade dos Caixas da DGAIEC e da Contabilidade do Tesouro, elaboraram o quadro seguinte, onde se evidenciam os valores dos saldos em 31 de Dezembro de 1998 na posse dos caixas da DGAIEC.

◊ Caixas da DGAIEC

Caixas da DGAIEC	**Saldo em 31/12/98 Contabilidade do Tesouro**
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	100 030$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	25 171$00
Valor dos saldos na posse dos caixas da DGAIEC	**225 201$00**

O Tribunal de Contas chama a atenção sobre a necessidade de um maior rigor e transparência na apresentação do quadro do *"Desenvolvimento das entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado e dos movimentos, em dinheiro verificados nas* ***operações de tesouraria,*** *com indicação dos saldos e movimentos"*, elaborado pela DGT, apresentado na CGE.

◊ Caixas TFP

As TFP são uma das entidades com a função de caixa do Tesouro O circuito de arrecadação de fundos pelas TFP é constituído pelo seu conjunto e pelo conjunto das respectivas contas bancárias tituladas pela DGT (recebedoras e centralizadoras das importâncias arrecadadas nas referidas caixas e a conta corrente do Tesouro no BP como destinatária final desses fundos).

À semelhança da questão referida para as Caixas da DGAIEC, o quadro 4 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, com indicação de saldos e movimentos", apresentado no Relatório da CGE, não apresenta a evolução dos saldos por TFP, dificultando a aferição da fiabilidade e consistência dos valores finais que são inscritos Estes valores finais resultam da agregação dos movimentos registados ao longo do ano nas tesourarias da fazenda pública (movimentos de cobrança de valores apurados como receita do Estado, como receita de terceiros ou como outros valores, movimentos de regularização, de estornos ou rectificações) contabilizados pelos serviços da DGT através dos respectivos documentos de fluxos de fundos.

Esta falta de desagregação tem como consequência a impossibilidade de cruzar a informação constante da Contabilidade do Tesouro, por TFP ou pelos conjuntos de TFP resultantes da agregação por áreas distritais, com a traduzida no quadro 4 3 B, inviabilizando as medidas de acompanhamento e de controlo necessárias à validação de uma imagem verdadeira e apropriada das contas.

Apesar da gestão e do controlo desta rede de cobranças se incluir na esfera de responsabilidade da DGT, que centraliza a movimentação e controlo das contas das tesourarias, a movimentação de fundos na tesouraria do Estado deveria merecer um quadro na CGE que discriminasse a composição destes fundos pelas diversas entidades detentoras dos respectivos saldos.

Com base nos elementos extraídos da Contabilidade do Tesouro, os serviços do Tribunal construíram o quadro seguinte, onde se apresentam os valores dos saldos inicial e final discriminados pelo conjunto das tesourarias que compõem cada direcção de finanças.

Direcções de Finanças	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		VARIAÇÃO	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
AVEIRO	1 546 142 425$00	5,00	1 068 912 556$00	5,10	-477 229 869$00	-30,87
BEJA	377 931 028$00	1,22	31 849 518$00	0,15	-346 081 510$00	-91,57
BRAGA	581 329 872$00	1,88	1 140 863 141$00	5,45	559 533 269$00	96,25
BRAGANCA	45 671 275$00	0,15	45 846 345$00	0,22	175 070$00	0,38
CASTELO BRANCO	181 577 919$00	0,59	131 144 614$00	0,63	-50 433 305$00	-27,78
COIMBRA	464 816 781$00	1,50	227 044 349$00	1,08	-237 772 432$00	-51,15
EVORA	132 344 027$00	0,43	429 573 073$00	2,05	297 229 046$00	224,59
FARO	421 483 377$50	1,36	313 626 944$00	1,50	-107 856 433$50	-25,59
GUARDA	94 708 687$00	0,31	71 573 535$00	0,34	-23 135 152$00	-24,43
LEIRIA	424 184 187$50	1,37	625 021 681$00	2,98	200 837 493$50	47,35
LISBOA	18 735 312 198$50	60,60	10 478 263 298$50	50,03	-8 257 048 900$00	-44,07
PORTALEGRE	118 308 438$00	0,38	95 022 658$00	0,45	-23 285 780$00	-19,68
PORTO	4 505 749 139$50	14,57	2 786 964 317$50	13,31	-1 718 784 822$00	-38,15
SANTAREM	537 468 728$50	1,74	509 416 721$50	2,43	-28 052 007$00	-5,22
SETUBAL	2 043 226 851$00	6,61	2 512 943 140$00	12,00	469 716 289$00	22,99
VIANA DO CASTELO	152 481 164$00	0,49	88 584 291$00	0,42	-63 896 873$00	-41,90
VILA REAL	106 955 072$00	0,35	82 476 602$00	0,39	-24 478 470$00	-22,89
VISEU	310 287 503$00	1,00	174 910 493$00	0,84	-135 377 010$00	-43,63
ANGRA DO HEROISMO	44 376 123$00	0,14	88 676 586$00	0,42	44 300 463$00	99,83
FUNCHAL	81 580 606$00	0,26	28 275 257$00	0,14	-53 305 349$00	-65,34
HORTA	6 486 398$00	0,02	5 611 958$00	0,03	-874 440$00	-13,48
PONTA DELGADA	2 106 656$00	0,01	5 658 050$00	0,03	3 551 394$00	168,58
Total	**30 914 528 456$50**	**100,00**	**20 942 259 128$50**	**100,00**	**-9 972 269 328$00**	**-32,26**

Da análise do quadro verifica-se que as direcções de finanças de Lisboa, Porto e Setúbal representam 82% do saldo inicial afecto à movimentação nas Caixas – TFP. Os fundos detidos pelas TFP no final de 1998 decresceram 32,2% (-9.972.269.328$00) face aos saldos iniciais, com especial destaque para os fundos detidos pelas TFP afectas à Direcção de Finanças de Lisboa.

- 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

Diariamente são transferidos para a conta do Tesouro no Banco de Portugal, os fundos provenientes das várias IC´s (instituições de crédito), que por seu turno receberam os depósitos diários de todos os caixas do Tesouro.

Quanto ao registo dessa ocorrência, a sua contabilização na DGT é feita mensalmente e resulta de uma prévia reconciliação dos saldos bancários efectuada através do confronto entre os extractos bancários das várias IC´s recebedoras, com o extracto bancário da conta do Tesouro no Banco de Portugal.

A contabilização das importâncias transferidas, para o Banco de Portugal, constitui uma quantia ajustada, pois resulta de todo um conjunto de operações que ocorreram nesse intervalo de tempo (um mês) e que foram registadas num suporte paralelo que não se encontra ligado ao sistema informático central da contabilidade da DGT.

Não obstante, a existência de um controlo por parte da DGT (se bem que paralelo), nas operações de transferências de fundos entre as entidades bancárias intervenientes, este não será contudo eficaz se, em cada um dos serviços responsáveis, não for sustentado por uma contabilidade detalhada que transpareça a verdadeira natureza das operações efectuadas.

Dada a especialização do exercício, os movimentos de regularização de saldos são registados numa conta designada por OVR – Outros Valores a Regularizar que evidencia os movimentos envolvidos no fecho/abertura do ano.

Em relação às contas recebedoras das alfândegas, para o fecho do ano de 1997, registaram-se os seguintes movimentos rectificativos:

IC recebedora	Valor regularizado
0122106 BES-01101170	456 764$00
0122107 BES-01101095	1 537$00
0122113 BPSM-01101075	1 249$00
0122114 BPSM-01101665	1 249$00
0122115 BTA-01101015	-2$00
0122116 BTA-01101164	-3$00
0122132 BPSM-01101500	1 249,00
0122135 CPP-01101486	-99$80
Total	**461 943$20**

Subjacente a este registo encontra-se o processo de reconciliação bancária que visa por um lado a certificação do registo contabilístico das operações efectuadas pelos caixas (comunicadas semanalmente através dos CT's) e o apuramento do valor a certificar a cada um dos caixas da DGAIEC (documento de quitação) dos valores efectivamente depositados nas contas bancárias tituladas pela DGT.

Da informação prestada pelo Direcção de Contas do Tesouro – Departamento da tesouraria central do Estado e verificadas as diferenças entre o valor apresentado no saldo final do extracto do BP e os dos saldos finais das IC´s recebedoras, constituíram objecto de regularização as seguintes quantias:

- 1.401.405$00 – relativos a uma devolução ao BES, contabilizados em 30 de Novembro de 1998 em OVR; esta regularização implica que a conta recebedora da Delegação Aduaneira de Elvas apresente um saldo final negativo de 463.018$00;
- 1.977.860$00 – do BNU, repartido por 46.563.400$00, debitado na conta recebedora da Alfândega de Aveiro em 31 de Dezembro de 1997 e transferido para o BP, no ano seguinte (2 de Janeiro de 1998) e por 48.541.260$00 debitado em conta em 31 de Dezembro de 1998 e transferidos no ano seguinte (4 de Janeiro de 1999), pelo que nesta conta recebedora quer o saldo inicial, quer o saldo final efectivo (comparado com o extracto do BP) deveria ser nulo;
- 27$00 – do BBI (conta recebedora da Alfândega do Aeroporto do Porto), transferidos para o BP em 16 de Junho de 1998, contabilizados em 31 de Dezembro de 1998;
- 6.171.915$00 – da CGD, valor a regularizar em 1999, debitado na conta recebedora da Alfândega de Alcântara Norte, em 31 de Dezembro de 1998 e transferido para o BP em 4 de Janeiro de 1999;
- 30$00 –relativos à conta recebedora (CGD) da Alfândega de Xabregas, transferidos para o BP em 18 de Março de 1998, regularizados em 31 de Dezembro de 1998;
- 16.173.779$00 – do UBP (conta recebedora da Alfândega) de Alverca, repartido por 9 242 978$00 debitado em 31 de Dezembro de 1997 e transferido para o BP em 2 e 5 de Janeiro de 1998 e por 25.667.059$00 debitados em conta em 28 e 29 de Dezembro de 1998 e transferidos para o BP em 5 de Janeiro de 1999 e, pelas regularizações de 300$00 e 2$00 efectuadas pela DGT.

Apresenta-se no quadro seguinte, a discriminação e variação dos saldos de contas bancárias do Tesouro em moeda nacional relativos aos caixas da DGAIEC:

Contas Bancárias relativas aos Caixas da DGAIEC	Saldo Inicial		Saldo Final		Variação	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Banco Borges & Irmão	843 595 466$00	5,52	254 539 543$70	1,61	-589 055 922$30	-69,83
Banco Esp Santo & Com de Lisboa	19 161 522$00	0,13	19 001 402$00	0,12	-160 120$00	-0,84
Banco Fonsecas & Burnay	262 269 631$00	1,72	260 552 582$00	1,65	-1 717 049$00	-0,65
Banco Nacional Ultramarino	46 563 400$00	0,30	48 541 260$00	0,31	1 977 860$00	4,25
Banco Pinto & Sotto Mayor	79 625 059$00	0,52	26 491 647$00	0,17	-53 133 412$00	-66,73
Banco Totta & Açores	81 096 468$00	0,53	198 023 422$00	1,25	116 926 954$00	144,18
Caixa Geral de Depósitos	13 944 253 548$00	91,22	14 972 849 213$50	94,53	1 028 595 665$50	7,38
Crédito Predial Português	13 010$00	0,00	17 069 758$00	0,11	17 056 748$00	131 104,9
União de Bancos Portugueses	9 576 104$00	0,06	41 696 060$00	0,26	32 119 956$00	335,42
Total	**15 286 154 208$00**	**100**	**15 838 764 888$20**	**100**	**552 610 680$20**	**3,62**

Saliente-se que o total dos saldos existentes no final do ano nas referidas contas bancárias – 15.838.764.888$20 – representa cerca de 1,34% do volume total das importâncias depositadas pelos caixas da DGAIEC durante o ano – idêntica à relação que tem sido verificada nos dois últimos anos e que corresponde 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.

Apesar das recomendações do Tribunal de Contas feitas à DGT, em anteriores Pareceres, continua a não se encontrar nenhuma referência feita por esta entidade quanto à situação das contas bancárias abertas em nome de entidades afectas à DGAIEC (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 qualquer comunicação ou informação nesse sentido, ao Tribunal confirmando o seu cancelamento ou de contabilização pela DGT, enquanto entidade responsável pela gestão e controlo da Tesouraria do Estado e que tem por função tomar as medidas necessárias ao exercício desse controlo.

◊ Contas recebedoras da Caixa - IVA

A movimentação das contas bancárias recebedoras de IVA traduziu-se no decorrer do ano de 1998 da forma que, resumidamente, se descreve no quadro seguinte:

Descrição		Valores Parciais	Valores Totais
Saldo final contas recebedoras - 31 12 97	(a)		1 788 464 499$60
Valores depositados c/ bancárias recebedoras de IVA (D 03/04) (abatidos de devol. Cheques e n/ crédito e débito à Receita)	(b)	1 736 848 450 065$50	
Movimentos de Estornos e regularizações (D 04/06):	(c)	- 4 441 888 534$80	
Total (1)	1 = (b + c)	**1 732 406 561 530$70**	1 732 406 561 530$70
Total (2)	2 = (a + 1)		**1 734 195 026 030$30**
Valor transferido p/ conta corrente Tesouro no BP (D 32)	(d)		1 733 806 210 343$10
Saldo final contas recebedoras - 31 12 98 TOTAL (3)	**3 = (2 – d)**		**388 815 687$20**

Dado que na CGE continua a não existir uma identificação clara, no que respeita à repartição pelas diversas instituições de crédito, do valor dos saldos das referidas contas recebedoras de IVA, apresenta-se de seguida uma discriminação das mesmas, bem como a variação ocorrida nos saldos finais de 1998 em relação aos do ano de 1997.

Contas Bancárias Recebedoras de IVA	Saldo Inicial		Saldo Final		Variação	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
BANCO do BRASIL	361 595$00	0,02	0$00	0,00	- 361 595$00	- 100,00
BBI	32 529 691$00	1,82	0$00	0,00	- 32 529 691$00	- 100,00
BBV	55 310 917$00	3,09	0$00	0,00	- 55 310 917$00	- 100,00
BCA	2 987 819$00	0,17	0$00	0,00	- 2 987 819$00	- 100,00
BCI	13 430 373$00	0,75	0$00	0,00	- 13 430 373$00	- 100,00
BCP	207 481 032$60	11,60	0$70	0,00	- 207 481 031$90	- 100,00
BES	176 594 135$00	9,87	277 266 081$00	71,31	100 671 946$00	57,01
BFB	- 34 198$00	0,00	0$00	0,00	34 198$00	- 100,00
BFE	3 375 430$00	0,19	0$00	0,00	- 3 375 430$00	- 100,00
BANIF	34 022 892$00	1,90	0$00	0,00	- 34 022 892$00	- 100,00
BNP	691 758 618$00	38,68	0$00	0,00	- 691 758 618$00	- 100,00
BNU	38 499 821$00	2,15	0$00	0,00	- 38 499 821$00	- 100,00
BPA	145 538 736$00	8,14	- 158 892$50	- 0,04	- 145 697 628$50	- 100,11
BPSM	92 807 855$00	5,19	- 3 000$00	0,00	- 92 810 855$00	0,00
BTA	116 744 387$00	6,53	0$00	0,00	- 116 744 387$00	- 100,00
BARCLAYS	11 977 932$00	0,67	0$00	0,00	- 11 977 932$00	- 100,00
CITIBANK	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
CCAM	0$00	0,00	- 1 455 445$00	- 0,37	- 1 455 445$00	-
CGD	104 543 170$00	5,85	0$00	0,00	- 104 543 170$00	- 100,00
CPP	31 982 207$00	1,79	0$00	0,00	- 31 982 207$00	- 100,00
CHEMICAL	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
CREDIT LYONNAIS	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
GERAL BANK	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
7MONTEPIO GERAL	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
UBP	0$00	0,00	64 527 062$00	16,60	64 527 062$00	-
BANCO MELO	42 268$00	0,00	2 805 000$00	0,72	2 762 732$00	6 537,17
BANCO SABADELL	0$00	0,00	0$00	0,00	0$00	0,00
FINIBANCO	24 082 531$00	1,35	45 834 881$00	11,79	21 752 350$00	90,32
BANCO EFISA	4 427 288$00	0,25	0$00	0,00	- 4 427 288$00	-100,00
TOTAL	**1 788 464 499$60**	**100,00**	**388 815 687$20**	**100,00**	**- 1 399 648 812$40**	**-78,26**

Verifica-se que o valor dos saldos no final do ano de 1998 registou um decréscimo de 1.399.648.812$40 relativamente ao valor dos mesmos no final do ano de 1997, mantendo por conseguinte a tendência já verificada em relação ao ano de 1996.

Note-se ainda que o valor global dos saldos finais das contas bancárias recebedoras de IVA não chega a representar 0,03% do total dos valores depositados nestas contas durante o ano de 1998.

◊ Contas recebedoras de IR

Os saldos constantes do quadro seguinte resultam de agregação efectuada, por instituição bancária, entre as contas bancárias recebedoras de IR, basicamente por DUC, registado como afecto à área e tabela da DGCI-IR.

Contas	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		VARIAÇÃO	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
BANCO MELLO	58 003 715$50	0,22	-64 465 282$50	-0,26	-122 468 998$00	-211,14
BANIF	2 508 044 761$00	9,53	8 064 208 723$00	32,76	5 556 163 962$00	221,53
BARCLAYS BANK	7 971 889 079$00	30,30	95 263 585$00	0,39	-7 876 625 494$00	-98,81
BANCO BORGES & IRMAO						
BANCO BILBAO VIZCAYA	1 248 908 450$40	4,75	1 680 547 848$00	6,83	431 639 397$60	34,56
BANCO COMERCIAL DOS ACORES	5 031 568 571$00	19,12	59 401 961$00	0,24	-4 972 166 610$00	-98,82
BANCO DE COMERCIO E INDUSTRIA	835 097 381$00	3,17	522 964 563$00	2,12	-312 132 818$00	-37,38
BANCO COMERCIAL PORTUGUES	641 992 457$50	2,44	1 143 127 298$70	4,64	501 134 841$20	78,06
BANCO ESPIRITO SANTO						
BANCO FONSECAS & BURNAY			6 720$80	0,00	6 720$80	-
BANCO FOMENTO & EXTERIOR						
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO	412 825$00	0,00	167 657$00	0,00	-245 168$00	-59,39
BANCO PORTUGUES DO ATLANTICO	293 011 274$00	1,11	456 093 200$00	1,85	163 081 926$00	55,66
BANCO PINTO & SOTTO MAYOR	240 308 502$00	0,91	549 797 909$00	2,23	309 489 407$00	128,79
BANCO TOTTA & ACORES	148 293 258$00	0,56	161 183 538$00	0,65	12 890 280$00	8,69
CREDIT LYONNAIS PORTUGAL	1 547 916$00	0,01	704 955 750$00	2,86	703 407 834$00	45 442,25
CEM - PONTA DELGADA						
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS	6 765 054 042$00	25,71	10 489 701 073$00	42,61	3 724 647 031$00	55,06
CREDITO PREDIAL PORTUGUES	542 525 660$00	2,06	721 168 088$00	2,93	178 642 428$00	32,93
FINIBANCO	23 576 270$00	0,09	10 030 902$00	0,04	-13 545 368$00	-57,45
MONTEPIO GERAL	2 689 490$00	0,01	24 292 949$80	0,10	21 603 459$80	803,25
Total	**26 312 923 652$40**	**100,00**	**24 618 446 483$80**	**100,00**	**-1 694 477 168$60**	**-6,44**

◊ Contas recebedoras das Caixas - TFP

As cobranças efectuadas através das TFP são depositadas em contas bancárias tituladas pela DGT nas instituições de crédito, contas estas que devem ser debitadas pela transferência do respectivo saldo, no dia útil imediatamente a seguir ao da data valor do depósito, para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, com carácter de ordem de transferência permanente.

O fluxo de fundos inicia-se pela entrada, nas caixas, das receitas cobradas e outras importâncias recebidas, as quais devem ser depositadas nas respectivas contas recebedoras até ao dia útil seguinte ao da sua arrecadação.

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).

Contas Recebedoras por Direcções de Finanças	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		VARIAÇÃO	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
AVEIRO	1 330 769 282$50	5,68	1 012 378 626$00	4,88	-318 390 656$50	-23,93
BEJA	17 528 505$50	0,07	2 082 694$50	0,01	-15 445 811$00	-88,12
BRAGA	692 926 478$00	2,96	493 968 804$00	2,38	-198 957 674$00	-28,71
BRAGANCA	8 016 589$00	0,03	16 009 411$00	0,08	7 992 822$00	99,70
CASTELO BRANCO	162 801 406$00	0,69	182 752 406$00	0,88	19 951 000$00	12,25
COIMBRA	131 995 168$00	0,56	224 212 105$00	1,08	92 216 937$00	69,86
EVORA	100 732 422$00	0,43	77 793 150$00	0,37	-22 939 272$00	-22,77
FARO	206 565 066$00	0,88	11 552 828$00	0,06	-195 012 238$00	-94,41
GUARDA	3 544 066$00	0,02	4 921 547$00	0,02	1 377 481$00	38,87
LEIRIA	420 025 088$00	1,79	369 416 572$00	1,78	-50 608 516$00	-12,05
LISBOA	16 595 867 167$00	70,82	16 065 350 775$00	77,40	-530 516 392$00	-3,20
PORTALEGRE	41 221 651$00	0,18	40 017 678$00	0,19	-1 203 973$00	-2,92
PORTO	1 886 056 683$00	8,05	982 400 082$00	4,73	-903 656 601$00	-47,91
SANTAREM	310 761 588$00	1,33	30 603 914$00	0,15	-280 157 674$00	-90,15
SETUBAL	932 129 327$00	3,98	907 153 900$00	4,37	-24 975 427$00	-2,68
VIANA DO CASTELO	14 026 684$00	0,06	13 004 790$00	0,06	-1 021 894$00	-7,29
VILA REAL	22 096 897$00	0,09	98 398 901$00	0,47	76 302 004$00	345,31
VISEU	121 345 687$00	0,52	87 475 048$00	0,42	-33 870 639$00	-27,91
ANGRA DO HEROISMO	41 606 637$00	0,18			-41 606 637$00	-
FUNCHAL	393 969 164$00	1,68	135 043 314$00	0,65	-258 925 850$00	-65,72
HORTA			19 478$00	0,00	19 478$00	-
PONTA DELGADA	247 270$00	0,00	1 837 831$00	0,01	1 590 561$00	643,25
Total	**23 434 232 826$00**	**100,00**	**20 756 393 854$50**	**100,00**	**-2 677 838 971$50**	**-11,43**

Contas Recebedoras por Instituição de Crédito	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		VARIAÇÃO	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
BANIF			2 054 400$00	0,01	2 054 400$00	-
BANCO BORGES & IRMAO	-226 814$00	0,00			226 814$00	-
BANCO COMERCIAL DOS ACORES	247 270$00	0,00	1 182 775$00	0,01	935 505$00	378,33
BANCO COMERCIAL PORTUGUES	372 063 817$00	1,59	349 729 840$00	1,68	-22 333 977$00	-6,00
BANCO ESPIRITO SANTO	3 092 127 446$50	13,19	2 812 813 037$00	13,55	-279 314 409$50	-9,03
BANCO FONSECAS & BURNAY	354 285$00	0,00	63 128 147$00	0,30	62 773 862$00	17 718,46
BANCO FOMENTO & EXTERIOR	217 441 837$00	0,93	43 567 734$00	0,21	-173 874 103$00	-79,96
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO	1 944 913 959$00	8,30	781 055 498$00	3,76	-1 163 858 461$00	-59,84
BANCO PORTUGUES DO ATLANTICO	801 154 195$00	3,42	1 447 201 820$00	6,97	646 047 625$00	80,64
BANCO PINTO & SOTTO MAYOR	15 583 204 082$00	66,50	13 432 039 721$00	64,71	-2 151 164 361$00	-13,80
BANCO TOTTA & ACORES	0$50	0,00	0$50	0,00		
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS	412 069 727$00	1,76	446 427 834$00	2,15	34 358 107$00	8,34
CREDIT LYONNAIS PORTUGAL	3 580 438$00	0,02	901 109$00	0,00	-2 679 329$00	-74,83
CREDITO PREDIAL PORTUGUES	1 008 094 129$00	4,30	273 603 788$00	1,32	-734 490 341$00	-72,86
UBP	-791 546$00	0,00	1 102 688 151$00	5,31	1 103 479 697$00	139 408,16
Total	**23 434 232 826$00**	**100,00**	**20 756 393 854$50**	**100,00**	**-2 677 838 971$50**	**-11,43**

Da análise dos quadros anteriores verifica-se que:

- o valor dos saldos no final do ano de 1998 registou um decréscimo de 2.677.838.971$50 (-11,4%) face ao valor apurado no final de 1997;

- constatou-se que as maiores variações reflectiram-se nas contas afectas às TFP das direcções de finanças do Porto, Lisboa, Aveiro e Funchal;

- por instituição de crédito devem destacar-se as variações ocorridas no Banco Pinto & Sotto Mayor, no Banco Nacional Ultramarino e na União de Bancos Portugueses.

◊ 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		VARIAÇÃO	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
BANCO BORGES & IRMAO	1 028 049 993$00	5,96	594 391 136$00	4,16	-433 658 857$00	-42,18
BANCO COMERCIAL DOS ACORES	176 533 351$00	1,02	379 830 067$00	2,66	203 296 716$00	115,16
BANCO ESPIRITO SANTO	411 715 695$50	2,39	696 654 089$00	4,87	284 938 393$50	69,21
BANCO FONSECAS & BURNAY	3 402 195 832$00	19,73	2 719 227 861$00	19,01	-682 967 971$00	-20,07
BANCO FOMENTO & EXTERIOR	42 543 057$00	0,25	97 806 589$00	0,57	55 263 532$00	129,90
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO	1 780 147 757$50	10,32	530 647 696$00	3,71	-1 249 500 061$50	-70,19
BANCO PORTUGUES DO ATLANTICO	1 465 037 908$50	8,50	904 508 651$00	6,32	-560 529 257$50	-38,26
BANCO PINTO & SOTTO MAYOR	1 251 089 899$00	7,25	2 440 175 464$00	17,06	1 189 085 565$00	95,04
BANCO TOTTA & ACORES	1 883 395 178$00	10,92	1 803 825 888$00	12,61	-79 569 290$00	-4,22
CEM DE ANGRA DO HEROISMO	29 141 263$00	0,17	9 893 721$00	0,07	-19 247 542$00	-66,05
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-TFP	606 264 819$00	3,52	306 138 801$00	2,14	-300 126 018$00	-49,50
CREDIT LYONNAIS PORTUGAL	331 776 667$00	1,92	630 103 776$00	4,41	298 327 109$00	89,92
CREDITO PREDIAL PORTUGUES	106 447 217$00	0,62	545 564 582$00	3,81	439 117 365$00	412,52
BANCO MELLO	4 731 005 211$00	27,43	2 643 457 550$00	18,48	-2 087 547 661$00	-44,12
Total	**17 245 343 848$50**	**100,00**	**14 302 225 871$00**	**100,00**	**-2 943 117 977$50**	**-17,07**

Nos saldos registados em 1998 nas contas centralizadoras das Caixas - TFP, verificou-se um decréscimo de 2.943.117.977$50 (-17%) relativamente ao valor inicial. Constatou-se que as maiores variações reflectiram-se nos valores depositados no Banco Mello, no Banco Nacional Ultramarino e no Banco Pinto & Sotto Mayor.

- 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:

Da análise do quadro verifica-se que o valor dos saldos no final do ano de 1998 registou um acréscimo de 47.024.260.143$00 (363,3%), praticamente devido à evolução verificada na conta aberta na Caixa Geral de Depósitos em Lisboa, com movimentação em ECU.

CONTAS BANCÁRIAS	SALDO INICIAL		SALDO FINAL		VARIAÇÃO	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
BANCO BORGES & IRMÃO-PARIS - CONTA FRF	121 397 629$00	0,94	108 280 395$00	0,18	-13 117 234$00	-10,81
BANCO ESPIRITO SANTO-NEW YORK - CONTA USD	1 313 294 640$00	10,15	1 071 906 101$00	1,79	-241 388 539$00	-18,38
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO-LONDRES - CONTA GBP	9 707 740$00	0,08		-	-9 707 740$00	-100,00
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-NEW YORK - CONTA USD	112 971 357$00	0,87	87 101 268$00	0,15	-25 870 089$00	-22,90
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-PARIS - CONTA FRF	23 010 660$00	0,18		-	-23 010 660$00	-100,00
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA USD	30 958 436$00	0,24	2 294 086$00	0,00	-28 664 350$00	-92,59
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA DEM	93 508 454$00	0,72	80 740 618$00	0,13	-12 767 836$00	-13,65
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA GBP	12 843 084$00	0,10	42 761 632$00	0,07	29 918 548$00	232,95
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA NOK	3 149 382$00	0,02	1 978 324$00	0,00	-1 171 058$00	-37,18
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA CHF	33 167 264$00	0,26	33 732 691$00	0,06	565 427$00	1,70
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA JPY	35 969 404$00	0,28	39 223 534$00	0,07	3 254 130$00	9,05
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA NLG	19 414 066$00	0,15	6 857 031$00	0,01	-12 557 035$00	-64,68
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA ECU	46 817 282$00	0,36	69 168 505$00	0,12	22 351 223$00	47,74
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-MADRID - CONTA ESP	6 140 044$00	0,05		-	-6 140 044$00	-100,00
BANCO PINTO & SOTTO MAIOR-PARIS - CONTA FRF	57 596 023$00	0,45	404 692 470$00	0,67	347 096 447$00	602,64
BANCO TOTTA & AÇORES-NEW YORK - CONTA USD	70 932 811$00	0,55	79 207 762$00	0,13	8 274 951$00	11,67
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-PARIS - CONTA FRF	2 177 325$00	0,02	2 176 470$00	0,00	-855$00	-0,04
BANCO MELLO (LUXEMBURG) - CONTA BEF	5 018 651$00	0,04	5 795 289$00	0,01	776 638$00	15,48
BANCO DE CABO VERDE - CONTA CUE	3 044 650$00	0,02	24 838 415$00	0,04	21 793 765$00	715,81
BANCO FINANCIAL PORTUGUES-S PAULO	8 017 258$00	0,06	4 050 614$00	0,01	-3 966 644$00	-49,48
MERCATILE LISBON BANK-JOANSBURGO - CONTA ZAR	5 103 740$00	0,04	7 745 409$00	0,01	2 641 669$00	51,76
BERLINER HAND UND FRANKFURT B -FRANKFURT - CONTA DEM	10 274 718$00	0,08	12 050 722$00	0,02	1 776 004$00	17,29
CHASE MANHATTAN BANK-NEW YORK - CONTA USD	31 229 723$00	0,24	48 390 815$00	0,08	17 161 092$00	54,95
DRESDNER BANK- FRANKFURT - CONTA DEM	5 427 789$00	0,04		-	-5 427 789$00	-100,00
SCANDINAVISKA ENSKILDA BANK-ESTOCOLMO - CONTA SEK	1 625 628$00	0,01	1 136 864$00	0,00	-488 764$00	-30,07
SOCIETE DE BANQUE SUISSE-BALE - CONTA CHF	9 363 909$00	0,07	12 444 641$00	0,02	3 080 732$00	32,90
THE INDUSTRIAL BANK OF JAPAN LTD-TOQUIO - CONTA JPY	8 852 509$00	0,07		-	-8 852 509$00	-100,00
BANCO INTERNACIONAL DO FUNCHAL-CAYMAN - CONTA DEM	5 913 471$00	0,05		-	-5 913 471$00	-100,00
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-LONDRES - CONTA ITL	27 743 746$00	0,21	30 669 214$00	0,05	2 925 468$00	10,54
BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO-NEW YORK - CONTA AUD	3 068 010$00	0,02	8 913 361$00	0,01	5 845 351$00	190,53
BANCO INTERNACIONAL S TOME E PRINCIPE - CONTA STD	56 895 529$00	0,44	156 379 609$00	0,26	99 484 080$00	174,85
BANCO DE MOCAMBIQUE EM CONTA COM TESOURO	25 819 958$00	0,20	24 826 256$00	0,04	-993 702$00	-3,85
BANCO CENTRAL DA GUINE-BISSAU EM CONTA COM TESOURO	4 625$00	0,00	4 632$00	0,00	7$00	0,15
BANCO NACIONAL DE S TOME E PRINCIPE CONTA COM TESOURO	149 555$00	0,00	143 900$00	0,00	-5 655$00	-3,78
BANCO STANDARD TOTTA MOCAMB -MAPUTO - CONTA METICAIS	3 956 383$00	0,03	4 568 909$00	0,01	612 526$00	15,48
BANCO POPULAR DE ANGOLA-LUANDA - CONTA COM TESOURO	670 508 015$00	5,18	670 508 015$00	1,12		
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-LISBOA - CONTA XEU	10 048 878 642$00	77,65	56 897 497 224$00	94,89	46 848 618 582$00	466,21
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-LISBOA - CONTA BEF	16 489 757$00	0,13	21 002 395$00	0,04	4 512 638$00	27,37
CAIXA GERAL DE DEPOSITOS-LISBOA - CONTA ESP			3 614 839$00	0,01	3 614 839$00	
Total	**12 940 441 867$00**	**100,00**	**59 964 702 010$00**	**100,00**	**47 024 260 143 $00**	**363,39**

9.2 – Resultados da execução orçamental

9.2.1 – Operações orçamentais

No quadro seguinte apresentam-se os resultados finais da execução orçamental em 1997 e 1998, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado, bem como as variações registadas:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1997	1998	Valor	%
Total da receita cobrada	9 955,8	8 483,1	- 1 472,7	- 14,8%
Empréstimos utilizados	4 502,3 [a)]	2 952,5	- 1 549,8	- 34,4%
Total da receita efectiva	**5 453,5**	**5 530,6**	**+ 77,1**	**+ 1,4%**
Total da despesa efectuada	9 955,8	8 483,1	- 1 472,7	- 14,8%
Amortizações da dívida pública	4 022,4	2 564,4	- 1 458,0	- 36,2%
Total da despesa efectiva	**5 933,4**	**5 918,7**	**- 14,7**	**- 0,2%**
Défice CGE	**- 479,9**	**- 388,1**	**- 91,8**	**- 19,1%**

[a)] Engloba 4 488,7 milhões de contos provenientes de empréstimos contraídos ao abrigo da LO/97, e o saldo do produto dos empréstimos contraídos ao abrigo da LO/96, no "período complementar", no valor de 13,6 milhões de contos

Como se pode observar, o défice orçamental registado na Conta Geral do Estado no ano em apreço foi de 388,1 milhões de contos, tendo-se revelado inferior ao valor previsto no Orçamento do Estado (533,4 milhões de contos) em 145,3 milhões de contos.

Em relação ao ano anterior, em que o défice atingiu 479,9 milhões de contos, registou-se uma diminuição de 91,8 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 19,1%.

Contudo, conforme referido nos respectivos capítulos, verificou-se existirem receitas e despesas não evidenciadas na Conta, e situações em que os valores ali inscritos não traduzem com rigor os valores efectivos , apurados pelo Tribunal.

De facto, como salientado no Capítulo VI – Dívida Pública[1], foram liquidados por operações de tesouraria, utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano, encargos no montante de 31,538 milhões de contos, para financiamento de assunções de passivos e regularizações de "situações do passado", previstas nas Leis do Orçamento para 1997 e 1998, 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.

Também a transferência de saldos de dotações orçamentais inscritas em rubricas do Cap º 60 – "Despesas excepcionais", do Orçamento do Ministério das Finanças, para contas de operações de tesouraria, autorizada, igualmente, pelas Leis do Orçamento, a fim de serem utilizados

[1] Cfr. ponto 6.4 – Aplicação do produto dos empréstimos.

em pagamentos a efectuar no ano seguinte, contrariando o princípio da anualidade consagrado no art.º 2.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, conduz a distorções no valor do défice.

Estas operações foram objecto de análise detalhada no ponto 5.5.7, tendo-se apurado que, no ano em apreço, conduziram à subavaliação do défice orçamental no montante de 2,082 milhões de contos.

No que se refere ao apuramento das receitas orçamentais deve referir-se, conforme foi sendo assinalado ao longo dos capítulos II, VIII e IX do presente Parecer, não ser possível considerar a informação registada pelo modelo de contabilização definido e utilizado para o efeito, como fiável e consistente, quando se verifica estar incompleta, não ser integralmente evidenciada na CGE e conter valores por rectificar, regularizar ou por conciliar.

Esta situação resulta essencialmente da insuficiência e da inadequação verificadas no controlo exercido sobre a contabilização das receitas orçamentais, conforme foi comprovado pelos resultados espelhados, essencialmente, nos pontos 2.3 e 2.4 do capítulo II e capítulo VIII.

A área que mais evidenciou esta situação correspondeu à das receitas administradas pela DGCI no âmbito dos impostos sobre o rendimento, por ser aquela em que a contabilização das receitas foi assegurada pelo respectivo serviço administrador, incluindo o registo da receita cobrada, por entidade cobradora, na sequência de um processo de recolha e tratamento da informação dessa cobrança para efeito da respectiva validação, que se verificou não ser fiável nem consistente.

Esta deficiência que urge eliminar não invalida, antes justifica, que a contabilização das receitas deva ser assegurada pelos respectivos serviços administradores (incluindo a validação como cobrança dos fundos arrecadados pelos serviços cobradores e registados por estes, através da Contabilidade do Tesouro, como receita orçamental).

Para ultrapassar as limitações do modelo de contabilização das receitas orçamentais devem ser criadas condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, por forma a sujeitar os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva, em vez de limitar o registo, como sucede para áreas que não evidenciam divergências significativas, a uma contabilização parcial efectuada pelos serviços cobradores (que se limitam a registar cobranças) e apenas sujeita a confirmação com a Contabilidade do Tesouro que regista (ou deve registar) a mesma informação fornecida pelos mesmos serviços.

Dadas as deficiências subjacentes à determinação, nas circunstâncias já descritas, do valor da Receita Orçamental apresentado na CGE de 1998, o Tribunal considera não ser possível garantir qual o valor correspondente à receita efectivamente cobrada

9.2.2 – Financiamento da execução orçamental

Considerando o valor do défice e das amortizações de dívida pública apresentados na CGE/98, as necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental totalizaram 2 952,5 milhões de contos, assim discriminados:

(em milhões de contos)

Défice CGE		388,1
Amortizações:		
Dívida interna	2 217,4	
Dívida externa	347,0	2 564,4
Necessidades de financiamento		**2 952,5**

A cobertura destas necessidades foi assegurada através do produto da emissão de empréstimos emitidos em 1998, parte dos quais ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997, no "período complementar" para as receitas, e de empréstimos emitidos no "período complementar" para execução do OE/98, como se apresenta no quadro seguinte[1]:

(em milhões de contos)

Empréstimos	**Saldo do produto das emissões no período complementar de 1997**	**Produto das emissões ao abrigo da LO/98**		**Total**	**Aplicação na cobertura das necessidades de financiamento do OE/98**
		Em 1998	**No período complementar de 1998**		
Internos	56,2	2 134,1	164,4	2 354,7	2 251,6
Externos	-	700,8	-	700,8	700,9
Totais	**56,2**	**2 834,9**	**164,4**	**3 055,5**	**2 952,5**

[1] Para maior desenvolvimento vide ponto 6.5– Aplicação do produto dos empréstimos.

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

X – Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial (SPE)

10.1 –Considerações gerais

A alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve apreciar "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, no âmbito da análise do património financeiro (Cap. VII).

Desde o Parecer anterior, face ao disposto na referida alínea d), a análise tem sido alargada a outros fluxos, embora de forma circunscrita por, por um lado, a Conta Geral do Estado não conter de forma sistematizada esse tipo de informação e, por outro lado, o Tribunal não dispor ainda de um adequado sistema de informação alternativo 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.

No entanto, em virtude de o Governo não ter incluído na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) o relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" ao contrário do que era habitual e do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 13º da LEOE (Lei n.º 6/91), não é possível avaliar em que medida os fluxos verificados foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio.

10.2 –Fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE

10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa Anexo n.º 8, evidencia como transferências para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital", nas seguintes rubricas de classificação económica:

(em milhares de contos)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	
05 00 00	Subsídios	
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	40 043,3
05.02.01	Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas	32 213,6
	Despesas de capital	
08.00.00	Transferências de capital	
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	30 086,9
	Total	**102 343,8**

Fonte: CGE/98

O valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE é de 102,3 milhões de contos, embora, como se verá adiante, nos pontos específicos relativos aos subsídios e às transferências de capital, se tenha verificado que algumas dessas transferências não se destinaram a entidades do SPE.

10.2.1.1 – Subsídios

Da análise efectuada, verificou-se que o valor evidenciado na CGE a título de subsídios para empresas públicas equiparadas ou participadas (72.256,9 milhares de contos) inclui transferências no valor de 3.115,9 milhares de contos para entidades que não pertencem ao sector público empresarial.

Estão neste caso os subsídios processados pela Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, no montante de 42,6 milhares de contos, a favor de diversas entidades não pertencentes ao sector público empresarial, situação que já se tinha verificado no ano anterior e que face à recomendação então feita pelo Tribunal e à posição da CNCDP de a observar no futuro, não deverá ocorrer em 1999.

A Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, na sua resposta, refere que em 1999 "(...) *tal procedimento foi totalmente rectificado, deixando a CNCDP, de ter no seu orçamento a rubrica 05.01.01-Empresas Públicas, Equiparadas ou Participadas.".*

Também no que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro (32.213,6 milhares de contos), apenas 29.140,3 milhares de contos constituem transferências para entidades do sector público empresarial. Os restantes 3.073,3 milhares de contos foram, segundo listagens remetidas pela Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor de instituições de crédito privadas e de outras entidades não pertencentes ao SPE.

Situação idêntica se tinha verificado em 1997, em que as transferências de subsídios para entidades que não faziam parte do sector público empresarial ascendia a 26,8 milhões de contos. No ano de 1998, os valores em causa não assumem esses montantes (passaram para 3,1 milhões de contos) em virtude de no Orçamento de Estado de 1998, conforme a Direcção-Geral do Tesouro referiu na sua resposta à observação constante do Parecer do ano anterior, as despesas com as bonificações de juros relativas à habitação própria terem sido 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 seria tida em conta na preparação do OE de 2000.

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para empresas públicas equiparadas ou participadas (72.256,9 milhares de contos), constam do quadro seguinte:

(em contos)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	D. G. Tesouro	Subsídio	RDP	(a) (b) 300 000
		Indemnização Compensatória	RTP	(a) 14 000 000
		Indemnização Compensatória	LUSA	(a) 1 995 000
		Indemnização Compensatória	CARRIS	(a) 4 100 000
		Subsídio	BRISA	(a) 1 468 900
		Indemnização Compensatória	STCP	(a) 1 100 000
		Indemnização Compensatória	CP	(a) 2 000 000
		Indemnização Compensatória	METRO	(a) 1 500 000
		Indemnização Compensatória	REFER	(a) 2 000 000
		Indemnização Compensatória	TAP	(a) 6 890 000
		Indemnização Compensatória	SATA	(a) 150 000
		Indemnização Compensatória	ATA	(a) (c) 160 000
		Indemnização Compensatória	SOFLUSA	(a) 300 000
		Indemnização Compensatória	TRANSTEJO	(a) 500 000
			Subtotal	36 463 900
		Subsídios à construção naval	Est. Navais Viana Castelo	610 332
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	710 000
				(d) **37 784 232**
05.01.01	Gab.Min.Assunt. Parlam.	Indemnização Compensatória	Parque Expo' 98, S.A	750 000
				(e) **750 000**
05.01.01	Com.Nac.Com.Desc.Port.		Entidades não pertencentes ao SPE	42 624
				(f) **42 624**
05.01.01	Inst. Comunicação Social	Porte-pago	CTT	1 466 423
				(g) **1 466 423**
			Total 05.01.01	**40 043 279**
05.02.01	D. G. Tesouro	Bonificação de juros	CGD	29 092 093
		Bonificação de juros	BNU	27 695
		Bonificação de juros	IPE	6 092
		Bonificação de juros	Entidades não pertencentes ao SPE	2 639 459
		Compensação de juros	CGD	9 244
		Compensação de juros	BNU	5 189
		Compensação de juros	Entidades não pertencentes ao SPE	433 802
			Total 05.02.01	(h) **32 213 574**
			Total Subsídios	**72 256 853**

Fonte: CGE/98 e elementos fornecidos pela DGO, DGT, CNCDP, ICS e Secretaria-Geral da PCM

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º1/99, de 17 de Dezembro de 1998, publicada no DR n.º 1, II Série de 2 de Janeiro

(b) Entregue à empresa em Fevereiro de 1999.

(c) Entregue à empresa em Janeiro de 1999 o valor de 141 034 contos, tendo os restantes 18 966 contos retornado ao orçamento

(d) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01

(e) Valor contabilizado no Cap.º 05/Div. 03 – "Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01.

(f) Valor contabilizado no Cap.º 05/Div. 05 – "Com. Nac. Com. Descobrimentos Portugueses" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01.

(g) Valor contabilizado no Cap.º. 05/Div.11 – "Instituto da Comunicação Social" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01

(h) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.02.01

Das verbas constantes do quadro anterior, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 – "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", 40 milhões de contos, a maior parte foi atribuída pela RCM n.º 1/99, de 17 de Dezembro de 1998, publicada no DR, II Série, de 2 de Janeiro, que distribuiu pelas empresas do sector da comunicação social e dos transportes prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de 36,5 milhões de contos.

Os restantes subsídios processados por conta daquela rubrica, com excepção do concedido à Parque Expo 98, foram atribuídos às mesmas empresas que deles tinham beneficiado nos anos anteriores – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, Siderurgia Nacional e CTT.

De acordo com informação prestada pela Secretaria-Geral da PCM, o subsídio concedido à Parque Expo 98, no valor de 750 000 contos, foi atribuído através do Protocolo celebrado em 1 de Outubro de 1998, entre o Ministro dos Assuntos Parlamentares, mandato pelo Governo pela Deliberação do Conselho de Ministros n.º 183-DB/98, de 10 de Setembro, e a Parque Expo' 98, na sequência dos acordos celebrados entre aquela empresa e os Ministérios da Educação, do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça e a Secretaria de Estado da Juventude, em que foi fixado "um preço bonificado de acesso à exposição internacional por parte de grupos escolares e outros grupos especiais (crianças, jovens, idosos e deficientes)".

Tal subsídio visou compensar a empresa pela perda de receitas provocada pela execução desses acordos.

Nessa medida, dado o carácter desse subsídio, de indemnizar a empresa pela perda de receitas resultante da prestação de um serviço público a preço reduzido, e face ao disposto no n.º 1 do art.º 22º do Decreto de execução orçamental de 1998 (Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril), que dispõe que "por resolução do Conselho de Ministros, poderão ser atribuídas indemnizações compensatórias às empresas que prestem serviço público", a referida verba deveria ter sido atribuída por Resolução de Conselho de Ministros a título de indemnização compensatória, não tendo sido cumprida aquela disposição legal.

A Secretaria Geral da Presidência de Conselho de Ministros, na sua resposta, limita-se a referir *"(...) não ter comentários adicionais a formular uma vez que, por força das previsões contidas quer na respectiva Lei Orgânica, quer na Lei Orgânica do Governo, lhe incumbe prestar apoio à execução orçamental dos gabinetes ministeriais e serviços integrados na PCM que não disponham de estruturas próprias, limitando-se, nesses casos, a dar sequência a decisões que lhe são externas".*

Por seu turno, a DGO, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta questão.

As transferências para as entidades do SPE financeiro, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.02.01 – "Subsídios/Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas", no valor de 29,1 milhões de contos, visaram compensá-las de encargos a que ficaram obrigadas (bonificações e compensações de juros).

10.2.1.2 – Transferências de capital

As transferências de capital para as empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de 30 milhões de contos, referem-se, na grande maioria, a verbas consignadas no PIDDAC para investimentos a realizar por aquelas empresas.

Tal como referido no ponto anterior, também no caso destas transferências verificou-se que algumas transferências não se destinaram a entidades do SPE, como se encontra evidenciado no quadro seguinte:

(em contos)

	PIDDAC				Orçamento de Funcionamento	Total
	MEPAT			MADRP		
	GCI	Secr-Geral	DGTT	DGPA	DGE	
CP	47 000		60 000			**107 000**
REFER	24 364 398		365 000			**24 729 398**
ANA	47 000					**47 000**
Metropolitano de Lisboa	1 940 000					**1 940 000**
Metropolitano do Porto	1 880 000					**1 880 000**
Parque Expo' 98		700 000	(a) 29 250			**729 250**
CARRIS			99 522			**99 522**
STCP			124 150			**124 150**
Docapesca				25 000		**25 000**
Emp.Electricidade Madeira					250 000	**250 000**
Subtotal	**28 278 398**	**700 000**	**677 922**	**25 000**	**250 000**	**29 931 320**
Entidades não pertencentes ao SPE (b)	155 560					155 560
Total	**28 433 958**	**700 000**	**677 922**	**25 000**	**250 000**	**30 086 880**

Fonte: DGO, DGTT, GCI, DGPA, e Secretaria-Geral do MEPAT.

(a) Tendo sido verificado que o valor transferido para a EXPO era superior em 7 034 899$00, face ao acerto de contas após apuramento dos custos do projecto, foi emitida em 22/3/99 uma guia de reposição não abatida nos pagamentos de igual valor.

(b) Administração dos Portos do Douro e Leixões e Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, que só no final do ano de 1998 passaram a integrar o SPE, e Instituto Marítimo Portuário, que pertence ao sector público administrativo.

Face ao exposto, o Tribunal recomenda ao Gabinete Coordenador de Investimentos, 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.

O Gabinete de Coordenação dos Investimentos, na sua resposta, refere que *"(...) a recomendação feita no sentido de um maior cuidado na classificação das despesas não se aplica ao GCI já que não é este Organismo que define as regras de inscrição das despesas no Orçamento do Estado."* Não se entende o alcance desta afirmação uma vez que cabendo àquele Gabinete processar as transferências orçamentais para as entidades acima referidas, é da sua responsabilidade avaliar a sua correcta classificação económica e propor, se fôr o caso, as necessárias alterações orçamentais.

Daí que o Tribunal reitere a sua recomendação ao Gabinete Coordenador de Investimentos, de maior rigor na classificação dessas transferências, com observância do verdadeiro sector institucional beneficiário das mesmas.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, salienta que, no âmbito do acompanhamento da execução do OE, *"(...) continua empenhada em que ao nível dos agrupamentos económicos 05 e 08 sejam indicados com exactidão, por parte dos serviços processadores, os sectores institucionais beneficiários dos montantes a eles afectos, por forma a poder apurar-se, com rigor, o valor global das transferências do OE para o SPE."*

No que diz respeito às transferências para as entidades do SPE de verbas consignadas no PIDDAC, destinaram-se à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte os respectivos Programas do PIDDAC por conta dos quais foram processadas.

(em contos)

Entidade Processadora	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
GCI	CP	Estudos e projectos	47 000
	ML	Interface do Cais Sodré	470 000
		Estação do Terreiro do Paço-Interface	1 130 000
		Acess.Rodo-Ferrov.-Tunel Rodov. Intercep Efluentes Domésticos.	340 000
	MP	Sistema Metro Ligeiro AMP e obras complementares	1 880 000
	ANA	Aeroporto Porto Santo	47 000
	REFER	Rede Ferroviária Nacional-Área Metropolitana de Lisboa	10 435 525
		Rede Ferroviária Nacional Geral	7 483 060
		Reforço da estrutura da Ponte 25 Abril	4 357 736
		Rede Ferroviária Nacional-Área Metropolitana do Porto	1 970 577
		PROALENTEJO-Infraestruturas de transporte ferrov.	117 500
Total GCI			**28 278 398**
DGTT	REFER	Melhoria da Qualidade dos Serviços de Transportes Colectivos de Passageiros nas Áreas Metropolitanas	250 000
	CARRIS		33 072
	Parque Expo,SA		29 250
	STCP	Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos de Passageiros nas Áreas Metropolitanas	124 150
	CARRIS		3 450
	CP	Museu Ferroviário Nacional	60 000
	CARRIS	Ajuda à Exploração e à melhoria das condições de circulação dos Transportes Públicos de Passageiros	63 000
	REFER	Metros de Superfície	25 000
			90 000
Total DGTT			**677 922**
DGPA	Docapesca	Apoio à Melhoria Qualidade e Valorização Prod. Pesca	**25 000**
S.G MEPAT	Parque EXPO,SA	Apoio ao Investimento no âmbito da Promoção do Território	**700 000**
Total PIDDAC			**29 681 320**

Fonte: DGO, DGTT, GCI, DGPA, e Secretaria Geral do MEPAT.

10.2.2 – Fluxos não evidenciados na CGE

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, foram, no decurso de 1998, assumidos passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e regularizadas responsabilidades referentes às ex-CTM e CNN, e aos CTT, ao abrigo dos art.os 55º e 56º da Lei do Orçamento para 1998, no valor de, respectivamente, 8,5 e 16,1 milhões de contos.

No quadro seguinte evidenciam-se esses fluxos, no valor global de 24,6 milhões de contos, os quais foram objecto de análise no ponto 6.4.1 deste Parecer.

(em contos)

Entidades	Valor
Assunção de passivos	
Siderurgia Nacional,SGPS,SA	8 275 758
CRCB - Companhias Reunidas Congelados de Bacalhau	227 377
Subtotal	**8 503 135**
Regularização de responsabilidades	
ex-CTM - Compª Portuguesa de Transportes Marítimos, EP	11 500 000
ex-CNN - Compª Portuguesa Nacional de Navegação, EP	
CTT – Correios de Portugal,SA	4 558 092
Subtotal	**16 058 092**
Total	**24 561 227**

Fonte: DirecçãoGeral 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, objecto de análise no ponto 7.4.2 deste Parecer e que constituíram fluxos para as seguintes entidades do SPE:

(em contos)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário	
Metropolitano de Lisboa	31 000 000
REFER – Rede Ferroviária Nacional	10 000 000
Aumentos de capital social	
Administração do Porto de Lisboa	3 000 000
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	500 000
Carris – Comp. Carris de Ferro de Lisboa	14 000 000
CGD - Caixa Geral de Depósitos	21 827 750
CTT – Correios de Portugal	30 000 000
DOCAPESCA – Portos e Lotas	1 500 000
EDIA – Emp. de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	6 000 000
EDM - Empresa Desenvolvimento Mineiro	2 790 000
EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa	3 738 013
ENVC - Estaleiros Navais Viana do Castelo	6 117 000
FRME – Fundo Revitalização, Moderniz. Tecido Empresarial	9 000 000
FRMERMI - Fundo Modern. Reest. Tecido Empr. Regiões Monoind.	3 000 000
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	15 000 000
JAE Construções	7 000 000
NAER – Novo Aeroporto	50 000
Parque Expo' 98	13 200 000
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	4 200 000
Transtejo – Transportes do Tejo	2 300 000
URBINDUSTRIA – Soc. Urbanização e Infraestruturação de Imóveis	750 000
Subtotal	**184 972 763**
Concessão de empréstimos	
Dragapor – Dragagens de Portugal	450 000
RTP – Radiotelevisão Portuguesa	20 000 000
TRANSGÁS – Sociedade Portuguesa de Gás Natural	150 000
Subtotal	**20 600 000**
Total	**205 572 763**

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 1/99, de 2 de Janeiro, houve outros fluxos para empresas do SPE, para as compensar de determinados encargos a que ficaram obrigadas ou para comparticipação em investimentos por si realizados.

Relativamente às garantias pessoais prestadas pelo Estado a entidades do SPE, embora no momento em que são concedidas não gerem fluxos financeiros para essas empresas, elas constituem uma forma de apoio, e nessa medida foram incluídas no quadro seguinte que retrata a evolução do esforço financeiro do Estado neste sector.

Conforme consta do ponto 6.7.2.1 deste Parecer, foram prestadas garantias a operações de crédito realizadas por entidades do SPE no valor global de 75,5 milhões de contos (52,0 na ordem interna, e 23,5, na ordem externa).

A variação do esforço financeiro apurado nos anos de 1997 e 1998 foi a seguinte:

(em milhões de contos)

	1997	1998	Variação	
			Valor	Percentual
Subsídios e indemnizações compensatórias	62,6	69,1	+ 6,5	+ 10,4%
Transferências de capital	24,0	29,9	+ 5,9	+ 24,6%
Assunção passivos e regulariz. responsabilidades	42,0	24,6	- 17,4	- 41,4%
Dotações de capital [(a)]	211,5	185,0	- 26,5	- 12,5%
Empréstimos [(a)]	0,4	20,6	+ 20,2	+ 5 050,0%
Concessão de avales	227,2	75,5	- 151,7	- 66,8%
Subtotal	**340,5**	**329,2**	**- 11,3**	**- 3,3%**
Concessão de avales	227,2	75,5	- 151,7	- 66,8%
Total	**567,7**	**404,7**	**- 163,0**	**- 28,7%**

[(a)] Aplicações com o produto das receitas das reprivatizações

Verifica-se, assim, que houve uma diminuição do esforço financeiro por parte do Estado no montante de 163,6 milhões de contos (- 28,7%), tendo contribuído para essa diminuição a assunção de passivos e a regularização de responsabilidades (- 41,4 milhões de contos), as dotações de capital (- 26,5 milhões de contos) e a concessão de avales (- 151,7 milhões de contos).

A diminuição registada na prestação de garantias resultou, como já foi referido no ponto 6.7.1, do facto de um conjunto de garantias concedidas a empréstimos contraídos por entidades do SPE (CP, REFER, Metropolitano de Lisboa e Metropolitano do Porto), no valor global de 128,8 milhões de contos, embora autorizadas no final do ano de 1998 só terem sido formalizadas em 1999.

Por seu turno, os subsídios e indemnizações compensatórias e as transferências de capital registaram acréscimos de, respectivamente, + 10,4% e + 24,6%, destacando-se, no entanto, o aumento verificado na concessão de empréstimos, que passou de 0,4 para 20,6 milhões de contos.

10.3 –Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, e identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

(em contos)

	Soc. não financ.	Inst. monetárias	Emp. de seguros	Total
Juros	636 958	1 020 466		1 657 424
Dividendos e participação nos lucros	104 941 713	48 214 986		153 156 699
Transferências correntes	9 587	850	11 616	22 053
Transferências de capital	15 475			15 475
Títulos a médio e longo prazos	13			13
Empréstimos a médio e longo prazos	617 337			617 377
Alienação de partes sociais de empresas	[(a)] 512 468 498			[(a)] 512 468 498
Total	**618 689 581**	**49 236 302**	**11 616**	**667 937 499**

Fonte: CGE/98

[(a)] Não inclui, por não ter sido contabilizada na CGE, conforme se refere no ponto 7.4.1, receitas no valor de 9.168 contos, relativas à alienação da Companhia de Seguros Europeia (8.880 contos) e a parte da alienação da Quimigal (288 contos).

As receitas de alienação de partes sociais de empresas, objecto de análise no ponto 7.4.1, englobam, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT em 1998, 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	Valor
Setenave,SA	2 106 000
Portugal Telecom	83 327 019
EDP – Electricidade de Portugal	279 512 659
Quimigal – Química de Portugal	893 859
Brisa – Auto Estradas de Portugal	146 629 249
Companhia de Seguros Europeia	8 880
Total	[(a)]**512 477 666**

Fonte: Fundo de Regularização da Dívida Pública.

[(a)]Difere do valor da Conta em 9.168 contos, por se ter apurado que as receitas relativas à alienação da Companhia de Seguros Europeia (8.880 contos) e a parte da alienação da Quimigal (288 contos) não foram contabilizadas.

Relativamente aos restantes fluxos de receita, apenas se conseguiu informação detalhada em relação aos dividendos entregues por entidades do SPE, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(em contos)

Entidades	Valor
Sociedades não financeiras	
INCM – Imprensa Nacional–Casa da Moeda	335 000
ANA – Aeroportos e Navegação Aérea	4 936 497
BRISA - Auto Estradas de Portugal,SA	4 105 671
Partest – Participações do Estado	56 475 750
Companhia das Lezírias	91 013
EDP – Electricidade de Portugal	33 101 407
IPE – Investimentos e Participações Empresariais	607 087
Portugal Telecom	5 289 288
Subtotal	**104 941 713**
Instituições de crédito	
Caixa Geral de Depósitos	47 499 750
Banco de Portugal	715 236
Subtotal	**48 214 986**
Total	**153 156 699**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Do quadro seguinte consta a variação das receitas orçamentais com origem no SPE, de 1997 para 1998, cujos valores são apresentados com reservas dadas as limitações de informação, tal como já foi referido.

(em milhões de contos)

	1997	1998	Variação	
			Valor	Percentual
Juros	1,849	1,657	- 0,192	- 10,4%
Dividendos e participação nos lucros	177,636	153,157	- 24,479	- 13,8%
Transferências correntes	0,054	0,022	- 0,032	- 59,3%
Transferências de capital	0,016	0,015	- 0,001	- 6,3%
Títulos a médio e longo prazos	0,000	0,000	-	-
Empréstimos a médio e longo prazos	3,025	0,617	- 2,408	- 79,6%
Alienação de partes sociais de empresas	825,873	512,468	- 313,405	- 37,9%
Total	**1 008,454**	**667,937**	**- 340,517**	**- 33,8%**

Da análise do quadro anterior verifica-se ter havido um decréscimo da receita (- 340,517 milhões de contos), tendo contribuído para essa diminuição a alienação de partes sociais de empresas (- 313,405 milhões de contos) e os dividendos e participação nos lucros (- 24,479 milhões de contos), reflexo do processo das reprivatizações em curso.

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, refere que *"(...) nada há de relevante a assinalar no que diz respeito às matérias do âmbito das competências desta Direcção-Geral"*.

10.4 –Fluxos financeiros dos FSA para o SPE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 3.12 – "Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo a classificação económica" evidencia os seguintes fluxos dos FSA para o SPE, classificados nos agrupamentos económicos 05 – "Subsídios" e 08 – "Transferências de capital".

(em contos)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	
05 00 00	Subsídios	
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	645 487
05.02.01	Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas	13 137
	Despesas de capital	
08.00.00	Transferências de capital	
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	7 606 810
	Total	**8 265 434**

Fonte: CGE/98

No entanto, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de 8,3 milhões de contos, apurou-se que apenas 471,9 milhares de contos (5,7%) se destinaram a empresas pertencentes ao sector público, conforme se retrata no quadro seguinte:

(em contos)

Cód. cl. econ.	Serv. processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Fundo de Turismo	Entidades não pertencentes ao SPE	258 930
	IAPMEI	Entidades não pertencentes ao SPE	386 557
		Total 05.01.01	**645 487**
	Fundo de Turismo	Caixa Geral de Depósitos	12 968
05.02.01	IFADAP	Caixa Geral de Depósitos	128
		Entidades não pertencentes ao SPE	41
		Total 05.02.01	**13 137**
	IAPMEI	Entidades não pertencentes ao SPE	7 052 700
	FORPESCAS	Docapesca - Portos e Lotas, SA	6 718
08.01.01		Entidades não pertencentes ao SPE	95 399
	Fundo de Turismo	EBAHL - Equip. dos Bairros Históricos de Lisboa, EP	451 993
		Total 08.01.01	**7 606 810**
Total dos fluxos			**8 265 434**

Fonte: DGO, Fundo de Turismo e IAPMEI.

Face a esta situação, recomenda-se às entidades processadoras dessas verbas (Fundo de Turismo, IAPMEI, IFADAP e FORPESCAS) maior rigor na classificação dessas transferências, com observância do verdadeiro sector institucional (público ou privado) beneficiário dos subsídios/transferências de capital que concedem.

Ouvidos sobre esta questão, o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ex-Fundo de Turismo) referiu que as verbas identificadas, *"(...) para além da sua natureza de despesa corrente, assumia a forma de um subsídio"*, por isso, *"as mesmas foram classificadas no agrupamento económico com o Código 05, que se designa por Subsídios. (...) no ano de 1999, e dado que as transferências para o INATEL começaram a ser objecto de Despachos determinando o envolvimento financeiro deste Instituto naquele programa para os anos seguintes, essa verba passou a ser incluída no agrupamento económico 04 – Transferências Correntes, onde têm sido classificadas as entregas feitas em data posterior a 31.12.98. O mesmo não aconteceu com as entregas ao Instituto Superior de Agronomia, atento o seu carácter esporádico."*

O Tribunal reitera a sua recomendação relativamente à classificação das transferências para o Instituto Superior de Agronomia, que não se enquadra no SPE, pelo que a rubrica 05.01.01 não deverá ser utilizada.

O IAPMEI, na sua resposta, refere que *"(...) levaremos em consideração as recomendações nas próximas Contas de Gerência, a apresentar por este Organismo."*

Por seu turno, o IFADAP, na sua resposta, informa que a recomendação do Tribunal já foi atendida, tendo corrigido as classificações, mas em virtude de *"(...) se tratar de uma linha de crédito em fase terminal, os automatismos de classificação não foram neste caso rectificados"*.

Relativamente às receitas com origem no SPE, dado que na Conta Geral do Estado as receitas dos FSA são apresentadas de forma muito agregada, não foi possível proceder a qualquer tipo de análise.

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

XI –FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

11.1 – Considerações gerais

De harmonia com o disposto no art. 41º, n.º 1, al. i), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado deve integrar a análise dos fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

Esta análise foi porém dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos com a União Europeia.

Embora a CRP e a LEOE consagrem (disposições conjugadas dos arts. 106º, n.º 3, al. f), da CRP e art. 13º, n.º 1, al. f), e n.º 2, al. h), da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro) a obrigatoriedade de a proposta do orçamento ser acompanhada de informação relativa às transferências dos fundos comunitários e da relação dos programas que beneficiem de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos, essa informação não consta da previsão dos arts. 27º e 29º da LEOE relativos, respectivamente, à "Estrutura da CGE" e aos "Anexos Informativos", apesar de o art. 26º da mesma Lei apontar no sentido de a CGE dever apresentar uma estrutura idêntica à do OE.

No respeitante ao ano de 1998, o Governo na sua Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998)[1], previa os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão 1998
1. Transferências de Portugal para a UE	**223,7**
Direitos aduaneiros e niveladores agrícolas (a)	26,7
Recursos próprios IVA	94,2
Recursos próprios com base no PNB (b)	95,6
Compensação ao Reino Unido	7,2
Contribuições (c)	-
2. Transferências da UE para Portugal	**692,0**
FEOGA-Garantia	141,0
Fundos estruturais (d)	467,0
FEDER	274,0
FEOGA-Orientação	77,0
FSE	116,0
Fundo de Coesão	80,0
IFOP	4,0
Saldo Global (2-1)	**468,3**

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose
(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas
(c) Participação no capital do BEI
(d) Abrange o Quadro Comunitário de Apoio e Iniciativas Comunitárias

[1] Publicada no Diário da Assembleia da República, n.º 2, II Série-A, 6º Suplemento, de 16 de Outubro de 1997.

Em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art. 87º da Lei 98/97, a "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" e, bem assim, o relato referente à "Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP" foram enviados às entidades competentes, para os efeitos previstos no art. 13º do citado diploma legal.

Assim, sobre a "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" foram ouvidos a DGT, a DGDR, o IFADAP, o INGA e o DAFSE, tendo estes organismos apresentado as alegações, cuja transcrição ou sintetização é feita nos pontos próprios do presente capítulo.

No que respeita à "Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP", foram ouvidos o Gestor do PROPESCA, o Gestor da IC PESCA, a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura e o IFADAP, tendo respondido apenas os dois últimos.

A DGPA manifestou genericamente a sua concordância com as conclusões e recomendações formuladas no relatório de auditoria, bem como a intenção de acolher estas últimas, tendo ainda realçado que a implementação das recomendações contribuirá para *"uma melhoria significativa do sistema de gestão do IFOP no âmbito do QCA III"*.

As alegações do IFADAP referem-se essencialmente à matéria exposta no ponto 11.3.3.4.1 deste Parecer, no qual serão sintetizadas.

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 art. 13º, n.º 4, da Lei 98/97 e art. 24º, n.º 4, da Lei n.º 6/91.

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

11.2.1 – Enquadramento

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.

É ainda de considerar as transferências relativas à participação no capital do BEI e as contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que diz respeito 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 de cobrança.

Os recursos próprios sobre o IVA são calculados aplicando uma taxa uniforme à base tributável do IVA, tendo sido 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).

Anualmente a Comissão Europeia procede a ajustamentos dos montantes dos recursos próprios do IVA e do PNB, transferidos nos anos anteriores, a partir dos valores revistos pelos Estados membros para o PNB e para a matéria colectável do IVA.

No quadro seguinte apresentam-se as estimativas apresentadas pelo Governo das transferências para a UE e os montantes dessas transferências evidenciados na CGE:

Transferências de Portugal para a União Europeia em 1998

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (1)	Orçamento Inicial (2)	(2) - (1)	CGE (3)	(3) - (2)
Recursos próprios tradicionais	**26,7**	**32,3**	**+ 5,6**	**39,9**	**+ 7,6**
Direitos aduaneiros		23,9		30,3	+ 6,4
Direitos niveladores agrícolas		8,0		8,8	+ 0,8
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose	26,7	0,4	+ 5,6	0,8	+ 0,4
Contribuição financeira	**197,0**	**194,0**	**- 3,0**	**197,5**	**+ 3,5**
Recursos próprios IVA	[a] 94,2	94,2	0	97,8	+ 3,6
Recursos próprios com base no PNB	95,6	92,6	- 3,0	[a] 92,4	- 0,2
Compensação ao Reino Unido	7,2	7,2	0	7,3	+ 0,1
Total	**223,7**	**226,3**	**+ 2,6**	**237,4**	**+ 11,1**

[1] Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998)
[a] Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 147/VII (Orçamento de Estado para 1998) com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, verifica-se uma diferença de +5,6 milhões de contos nos recursos próprios tradicionais e de -3 milhões de contos nos recursos próprios com base no PNB.

Por outro lado, comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor da execução verifica-se que esta se revelou superior em 7,6 milhões de contos no respeitante aos recursos próprios tradicionais, sendo de destacar os "Direitos aduaneiros" (+6,4 milhões de contos). Relativamente à contribuição financeira, revelou-se superior em 3,5 milhões de contos, tendo contribuído para esse acréscimo os "Recursos próprios IVA" (+3,6 milhões de contos).

11.2.1 – 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.º 70 –"Recursos Próprios Comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 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	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos
Recursos próprios IVA	94 245 500	+ 3 566 729	97 812 229	97 812 230
Recurso Complementar PNB	92 587 500	- 905 094	91 682 406	91 682 405
Compensação ao Reino Unido	7 197 100	+ 129 092	7 326 192	7 326 192
Reserva monetária do FEOGA	-	+ 815 434	815 434	815 432
Total	**194 030 100**	**+ 3 606 161**	**197 636 261**	**197 636 259**

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 fixa o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, conforme se evidencia no quadro seguinte, no final de 1997, foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 1998, valores esses que no final do ano foram objecto de correcção.

Designação	Contribuição em ECU			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção	Final		
Recursos próprios IVA	474 606 464	-	474 606 464		95 935 526 814
Recurso Complem. PNB	(a) 450 244 927	(b) - 1 296 218	448 948 709	(c) 202,137	90 749 145 191
Comp. ao Reino Unido	36 243 695	-	36 243 695		7 326 191 776
Total	**961 095 086**	**- 1 296 218**	**959 798 868**		**194 010 863 781**

(a) Valor considerado a partir de Fevereiro e até Julho, tendo o montante da contribuição sido fixada inicialmente em 443.137.227 ECUs. de Agosto a Dezembro o montante da contribuição passou a ser de 448.948.709 ECUs.
(b) Correcção comunicada em Julho/98, e tida em conta nos pagamentos subsequentes.
(c) Taxa fixa aplicada a todas as transferências ocorridas em 1998, com excepção do pagamento de Janeiro em que se aplicou a taxa de 201,474.

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 1998 foram efectuadas com base no regime duodecimal, embora nos primeiros meses tenham sido antecipados duodécimos, não totalmente coincidente com a registada no ano anterior, uma vez que essa antecipação decorre das necessidades da tesouraria comunitária nos primeiros meses.

Duodécimos transferidos

Meses	Recursos próprios IVA Compensação ao Reino Unido			Recurso Complementar PNB		
	1997	1998	Δ	1997	1998	Δ
Janeiro	3,00	3,00	-	1,25	2,50	+ 1,25
Fevereiro	1,00	1,00	-	1,25	1,50	+ 0,25
Março	0,75	1,00	+ 0,25	0,50	0,33	- 0,17
Abril	0,25	1,00	+ 0,75	1,00	0,25	- 0,75
Maio	0,60	0,90	+ 0,30	1,00	0,42	- 0,58
Junho	0,70	0,15	- 0,55	1,00	1,00	-
Julho	0,70	-	- 0,70	1,00	1,00	-
Agosto	1,00	-0,95	- 0,05	1,00	1,00	-
Setembro a Dezembro	1,00	1,00	-	1,00	1,00	-
Total	**12,00**	**12,00**	**-**	**12,00**	**12,00**	**-**

Os pagamentos efectuados no ano de 1998 foram os seguintes:

Capº.70 – Recursos Próprios Comunitários
Div. 02 – Contribuição Financeira

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complementar PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva Monetária do FEOGA	Total
Janeiro	23 905 215 684	18 600 131 183	1 825 540 554		[a] 44 330 887 421
Fevereiro	8 073 293 257	11 736 921 751	616 523 374	172 165 086	20 598 903 468
Março	7 994 627 235	2 528 087 744	610 515 982		11 133 230 961
Abril	7 994 627 235	1 896 065 808	610 515 982		10 501 209 025
Maio	7 195 164 512	3 160 109 681	549 464 384		10 904 738 577
Junho	1 199 194 085	7 584 263 233	91 577 397		8 875 034 715
Julho	-	7 584 263 233	-		7 584 263 233
Agosto	7 594 895 873	7 409 587 500	579 990 183	[a] 643 267 037	16 227 740 593
Setembro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		16 167 571 984
Outubro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		16 167 571 984
Novembro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		16 167 571 984
Dezembro	7 994 627 235	7 562 428 767	610 515 982		[a] 16 167 571 984
Subtotal	**95 935 526 821**	**90 749 145 201**	**7 326 191 784**	**815 432 123**	**194 826 295 929**
Acerto anos anteriores	1 876 702 860	933 259 863	-	-	[b] 2 809 962 723
Total	**97 812 229 681**	**91 682 405 064**	**7 326 191 784**	**815 432 123**	**197 636 258 652**

[a] Pagamentos efectuados através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas - alínea a) do art. 2º do DL nº332/90, de 29/10", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

[b] Pagamento efectuado através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas - alínea a) do art. 2º do DL n.º 332/90, de 29/10", cuja regularização por despesa orçamental apenas foi efectuada no final de 1999, tendo sido reportada a 1998 como adiante se analisará.

Relativamente à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA", as transferências ocorreram nos meses de Fevereiro e Agosto, baseadas nos montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.

No que respeita a esta contribuição, verificou-se que não tendo sido inscrito inicialmente no Orçamento de Estado, nenhuma dotação específica para a "Reserva Monetária do FEOGA", houve necessidade de proceder a alterações orçamentais entre dotações do Cap. 70-"Recursos Próprios Comunitários".

Assim, para se proceder ao pagamento do mês de Fevereiro foi criada a rubrica 04.04.01-D) – "Reserva Monetária do FEOGA", no valor de 172 166 contos, por anulação em igual montante, da dotação da rubrica 04.04.01-A) – "Recursos Próprios IVA".

Relativamente ao pagamento a efectuar no mês de Agosto, e porque continuava a não haver dotação, embora esse pagamento fosse previsível, foi o mesmo realizado por operações de tesouraria ao abrigo da alínea a) do art. 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29/10, tendo sido feita posteriormente a respectiva regularização orçamental, após a concretização da alteração orçamental proposta para esse efeito, por contrapartida da rubrica 04.04.01-B) – "Recurso Complementar PNB", no valor de 643 268 contos.

Tal como aconteceu no ano anterior, o pagamento do mês de Janeiro, no montante de 44,3 milhões de contos, foi efectuado por operações de tesouraria, através da conta "Antecipação de receitas – alínea a) do art. 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", tendo sido posteriormente regularizado por via orçamental. Esta situação deve-se ao facto de não ser possível à DGT processar a correspondente despesa orçamental, através do SIC, no 1º dia útil de Janeiro, conforme está estabelecido.

Igualmente o pagamento do mês de Dezembro, no valor de 16 167 572 contos, foi efectuado por operações de tesouraria, através da conta acima referida, por não haver dotação suficiente nas rubricas relativas aos "Recursos próprios IVA" e à "Compensação ao Reino Unido", tendo posteriormente sido regularizado por via orçamental após a concretização das alterações orçamentais propostas pela DGT e efectuadas na sequência da aprovação pela AR da Lei de Revisão do Orçamento.

Para além das correcções efectuadas às contribuições devidas no ano, foram ainda introduzidos pela Comissão Europeia outros acertos relativos a anos anteriores.

Assim, e com reflexo na despesa orçamental, foram comunicados pela Comissão Europeia, em Novembro de 1998, os ajustamentos da contribuição financeira portuguesa relativos ao período de 1988 a 1997, implicando pagamentos adicionais, no valor de 2 809 962 723$00, distribuídos do seguinte modo:

▪ Recursos próprios IVA	+	1 876 702 860$00	Anos de 1997
▪ Recurso complementar PNB	+	933 259 863$00	Anos de 1988 a 1997
	+	2 809 962 723$00	

Também para proceder a esse pagamento, face à insuficiência das respectivas dotações orçamentais foi o mesmo feito através da conta de operações de tesouraria "Antecipação de receitas – alínea a) do art. 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro", o qual seria também regularizado por despesa orçamental após as necessárias alterações orçamentais.

Para a regularização, por despesa orçamental, dos adiantamentos efectuados em Dezembro por operações de tesouraria foram feitas as seguintes alterações orçamentais:

- Reforço da dotação da rubrica 04.04.01 A) – "Recursos próprios IVA", no montante de 1 195 086 contos, por contrapartida da rubrica 04.04.01 B) – "Recurso complementar PNB", de igual montante.
- Reforço da dotação da rubrica 04.04.01-A) – Recursos Próprios IVA", pela Lei de Revisão do OE, no valor de 2 543 809 contos.
- Reforço da dotação da rubrica 04.04.01-B) – Recurso Complementar PNB, pela Lei de Revisão do OE, no valor de 933 260 contos.
- Reforço da dotação da rubrica 04.04.01-C) – "Compensação ao Reino Unido, pela Lei de Revisão do OE, no valor de 129 092 contos.

No entanto, verificou-se que apenas o adiantamento no valor de 16 167 572 contos foi regularizado por via orçamental, após a concretização dessas alterações orçamentais.

O outro adiantamento, no valor de 2 809 963 contos, só foi regularizado depois do encerramento da Conta, que ocorreu em 29 de Outubro de 1999, na sequência da auditoria do Tribunal, que envolveu a conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias-Recursos Próprios".

Para que o referido pagamento e respectiva transferência tivessem expressão na conta de execução orçamental de 1998 e naquela conta de operações de tesouraria, houve necessidade de proceder, por um lado, ao registo do pagamento no SIC para o NIB do Tesouro correspondente à conta em causa e, por outro, à contabilização dos movimentos de regularização, bem como à emissão da Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado adicional ao ano de 1998.

Para esse efeito, a DGO autorizou a operação reportada ao ano de 1998, tendo também o sistema SIC permitido a realização dessa operação.

Como este movimento afectava também o valor da despesa orçamental e o consequente equilíbrio orçamental, tornou-se necessário converter em receita do Estado o produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, no valor de 2 809 963 contos.

Refira-se, no entanto, que dos exemplares da Conta Geral do Estado distribuídos em Janeiro de 2000, a despesa evidenciada no Volume II, pág. 183, processada por conta das rubricas orçamentais em causa [04.04.01 A) – "Recursos próprios IVA" e 04.04.01 B) – "Recurso complementar PNB"] não está corrigida, em desconformidade com o valor da despesa constante do Volume I, pelo que a DGO deverá providenciar a necessária errata.

Sobre este assunto, a DGO, na sua resposta, refere que foram enviados *"novos exemplares dos volumes da CGE devidamente rectificados, através do ofício nº 111, datado de 3 de Fevereiro do ano corrente."*

De facto, através do ofício referenciado pela DGO foram enviados ao Tribunal outras colecções da Conta, embora os volumes II continuassem por rectificar, ao contrário do que refere a DGO. Só posteriormente foram remetidas novas colecções em que os Volumes II estavam corrigidos, sem, no entanto, mencionarem esse facto, pelo que não se distinguem dos primeiros que foram distribuídos.

Daí o Tribunal manter a sua recomendação no sentido de a DGO providenciar uma errata aos primeiros exemplares do volume II que foram editados e que foram remetidos ao Tribunal e, eventualmente, a outras entidades.

Para além desta questão, a DGO na sua resposta, refere ainda que *"(...) no que respeita ao recurso à conta de operações de tesouraria de antecipação de receitas, cabe salientar que esta é matéria da competência da Direcção-Geral do Tesouro, à qual incumbirá elaborar os comentários que eventualmente haja a fazer neste domínio."*

Para finalizar, comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 1997 e 1998:

(em contos)

Designação	1997	1998	Variação	
			Valor	Percentual
Recursos próprios IVA	104 085 454	97 812 230	- 6 273 224	- 6,0%
Recurso Complementar PNB	71 226 432	91 682 405	+ 20 455 973	+ 28,7%
Compensação ao Reino Unido	7 798 512	7 326 192	- 472 320	- 6,1%
Res. monetária do FEOGA	648 717	815 432	+ 166 715	+ 25,7%
Total	**183.759.115**	**197.636.259**	**+ 13.877.144**	**+ 7,6%**

Da leitura do quadro ressalta o aumento registado nas contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais em cerca de 13,9 milhões de contos, tendo contribuído para tal o acréscimo verificado no recurso complementar PNB, no montante de 20,5 milhões de contos, atenuado pela evolução negativa dos recursos próprios IVA (- 6,3 milhões de contos).

A Direcção-Geral do Tesouro refere, na sua resposta, não ter qualquer comentário a fazer *"(...) dado o mesmo não conter qualquer incorrecção de carácter quantitativo e/ou qualitativo."*

11.3 –Fluxos financeiros da UE para Portugal

11.3.1 – Âmbito de verificação

A acção de controlo "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" incidiu sobre as transferências e aplicação de fundos estruturais, Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia, oriundos da UE, incluindo a análise dos circuitos financeiros a nível nacional, tendo por base o horizonte temporal 1994-1998, com particular enfoque na execução financeira de 1998, sua relação com a CGE/98 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

A análise da execução financeira em 1998 só é possível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra o PDR e o QCA II (1994/99).

Nestes termos, a acção envolveu a apreciação dos aspectos seguintes:

- Perspectiva acumulada dos fluxos financeiros da UE de 1994 a 1998, por eixos e por fundos/instrumentos financeiros;

- Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução por fundo e instrumento financeiro – 1994/98;
- Execução financeira do QCA II, do Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia, em 1998;
- Perspectiva regional da despesa pública 1994/98.

Para o desenvolvimento dos trabalhos anteriormente identificados foi recolhida informação nas seguintes entidades: DGT; DGO-14ª Delegação; DPP; DGDR; DAFSE; IFADAP; INGA.

Este capítulo engloba uma síntese das acções de controlo do TCE acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita ao controlo externo nacional este capítulo integra ainda a síntese da auditoria aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno instituído no âmbito do IFOP, mais precisamente das Medidas 2, 3 e 6 do PROPESCA e das Medidas 1, 4 e 5 da IC Pesca, no período de 1994-1998. Esta acção pretendeu também, para além da análise dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo, avaliar a aplicação dos recursos financeiros oriundos do IFOP no Continente e o desempenho das entidades envolvidas.

11.3.2 – Análise global

11.3.2.1 – Enquadramento comunitário e nacional

A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade Europeia, estatui o art. 158º do TCE[1] que esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a coesão económica e social.

Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas mais desfavorecidas.

Por força destes princípios gerais (de solidariedade e de proporcionalidade) de direito comunitário originário, as opções estratégicas dos Estados Membros em matéria de planeamento do investimento estão condicionadas ao cumprimento dos objectivos da União.

Neste contexto, o Plano de Desenvolvimento Regional 1994-99 definiu como objectivos estratégicos que serviram de base à aprovação do QCA II (Decisão da Comissão (94/170/CE) os seguintes:

- Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
- Promoção da coesão económica e social.

Estes objectivos foram operacionalizados no QCA em quatro eixos, correspondentes às grandes prioridades para o desenvolvimento de Portugal:

- Qualificar os recursos humanos e o emprego;
- Reforçar os factores de competitividade;

[1] Na redacção dada pelo Tratado da União Europeia (Maastricht) e pelo Tratado de Amesterdão.

- Promover a qualidade de vida e a coesão social;
- Fortalecer a base económica regional.

11.3.2.2 – Entrada de fundos da UE

11.3.2.2.1 – Programação da despesa pública

O quadro que se segue permite uma visualização do volume da despesa pública total programada no âmbito dos fundos estruturais e Fundo de Coesão, evidenciando a fonte de financiamento comunitária.

Despesa Pública Programada

(em milhares de contos)

Fundo	Programação 1994/99		Programação 1994/98	
	Total	Comunitária	Total	Comunitária
FEDER	2.945.506	1.957.159	2.315.733	1.530.681
FSE	874.898	658.880	686.281	516.880
FEOGA-O	545.519	409.030	425.724	320.713
IFOP	61.516	46.832	43.694	33.135
Sub-Total	**4.427.439**	**3.071.901**	**3.471.432**	**2.401.409**
Fundo de Coesão (*)	851.383	579.731	700.548	470.726
Total	**5.278.822**	**3.651.632**	**4.171.980**	**2.872.135**

(*) O Fundo de Coesão iniciou-se em 1993
Fonte: DGDR (Rel. de execução QCA II-1998 e Rel. do Fundo de Coesão-1998)

Para concretização do QCA II (1994/1999) foi prevista uma despesa pública total de 4 427 439 mil contos, a qual contemplava uma comparticipação comunitária de 69%, correspondente a 3 071 901 mil contos. A estes valores acresce a despesa pública total de 851 383 mil contos relativa ao Fundo de Coesão, à qual corresponde uma comparticipação comunitária de 68%, que se traduz em 579 731 mil contos. Neste contexto, em termos globais e para o período 1994/99 foi previsto um esforço nacional de 32%.

A despesa pública total programada para o período 1994/98 representava 79% relativamente ao período 1994/99, sendo a sua execução analisada ao longo do presente parecer.

11.3.2.2.2 – Fluxos financeiros oriundos da UE para Portugal (1994/1998)

No período de 1994 a 1998 foram recebidos da UE aproximadamente 3 408 milhões de contos, dos quais 93 milhões ainda no âmbito do QCA I (FEDER), distribuídos pelos fundos e instrumentos financeiros da seguinte forma:

(em milhares de contos)

Fundo/ Instrumento Financeiro	Transferências da UE						Programação	(%) (1/2)
	1994	1995	1996	1997	1998	Total (1)	1994/99 (2)	
FEDER	176.467,5	257.580,2	297.766,4	338.698,0	304.844,9	1.375.357,0	1.957.158,6	70,3
FSE	53.679,1	80.446,6	127.868,9	75.525,6	143.113,7	480.633,9	658.880,4	72,9
FEOGA-Orientação	49.580,6	55.315,0	63.142,6	63.547,7	72.018,4	303.604,3	409.030,4	74,2
IFOP	2.762,5	1.383,8	6.723,6	6.185,7	5.362,9	22.418,5	46.832,4	47,9
Fundo de Coesão (*)	49.389,5	82.474,2	37.581,8	116.036,0	125.875,3	411.356,8	579.731,1	71,0
Sub-Total 1	**331.879,2**	**477.199,8**	**533.083,3**	**599.993,0**	**651.215,2**	**2.593.370,5**	**3.651.632,9**	**71,0**
FEOGA-Garantia	139.704,0	138.501,0	126.429,2	129.359,0	128.038,3	662.031,5	(***)	
Sub-Total 2	**471.583,2**	**615.700,8**	**659.512,5**	**729.352,0**	**779.253,5**	**3.255.402,0**	**-**	
Outros (**)	13.313,4	3.826,0	7.186,6	17.329,0	18.259,4	59.914,4	-	
FEDER (QCA I)	41.651,0	41.615,4	6.411,9	2.567,8	735,7	92.981,8	-	
Total	**526.547,6**	**661.142,2**	**673.111,0**	**749.248,8**	**798.248,6**	**3.408.298,2**	**-**	

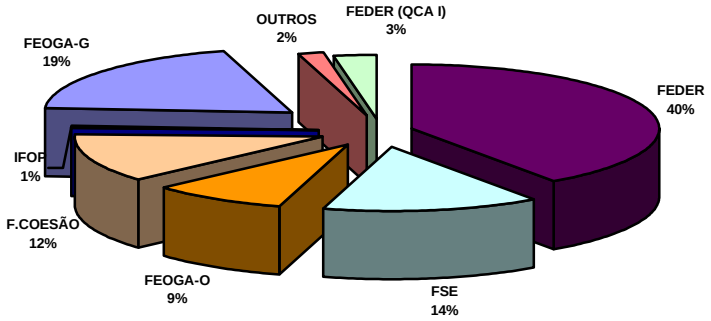
(*) Em 1994 inclui o ano de 1993 – início do Fundo de Coesão
(**) Valores entrados directamente para os programas LEADER e RICA, reembolsos de deslocações à UE e Comissões EURO, Diversos
(***) A programação do FEOGA-Garantia é feita para o conjunto dos 15 Estados Membros, não havendo programação específica para Portugal
Fonte: DGT, DGDR (Rel. de execução do QCA II e Rel. do Fundo de Coesão – 1998)

No que se refere à forma de apuramento dos valores transferidos da UE, relativos aos fundos e instrumentos financeiros, aplicada pela DGT, a existência de uma rubrica residual de "Outros" provoca uma distorção do volume financeiro transferido no âmbito de cada fundo. Como exemplo, refere-se o caso do programa de iniciativa comunitária LEADER financiado pelo FEDER, FSE e FEOGA-Orientação, que está incluído naquela rubrica.

Acresce ainda o facto de a estrutura adoptada na elaboração do relatório "Fluxos Financeiros com a União Europeia", da responsabilidade da DGT, não ter sido uniforme ao longo do período 1994/98. Como exemplo, salienta-se o facto de nos anos de 1995 e 1996 o valor relativo ao IFOP não ter sido individualizado, mas sim incluído na rubrica "Outros".

A DGT, na sua resposta, confirma o anteriormente referido, salientando que, *"de facto, durante os anos de 1995 e 1996 não foram individualizados os montantes relativos ao IFOP, 1 384 m.c. e 6 724 m.c. respectivamente, tendo-se optado pela sua inclusão na rubrica "Outros", por se considerarem valores pouco significativos no conjunto dos valores transferidos. No entanto, a partir de 1997 foi considerado importante proceder a esta individualização, a qual se tem mantido até ao momento."*

Transferências da UE 1994/98

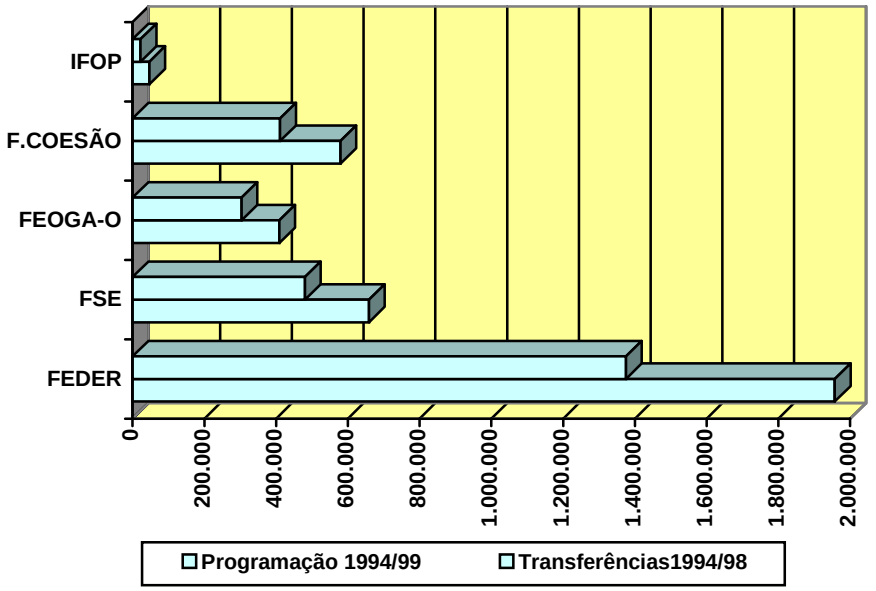


Fonte: DGT

No período em referência podemos observar que o FEDER representa o maior fluxo financeiro acumulado recebido da UE, com 40%, seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE, o Fundo de Coesão, o FEOGA-Orientação e o IFOP, ao qual cabe a menor fatia de transferências.

Fluxos da UE/Programação 1994/99

(em milhares de contos)



Fonte: DGT e DGDR

Pela análise dos valores acumulados, até final de 1998, face à programação efectuada para o período 1994/99, podemos constatar que foram transferidos para Portugal cerca de 71,0% do valor total programado.

Pelo gráfico anterior podemos observar que o FEOGA-Orientação, o FSE, o Fundo de Coesão e o FEDER são os fundos cujas transferências da UE mais se aproximam dos valores programados (entre 70% e 74%). Em oposição, pode observar-se que o IFOP conta com menos de metade (47,9%) das transferências previstas face ao programado.

Merece ainda referência a divergência entre os valores das transferências registados pela DGT (evidenciados no quadro anterior) e os valores apurados pelos Interlocutores Nacionais (transpostos no relatório de execução do QCA II, elaborado pela DGDR).

Por fundo, e relativamente ao ano de 1998, observam-se divergências, conforme o quadro abaixo, situação idêntica à referida no Parecer sobre a CGE do ano anterior.

(em milhares de contos)

Interlocutor / Pagador	Fundo	Transferências da UE - 1998	
		Relatório de Execução do QCA II	Relatório DGT
DGDR	FEDER	287.272, 5	304.844,9
IGFSS	FSE	142.866, 7	143.113,7
IFADAP	FEOGA-Orientação	72.909, 9	72.018,4
IFADAP	IFOP	5.362, 9	5.362,9
DGDR	Fundo de Coesão	124.832,6	125.875,3
INGA	FEOGA-Garantia	-	128.038,3

Fonte: DGDR e DGT

Quanto a esta matéria, a DGT, nas alegações apresentadas, apenas refere que as *"... divergências de valores relativamente à informação obtida junto da DGT e à informação fornecida pelos vários organismos interlocutores nacionais..."* é justificada *"... pelo facto de se verificarem transferências no inicio e final do ano em análise, sendo as mesmas consideradas em anos diferentes por parte das entidades intervenientes neste circuito."*

O IFADAP, como interlocutor nacional do FEOGA-Orientação, alega neste âmbito que *"... a divergência de valores resulta essencialmente de procedimentos diferentes que os organismos visados adoptam na agregação de valores..."*

O DAFSE, relativamente às divergências de valores registadas entre a DGDR e a DGT, apresenta como justificação que *"... por um lado, a DGDR não trata os dados relativos às Acções Inovadoras e à Assistência Técnica das IC's, sendo que, por outro lado, tem igualmente em conta, para a contabilização das transferências, o orçamento da CE."*

A DGDR alega por sua vez que, sobre os valores referentes às transferências da UE, 1994/1998, relativamente ao FEDER *"... existem discrepâncias em relação aos montantes que constam nos dados da DGDR/DSIC"*, e referencia que *"... os totais de entradas para o período 94-98 são: QCA II – 1 379 351,5 milhares de contos; QCA I – 90 073,8 milhares de contos"*. Não acrescenta, no entanto, qualquer justificação para estas divergências.

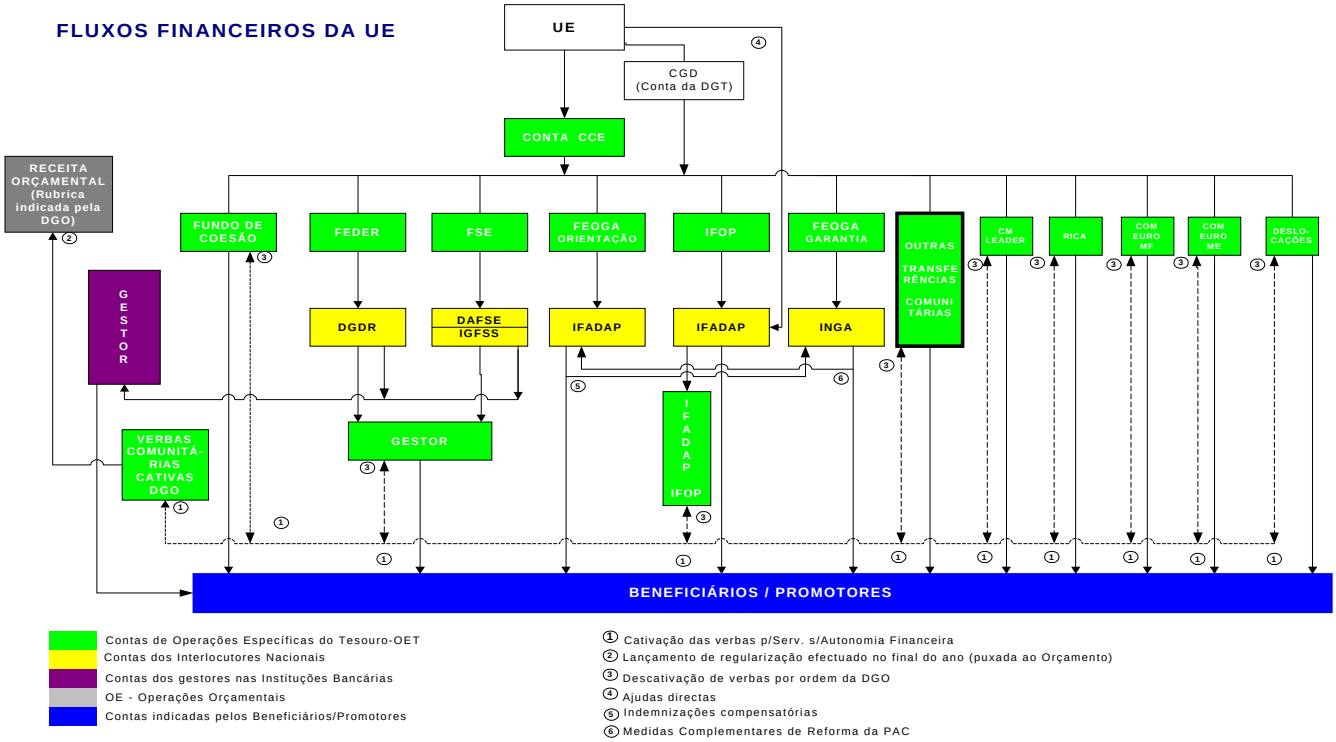
No que respeita ao Fundo de Coesão, a DGDR, relativamente às discrepâncias entre os seus valores e os da DGT, remete para as respostas apresentadas aquando da fase de contraditório no âmbito da auditoria realizada a este fundo (1993/1998), acrescentando ainda alguns comentários relativamente aos procedimento da DGT no que se relaciona com a transmissão de informação, que tem por base o *"... controlo global de saldos sem identificação projecto a projecto que dificultam as necessárias conferências"*. A DGDR preconiza ainda que *"... os montantes contabilizados anualmente deverão ser atempadamente comunicados à DGDR por forma a evitar correcções posteriores à publicação dos relatórios anuais."*

Apesar da DGDR mencionar nas alegações ora apresentadas que *"... têm sido desenvolvidos contactos entre os serviços das duas entidades no sentido de colmatar as deficiências detectada durante o período 1993/99"*, as divergências verificadas não poderão deixar de ser evidenciadas.

Esta entidade refere ainda que *"... os valores divulgados pela DGDR foram substituídos por valores da DGT..."*. Refira-se, porém, que, nos termos da alínea m) do n.º 3 do art. 18º do Dec-Lei n.º 186/98 de 07/07, compete à DGT *"... assegurar as relações financeiras com a União Europeia, registar e controlar as comparticipações financeiras no âmbito dos fundos comunitários..."*, razão pela qual foi seguido o mesmo critério de registo das transferências da UE para todos os interlocutores nacionais no período 1994-1998.

11.3.2.2.3 – Matriz de fluxos financeiros da UE

O fluxograma que se apresenta tem por objectivo traduzir de uma forma sintética o circuito dos fluxos financeiros provenientes da UE:



11.3.2.3 – Fluxos da UE na Conta Geral do Estado e nas contas dos interlocutores nacionais

Considerando que os fluxos financeiros da UE financiam, em parte, os investimentos do plano, importa aqui salientar a forma como as verbas comunitárias são reflectidas, em 1998, tendo por base o OE revisto (mapa XI) e a sua execução:

PIDDAC – Financiamento Comunitário

(em milhões de contos)

	Previsão		Execução Financeira		
	GOP	OE Inicial (Mapa XI)	OE Revisto (Mapa XI)	Executado	Taxa de Execução
Cap. 50º	39,6	39,6	39,6	27,4	69,2%
Outras Fontes	327,5	327,5	327,5	247,5	75,6%
Total	**367,1**	**367,1**	**367,1**	**274,9**	**74,9%**

Fonte: GOP, DPP e DGO

A análise do quadro anterior permite observar que, em 1998, a execução financeira comunitária atingiu 74,9%. Das verbas comunitárias previstas no OE PIDDAC apenas 11%, inscritas no Cap. 50º, destinadas a entidades sem autonomia financeira, são efectivamente controladas pela DGO (14ª Delegação). Os restantes fundos inscritos em PIDDAC – "Outras Fontes", não estão sujeitos a qualquer controlo por parte desta entidade, sendo recebidos pelos beneficiários (quer sejam serviços públicos da Administração Central ou Local, Empresas Públicas ou Privados) directamente dos Interlocutores Nacionais ou Gestores.

Uma análise mais desenvolvida sobre o Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente o tratamento das suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap. IV do presente Parecer, mais particularmente nos pontos 4.3.2.2 e 4.3.4.1.

Cabe aqui, ainda, um comentário sobre a forma como as verbas relativas aos fundos comunitários são espelhadas na CGE. Esta conta não contempla informação sistematizada que, relativamente a estes fluxos, apure o valor por fundo e instrumento financeiro, quer em termos orçamentais quer em termos de execução, encontrando-se os valores disseminados pelas rubricas de classificação económica das muitas entidades que a integram (cfr. ponto 11.1).

Assim, entendendo-se como necessária a análise da forma como os intervenientes no circuito, nomeadamente os Interlocutores Nacionais/Pagadores dos referidos fundos, fazem transparecer nos seus orçamento e contas as verbas que recebem e pagam, tendo ainda como termo de comparação os montantes transferidos da UE e registados pela DGT, apresenta-se o quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Interlocutor / Pagador	Fundo	Transferências da UE/1998 (Rel. da DGT)	Conta de Gerência 1998		Orçamento de Despesa 1998
			Receita	Despesa	
DGDR	FEDER	304.844.9	a) 474,5	b) 461,3	1.075,4
	F. Coesão	125.875.3	c) 17,1	d) 17,1	14,5
IGFSS	FSE	143.113.7	143.113,7	114.346,8	129.000,0
IFADAP	IFOP	5.362.9	5.362,9	7.443,1	16.190,2
	FEOGA-Orientação	72.018.4	71.242,9	67.602,3	83.976,4
	FEOGA-Garantia	1)	20.537,4	21.746,4	20.851,6
	FSE	2)	3.081,9	2.639,9	2.929,1
INGA	FEOGA-Garantia	128.038,3	128.038,3	132.110,4	133.937,6
	FEOGA-Orientação	3)	9.382,4	9.687,0	10.203,0

1) Valor transferido do INGA
2) Valor transferido do DAFSE/IGFSS
3) Valor transferido do IFADAP
a) O valor da receita FEDER apurado na DGDR/DSIC é de 305 331,5 mil contos
b) O valor dos pagamentos aos gestores do FEDER, apurado na DGDR/DSIC é de 291 343,4 mil contos
c) O valor da receita do Fundo de Coesão, apurado na DGDR/DSFC é de 124 832,6 mil contos
d) O valor dos pagamentos aos executores do Fundo de Coesão, apurado na DGDR/DSFC é de 111 300,5 mil contos
Fontes: DGT (Rel. Dez. 98), Contas de gerência, Orçamentos privativos e Orçamento ajustado do DPP

Antes de procedermos à análise do quadro, convirá explicitar a origem dos dados nele inscritos. Assim, na coluna "Orçamento de Despesa", para a DGDR e o IFADAP, foram considerados os valores do orçamento ajustado, fornecidos pelo DPP, os quais apresentam previsões em termos de programas e projectos, inscritos no PIDDAC, em virtude de os orçamentos privativos destas entidades espelharem as respectivas previsões por rubricas de classificação económica, não contendo indicação que permita uma identificação dos vários fundos comunitários orçamentados. Para o INGA e o IGFSS foram considerados os valores dos respectivos orçamentos privativos, nos quais foi possível identificar os valores previstos por fundo/instrumento financeiro.

A análise do mapa anterior leva-nos à comparação, por um lado, entre a receita escriturada na conta de gerência e as verbas transferidas da UE e registadas na DGT e, por outro, entre a despesa orçamentada e os valores creditados na conta de gerência.

Quanto à entidade designada na coluna "Interlocutor/Pagador" para o FSE, foi considerado o IGFSS, em virtude de ser este serviço que movimenta as contas bancárias, efectuando os pagamentos aos gestores de acordo com as ordens de pagamento emitidas pelo DAFSE, espelhando esse movimento na sua conta de gerência.

A observação dos valores constantes do quadro em análise permite concluir que, no **FEDER**, os valores espelhados na conta de gerência da DGDR como receita (474,5 mil contos) representam apenas 0,16% do valor oriundo da UE (registado pela DGT: 304 844,9 mil contos e registado na DGDR/DSIC: 305 331,5 mil contos). O valor de despesa deste fundo, creditado na conta de gerência, encontra-se orçamentado no PIDDAC (mapa XI). Registe-se, porém, que o valor da despesa creditada

na conta (461,3 mil contos), representa apenas 0,16% dos pagamentos aos gestores do FEDER (291 343,4 mil contos) segundo valores apurados pela DGDR/DSIC.

No **Fundo de Coesão** o valor debitado na conta de gerência da DGDR representa apenas 0,014% do valor oriundo da UE (registado pela DGT: 125 875,3 mil contos e pela DGDR/DSFC: 124 832,6 mil contos). A despesa creditada na conta de gerência (17,1 mil contos) encontra-se orçamentada no PIDDAC por um valor inferior (14,5 mil contos) e representa apenas 0,015% do valor dos pagamentos efectuados aos beneficiários em 1998 (Relatório de execução do Fundo de Coesão: 111 300,5 mil contos).

O **FSE** cujas verbas são movimentadas pelo IGFSS evidencia a débito da sua conta de gerência um montante de recebimentos equivalente às transferências da UE e registadas pela DGT (143 113,3 mil contos). A despesa deste fundo encontra-se prevista no Orçamento da Segurança Social (OSS), bem como no orçamento privativo do IGFSS. Uma pequena parcela das verbas do FSE é transferida para o IFADAP, financiando o programa PIDDAC "Formação Profissional Agrária", sendo os respectivos montantes espelhados na conta de gerência deste serviço (receita e despesa) e no seu orçamento PIDDAC.

As verbas do **IFOP** recebidas da UE encontram-se debitadas na conta de gerência do IFADAP em montante idêntico ao registado pela DGT (5 362,9 mil contos). A despesa creditada na conta (7 443,1 mil contos) encontra-se orçamentada em PIDDAC (16 190,2 mil contos).

O montante do **FEOGA-Orientação** espelhado a débito da conta de gerência do IFADAP (71 242,9 mil contos) não traduz a totalidade da verba registada pela DGT (72 018,4 mil contos). Os pagamentos efectuados por este fundo encontram-se registados a crédito da conta de gerência e foram previstos pelo IFADAP, no seu orçamento privativo – PIDDAC (83 976,4 mil contos).

Refira-se ainda que uma pequena parcela deste fundo, destinada ao pagamento da medida "Indemnizações Compensatórias", foi transferida do IFADAP para o INGA, entidade pagadora da referida medida, o qual a faz reflectir na sua conta de gerência. Assim, no orçamento de despesa do INGA encontra-se prevista uma verba de 10 203 mil contos para este efeito.

O **FEOGA-Garantia** recebido da UE (128 038,3 mil contos) e transferido pela DGT para o INGA encontra-se integralmente espelhado na sua conta de gerência. Os pagamentos efectuados encontram-se reflectidos na conta de gerência (132 110,4 mil contos) e previstos no Cap. 60º do orçamento privativo do INGA (133 937,6 mil contos).

Refira-se ainda que uma parte deste fundo, correspondente às "Medidas Complementares da Reforma da PAC", foi transferida do INGA para o IFADAP (20 537,4 mil contos), entidade que procedeu ao pagamento aos respectivos beneficiários (21 746,4 mil contos), e fez reflectir esses fluxos no seu orçamento (20 851,6 mil contos) e na sua conta de gerência.

Face ao exposto, poderá concluir-se que os Interlocutores/Pagadores dos respectivos fundos e instrumentos financeiros prevêem nos seus orçamentos e fazem reflectir nas suas contas de gerência os fluxos financeiros provenientes da UE. Excepciona-se a DGDR, responsável pelo FEDER e Fundo de Coesão, que, como pode observar-se no quadro anterior, adopta um procedimento diferente, fazendo reflectir na sua conta de gerência uma reduzida parcela dos valores que movimenta, correspondentes à "Assistência Técnica" dos programas dos gestores que lhe estão afectos.

Relativamente a esta situação cabe referenciar que as bases gerais do Orçamento de Estado encontram-se constitucionalmente consagradas nos arts. 105º a 107º da CRP, com a redacção dada pela Lei n.º 1/97, de 20/09 (IV Revisão Constitucional) e que a Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado (n.º 6/91, de 20/02), contém as normas de desenvolvimento dos princípios consignados na Constituição.

O princípio da plenitude orçamental consagrado no art. 105º da Lei Constitucional e no art. 3º da LEOE, integra as regras da unidade e universalidade orçamentais, isto é, impõe a existência de um único orçamento, o qual deve compreender todas as receitas e despesas, para garantir a transparência e o controlo da gestão dos dinheiros públicos e evitar fenómenos de desorçamentação.

Face ao exposto a DGDR deverá ter em conta que o cumprimento dos princípios constitucionais e da LEOE inclui a contabilização das verbas.

Acresce ainda referir que a necessidade da contabilização de verbas decorre de uma maior transparência e rigor dos orçamentos e das contas públicas, acrescendo que a jurisprudência deste Tribunal, expressa nomeadamente nos Acórdãos n.ºs 126/95 (a fls. 4), de 18/05, e 37/97, de 06/03 (a fls.21), é no sentido de que *"...A conta de gerência deve reflectir todos os fluxos financeiros, independentemente da origem e destino..."* e de que *"...As verbas recebidas ou pagas, qualquer que seja a sua proveniência ou destino devem ser registadas na conta de gerência..."*.

Relativamente à matéria tratada neste ponto, a DGDR alegou o seguinte:

"... O elevado grau de execução verificado no QCA II assume particular relevância pelo facto de nos encontrarmos na fase final do Quadro, e deve-se essencialmente à adopção de ***«Regras de Gestão Flexível»*** *e à «capacidade de realização das entidades executoras»".*

"Como é óbvio esta flexibilidade na gestão deriva da necessidade de não comprometer a execução do QCA, não servindo, em momento algum, apenas para não cumprir a lei, que está adequada ao Orçamento de Estado e não aos Fundos Comunitários.

Com efeito, para além desta impossibilidade de afectação, existe ainda o problema relacionado com os saldos negativos da conta FEDER" que, segundo a DGDR, ocorre quando *"... por diversos motivos, os serviços da Comissão Europeia se atrasam, ... o que implica ficar com a conta, transitoriamente, a descoberto."*

A DGDR acrescenta ainda que ***"...tratando-se de uma gestão excepcional, não compatível com os normativos em vigor, deveria ter, também, um tratamento de excepção às regras vigentes para o Orçamento de Estado.***

Nesse sentido, e para dissipar todas as dúvidas sobre a transparência deste processo, gostaríamos de ver o mesmo espelhado em ***legislação adequada****, considerando que* ***qualquer entrave nos fluxos financeiros pode por em causa o Interesse Nacional."***

Considera-se que, no quadro legal vigente, não é possível acolher os argumentos apresentados. A DGDR deve prever em orçamento e fazer reflectir na sua conta de gerência todos os fluxos financeiros entrados e saídos, bem como todas as fontes de financiamento.

11.3.2.4 – Aplicação de fundos da UE

11.3.2.4.1 – Perspectiva da execução acumulada do QCA II por eixos

O QCA II desenvolve-se por Eixos e dentro destes, por Programas. O quadro seguinte traduz a despesa pública total por fundo, assim como a despesa pública comunitária e a forma como esta se reparte pelos respectivos Eixos e Programas.

EXECUÇÃO ACUMULADA 1994/98 (DESPESA PÚBLICA)

(em contos)

SUB-PROG/MEDIDAS	FEDER			FSE			FEOGA - Orientação			IFOP			ACUMULADOS		
	DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA			DESPESA PÚBLICA		
	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	Total	Comunitária	%	TOTAL	Comunitária	%	Total	Comunitária	%
EIXO I - QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	**179.702.034**	**130.218.279**	**9,3%**	**450.983.786**	**338.237.836**	**69,4%**	**0**	**0**	**0,0%**	**0**	**0**	**0,0%**	**630.685.820**	**468.456.115**	**21,6%**
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	165.115.962	119.351.959	8,5%	175.999.399	131.999.549	27,1%	0	0		0	0		341.115.361	251.351.508	11,6%
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	14.586.072	10.866.320	0,8%	274.984.387	206.238.287	42,3%	0	0		0	0		289.570.459	217.104.607	10,0%
EIXO II - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	**990.009.311**	**597.723.338**	**42,8%**	**65.223.009**	**48.917.256**	**10,0%**	**306.815.661**	**230.281.709**	**88,0%**	**23.744.983**	**18.351.676**	**81,5%**	**1.385.792.964**	**895.273.979**	**41,3%**
INFRAESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	628.843.636	335.435.300	24,0%	0	0		0	0					628.843.636	335.435.300	15,5%
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO	361.165.675	262.288.038	18,8%	65.223.009	48.917.256	10,0%	306.815.661	230.281.709	88,0%	23.744.983	18.351.676	81,5%	756.949.328	559.838.679	25,8%
EIXO III - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	**208.158.380**	**146.019.951**	**10,5%**	**66.947.549**	**50.210.658**	**10,3%**	**0**	**0**	**0,0%**	**0**	**0**	**0,0%**	**275.105.929**	**196.230.609**	**9,1%**
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	122.994.691	82.147.185	5,9%	0	0		0	0		0	0		122.994.691	82.147.185	3,8%
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	85.163.689	63.872.766	4,6%	66.947.549	50.210.658	10,3%	0	0		0	0		152.111.238	114.083.424	5,3%
EIXO IV - FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	**566.226.188**	**411.231.502**	**29,5%**	**49.441.267**	**39.008.349**	**8,0%**	**33.411.054**	**26.185.303**	**10,0%**	**4.781.448**	**3.572.425**	**15,9%**	**653.859.957**	**479.997.579**	**22,1%**
PROMOÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	65.333.909	48.980.921	3,5%	23.279.055	17.459.289	3,6%	375.279	281.458	0,1%	0	0		88.988.243	66.721.668	3,1%
NORTE	114.019.887	82.646.927	5,9%	0	0		0						114.019.887	82.646.927	3,8%
CENTRO	71.631.624	51.994.467	3,7%	0	0		0						71.631.624	51.994.467	2,4%
LISBOA E VALE DO TEJO	73.405.682	52.181.828	3,7%	0	0		0						73.405.682	52.181.828	2,4%
ALENTEJO	41.840.361	30.076.237	2,2%	0	0		0						41.840.361	30.076.237	1,4%
ALGARVE	20.882.224	13.858.625	1,0%	0	0		0						20.882.224	13.858.625	0,6%
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	89.563.366	72.886.434	5,2%	12.528.086	9.960.051	2,0%	22.540.279	18.032.223	6,9%	2.716.031	2.023.718	9,0%	127.347.762	102.902.426	4,7%
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	81.193.424	53.668.185	3,8%	13.634.126	11.589.009	2,4%	9.688.696	7.266.522	2,8%	2.065.417	1.548.707	6,9%	106.581.663	74.072.423	3,4%
APOIO AO INVESTIMENTO AUTARQUICO	1.056.820	1.027.349	0,1%										1.056.820	1.027.349	0,0%
PEDIZA	7.298.891	3.910.529	0,3%	0	0		806.800	605.100	0,2%				8.105.691	4.519.918	0,2%
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	**6.682.471**	**5.010.474**	**0,4%**	**5.883.920**	**4.416.490**	**0,9%**							**12.566.391**	**9.426.964**	**0,4%**
PRINEST	**9.718.284**	**7.288.712**	**0,5%**										**9.718.284**	**7.288.712**	**0,3%**
QCA II S/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	**1.960.496.668**	**1.297.492.256**		**638.479.531**	**480.790.589**		**340.226.715**	**256.467.012**		**28.526.431**	**21.924.101**		**2.967.729.345**	**2.056.673.958**	
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	**159.068.881**	**98.809.241**	**7,1%**	**8.385.124**	**6.386.646**	**1,3%**	**6.641.550**	**5.360.561**	**2,0%**	**892.377**	**601.044**	**2,7%**	**174.987.932**	**111.157.492**	**5,1%**
QCA II C/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	**2.119.565.549**	**1.396.301.497**	**100,0%**	**646.864.655**	**487.177.235**	**100,0%**	**346.868.265**	**261.827.573**	**100,0%**	**29.418.808**	**22.525.145**	**100,0%**	**3.142.717.277**	**2.167.831.450**	**100,0%**

FONTE: DGDR (Relº execução QCA II - 1998)

No âmbito do QCA II e para o período 1994/98 estava programada uma despesa pública total de 3 471 432 mil contos (cfr. ponto 11.3.2.2.1).

A análise do quadro "Execução acumulada 1994/98" permite-nos observar que a despesa pública total acumulada no período ascendeu a 3 142 717 mil contos. Deste valor, cerca de 69% traduz-se em comparticipação comunitária, sendo o esforço nacional de 31%.

Tomando em linha de conta a programação da despesa pública total para este período, observa-se que a taxa de execução do QCA II é de 90,5%.

Relativamente à execução, em termos globais constata-se que o Eixo II – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" é aquele que revela maior peso da despesa pública comunitária total (41,3%), seguido do Eixo IV – "Fortalecer a Base Económica Regional" (22,1%) e do Eixo I – "Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego" (21,6%). Nesta mesma perspectiva o Eixo III – "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" (9,1%) é o menos privilegiado em termos de verbas comunitárias no âmbito do QCA II, muito embora inclua programas como o de "Ambiente e Revitalização Urbana" e o de "Saúde e Integração Social".

As iniciativas comunitárias representam 5,1% do total da despesa comunitária acumulada, representando o FEDER a sua quase totalidade.

Analisando o peso da comparticipação comunitária de cada fundo no total da despesa pública acumulada verifica-se que o FEDER é sem dúvida o mais relevante com 64%, seguido do FSE, com 23%, do FEOGA-Orientação, com 12%, e por último do IFOP, com apenas 1%.

Relativamente a cada um dos fundos que constituem o QCA II, verifica-se que no âmbito do **FEDER,** o esforço nacional ascendeu a 33% da despesa pública total. A execução do FEDER, no período em referência e no que respeita à comparticipação comunitária, incidiu, na sua grande maioria, no Eixo II – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" (43%), com destaque para o programa "Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento" (24%) e também no Eixo IV – "Fortalecer a Base Económica Regional" (29,5%).

No que se refere ao **FSE,** o esforço nacional ascendeu a 25% da despesa pública total. Este fundo financia essencialmente projectos inseridos no Eixo I – "Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego" (69,43%), com especial destaque para o programa "Formação Profissional e Emprego", tendo os restantes eixos uma fatia diminuta.

Relativamente a este fundo, o DAFSE, na resposta apresentada na fase do contraditório, referiu que existem algumas divergências relativamente aos valores apresentados pela DGDR, salientando as diferenças verificadas nas iniciativas comunitárias, as quais *"... têm por base a utilização de um método diferente do aplicado pelo DAFSE, relativamente ao tratamento da despesa nos programas de dotação global. O DAFSE para os programas que ainda não se encontram encerrados, faz reflectir eventuais rectificações nos anos a que as mesmas dizem respeito, enquanto que a DGDR contempla essas rectificações nos relatórios do ano em aberto."*

No **FEOGA-Orientação,** o esforço nacional ascendeu a 25% da despesa pública total. A despesa comunitária do FEOGA-Orientação regista-se, na sua esmagadora maioria, no Eixo II – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" no programa "Modernização do Tecido Económico" (88%). Em termos regionais, apenas se regista execução, ao nível das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, com valores reduzidos (6,9% e 2,8% do total da despesa pública comunitária acumulada).

Finalmente, no que respeita ao **IFOP**, o esforço nacional ascendeu a 23% da despesa pública total. Tal como no anterior, este financiou projectos na sua maioria (81,5%) inseridos no Eixo II – "Reforçar os

Factores de Competitividade da Economia", no programa "Modernização do Tecido Económico". A nível regional apenas se encontra execução nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (9% e 6,9% do total da despesa comunitária acumulada).

11.3.2.4.2 – Programação, execução e realização do QCA II e Fundo de Coesão

A taxa de execução até final de 1998 face à programação para o período 1994/98, bem como a taxa de realização face à programação 1994/99, poderá ser observada no quadro e gráfico seguintes:

Realização e Execução por Fundo/Instrumento Financeiro

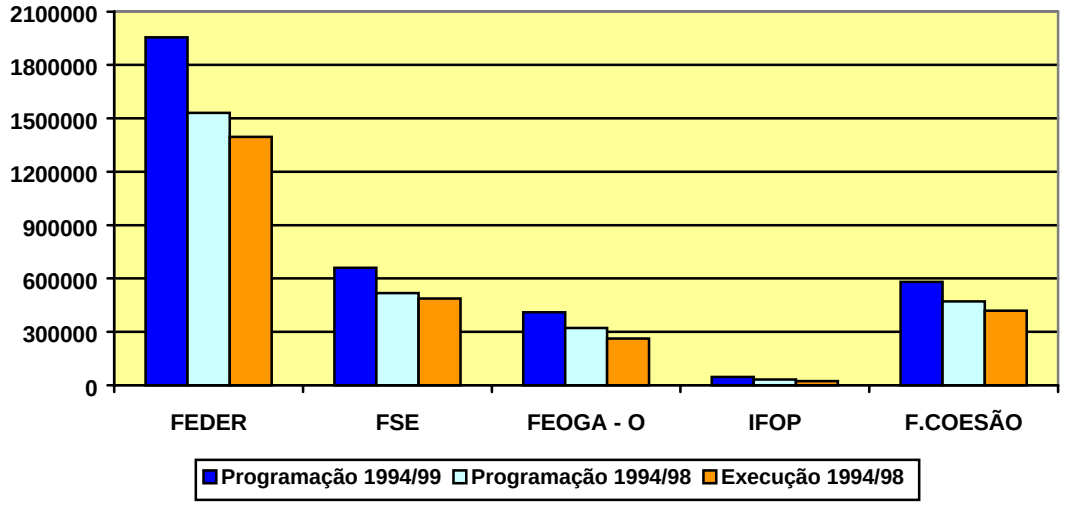
(em milhares de contos)

Fundo	Programação		Execução	Taxa Realização	Taxa Execução
	1994/99 (A)	1994/98 (B)	1994/98 (C)	(C/A)	(C/B)
FEDER	1.957.158,6	1.530.681,4	1.396.301,5	71,3%	91,2%
FSE	658.880,4	516.880,3	487.177,2	73,9%	94,3%
FEOGA-O	409.030,4	320.712,7	261.827,6	64,0%	81,6%
IFOP	46.832,4	33.135,0	22.525,1	48,1%	68,0%
F. Coesão (*)	579.731,1	470.725,8	417.917,2	72,1%	88,8%
Total	**3.651.632,9**	**2.872.135,2**	**2.585.748,6**	**70,8%**	**90,0%**

(*) Neste fundo o período a considerar iniciou-se em 1993

Fonte: DGDR (Rel. de execução do QCA II – 1998 e Rel. do Fundo de Coesão – 1998)

(em milhares de contos)



Fonte: Dados do quadro "Realização e Execução por Fundo/Instrumento Financeiro"

No período 1994/98 os fundos e instrumentos financeiros indicados registaram uma taxa de execução global de 90%. Na análise da execução por Fundo/Instrumento ressaltam com melhores execuções o FSE (94,3%) e o FEDER (91,2%).

Em contrapartida, a execução do IFOP (68%) é substancialmente inferior à dos restantes fundos, podendo mesmo considerar-se significativamente baixa. Como resultado da "Auditoria ao Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno no Âmbito do IFOP", apresenta-se no ponto 11.3.3 uma síntese com as principais observações dessa auditoria.

Uma análise da taxa de realização no período 1994/98, face ao programado para o período 1994/99, demonstra uma execução global de 70,8%, sendo novamente de ressaltar a baixa execução do IFOP (48,1%). Menos baixa, mas mesmo assim fraca é a realização registada pelo FEOGA-Orientação (64%).

Se compararmos a situação em finais de 1998 com a registada em finais de 1997, pode referir-se que a taxa de realização dos fundos e instrumentos financeiros do período 1994/99 sofreu um acréscimo de 16,1% (de 54,7% para 70,8%). O contributo mais relevante para esta evolução deve-se ao Fundo de Coesão (de 52,4% para 72,1%) e ao FSE, (de 54,4% para 73,9%).

11.3.2.4.3 – Perspectiva regional da despesa pública 1994/98

A distribuição dos fundos oriundos da UE pelas diversas Regiões do país é factor de desenvolvimento que importa analisar, na vertente da repartição da despesa pública, em especial quando se lhe introduz o factor "número de habitantes". Assim, para proceder à análise da distribuição e aplicação do investimento pelas diversas Regiões, apresenta-se o quadro seguinte:

Regionalização da Despesa Pública Executada 1994/98

(em milhares de contos)

Região	FEDER	%	FEOGA-Orientação	%	IFOP	%	Total	%
Norte	504.943,0	23,8	91.978,5	26,5	5.527,3	18,8	602.448,8	24,1
Centro	297.977,7	14,1	56.956,9	16,4	5.954,4	20,2	360.889,0	14,5
LVTejo	748.513,3	35,3	49.384,3	14,2	6.365,7	21,6	804.263,3	32,2
Alentejo	95.827,6	4,5	51.576,8	14,9	625,4	2,1	148.029,8	5,9
Algarve	57.255,0	2,7	22.203,4	6,4	6.014,9	20,5	85.473,3	3,4
Açores	108.065,8	5,1	22.942,3	6,6	2.716,3	9,2	133.724,4	5,4
Madeira	109.944,2	5,2	10.007,4	2,9	2.092,7	7,1	122.044,3	4,9
Não regionalizado	197.039,1	5,1	41.818,5	12,1	121,7	0,4	238.979,3	9,6
Total	**2.119.565,6**	**100**	**346.868,3**	**100**	**29.418,5**	**100**	**2.495.852,2**	**100**

Fonte: DGDR (Rel. de execução do QCA II – 1998)

Os fundos e instrumentos financeiros constantes do quadro anterior são aqueles sobre os quais foi possível obter dados relativos à distribuição da despesa pública por Regiões. Da sua observação ressalta o seguinte:

- No **FEDER,** as Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte representam mais de metade da despesa pública deste fundo (59,1%), em contraste com a Região do Algarve (2,7%), a menos contemplada;
- O **FEOGA-Orientação** apresenta a sua maior execução na Região do Norte (26,5%), registando uma distribuição equilibrada (entre 14% e 16%) nas Regiões do Alentejo, de Lisboa e Vale do Tejo e do Centro;
- No **IFOP,** a distribuição por Regiões apresenta alguma uniformidade nas Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve, com valores que se situam entre os 18% e os 22%. As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentam, respectivamente, 7,1% e 9,2% da execução. Comparativamente, a Região do Algarve, sendo também uma região com tradição nas actividades piscatórias, denota uma utilização superior (20,5%). De referir ainda a quase inexpressividade da Região do Alentejo (2,1%).

A introdução do factor n.º de habitantes relativamente à análise anterior permite-nos, com base no quadro "Despesa Pública por Habitante 1994/98", enunciar as seguintes conclusões:

Despesa Pública por Habitante 1994/98

(em contos)

Região	FEDER	FEOGA-Orientação	IFOP	Total
Norte	141,1	25,7	1,5	168,4
Centro	174,2	33,3	3,5	211,0
LVT	225,0	14,8	1,9	241,8
Alentejo	187,8	101,1	1,2	290,1
Algarve	164,2	63,7	17,3	245,2
Açores	441,2	93,7	11,1	545,9
Madeira	422,1	38,4	8,0	468,6

Fonte: DGDR (Rel. de execução do QCA II 1998) e INE (Estimativas da População Residente em 31/12/98).

Dos fundos comunitários constantes do quadro anterior, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, devido ao factor "número de habitantes", apresentam o maior valor de investimento por habitante (545,9 contos/hab e 245,2 contos/hab, respectivamente). No Continente, a Região do Norte é a que apresenta o menor investimento por habitante (168,4 contos), registando as restantes Regiões valores que se situam entre 211 contos e 290 contos.

No que respeita ao **FEDER,** muito embora este fundo tenha maior aplicação nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, a introdução da variável "número de habitantes", conduz-nos a distribuições substancialmente diferentes. Assim, o mesmo fundo apresenta nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (no seu conjunto detentoras de 10,3% da despesa pública) o maior volume de investimento por habitante. Qualquer das Regiões referidas apresenta um valor três vezes superior ao registado na Região do Norte e quase o dobro do alcançado na Região de Lisboa e Vale do Tejo. No Continente, o maior valor investido por habitante regista-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo (225 contos/hab) e o menor na Região do Norte (141,1 contos/hab).

Quanto ao **FEOGA-Orientação,** muito embora a Região do Norte detenha a maior fatia de investimento, quando se entra em linha de conta com a variável "número de habitantes" esta Região conjuntamente com a Região de Lisboa e Vale do Tejo apresentam o menor investimento por habitante, respectivamente 25,7 e 14,8 contos. Este fundo apresenta o maior investimento por habitante na Região do Alentejo com 101,1 contos.

No que respeita ao **IFOP,** o menor dos fluxos financeiros oriundos da UE, observa-se uma taxa de execução baixa, assumindo valores de investimento muito idênticos nas Regiões do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo. A repartição pelo número de habitantes evidencia valores mais elevados nas Regiões do Algarve (17,3 contos/hab) e dos Açores (11,1 contos/hab).

11.3.2.4.4 – Execução da despesa comunitária em 1998

11.3.2.4.4.1 – No QCA II

O quadro que se segue tem por objectivo analisar a execução da despesa comunitária dos fundos e instrumentos financeiros que integram o QCA II, em paralelo com os valores programados por fundos e por eixos de intervenção, em 1998.

EXECUÇÃO DA DESPESA COMUNITÁRIA - 1998

(em contos)

SUB-PROG/MEDIDAS	FEDER			FSE			FEOGA - Orientação			IFOP			ACUMULADOS		
	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%	Programação	Execução	%
EIXO I - QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	**38.548.208**	**28.367.005**	**73,6%**	**91.043.368**	**88.515.927**	**97,2%**	**0**	**0**		**0**	**0**		**129.591.576**	**116.882.932**	**90,2%**
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	33.770.704	25.412.384	75,2%	39.485.644	36.912.253	93,5%							73.256.348	62.324.637	85,1%
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	4.777.504	2.954.621	61,8%	51.557.724	51.603.674	100,1%							56.335.228	54.558.295	96,8%
EIXO II - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	**164.913.423**	**115.418.113**	**70,0%**	**16.535.153**	**14.256.368**	**86,2%**	**61.749.275**	**58.202.926**	**94,3%**	**11.711.777**	**5.622.143**	**48,0%**	**254.909.628**	**193.499.550**	**75,9%**
INFRAESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	81.731.861	65.276.605	79,9%										81.731.861	65.276.605	79,9%
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO	83.181.562	50.141.508	60,3%	16.535.153	14.256.368	86,2%	61.749.275	58.202.926	94,3%	11.711.777	5.622.143	48,0%	173.177.767	128.222.945	74,0%
EIXO III - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	**38.805.049**	**33.572.018**	**86,5%**	**16.626.896**	**16.961.846**	**102,0%**	**0**	**0**		**0**	**0**		**55.431.945**	**50.533.864**	**91,2%**
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	24.345.227	17.308.404	71,1%										24.345.227	17.308.404	71,1%
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	14.459.822	16.263.614	112,5%	16.626.896	16.961.846	102,0%							31.086.718	33.225.460	106,9%
EIXO IV - FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	**129.626.333**	**109.970.168**	**84,8%**	**13.316.874**	**13.188.599**	**99,0%**	**15.782.011**	**7.865.929**	**49,8%**	**2.307.113**	**1.300.518**	**56,4%**	**161.032.331**	**132.325.214**	**82,2%**
PROMOÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	19.750.804	22.886.736	115,9%	7.474.626	8.362.624	111,9%	2.222.847	281.458	12,7%				29.448.277	31.530.818	107,1%
NORTE	24.313.703	21.207.000	87,2%										24.313.703	21.207.000	87,2%
CENTRO	14.882.567	13.330.396	89,6%										14.882.567	13.330.396	89,6%
LISBOA E VALE DO TEJO	17.472.992	14.452.246	82,7%										17.472.992	14.452.246	82,7%
ALENTEJO	8.666.072	8.544.266	98,6%										8.666.072	8.544.266	98,6%
ALGARVE	3.554.534	3.759.035	105,8%										3.554.534	3.759.035	105,8%
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	24.398.979	15.071.945	61,8%	2.845.446	2.345.523	82,4%	5.706.250	4.890.785	85,7%	1.877.093	580.600	30,9%	34.827.768	22.888.853	65,7%
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	7.777.337	6.148.653	79,1%	2.592.648	2.480.452	95,7%	2.091.295	2.088.586	99,9%	430.020	719.918	167,4%	12.891.300	11.437.609	88,7%
APOIO AO INVESTIMENTO AUTARQUICO	1.010.385	659.362	65,3%										1.010.385	659.362	65,3%
PEDIZA	7.798.960	3.910.529	50,1%	404.154	0	0,0%	5.761.619	605.100	10,5%				13.964.733	4.515.629	32,3%
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	**857.817**	**1.166.662**	**136,0%**	**2.401.685**	**1.301.441**	**54,2%**							**3.259.502**	**2.468.103**	**75,7%**
PRINEST	**1.590.346**	**1.506.357**	**94,7%**										**1.590.346**	**1.506.357**	**94,7%**
QCA II S/ INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	**374.341.176**	**290.000.323**	**77,5%**	**139.923.976**	**134.224.181**	**95,9%**	**77.531.286**	**66.068.855**	**85,2%**	**14.018.890**	**6.922.661**	**49,4%**	**605.815.328**	**497.216.020**	**82,1%**
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	**40.221.002**	**19.621.696**	**48,8%**	**5.217.426**	**3.379.825**	**64,8%**	**7.605.168**	**3.243.240**	**42,6%**	**1.488.499**	**502.019**	**33,7%**	**54.532.095**	**26.746.780**	**49,0%**
QCA II C/ INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	**414.562.178**	**309.622.019**	**74,7%**	**145.141.402**	**137.604.006**	**94,8%**	**85.136.454**	**69.312.095**	**81,4%**	**15.507.389**	**7.424.680**	**47,9%**	**660.347.423**	**523.962.800**	**79,3%**

FONTE: DGDR (Relº execução QCA II - 1998)

Uma análise da taxa de execução (despesa executada/programada) por fundo e instrumento financeiro, permite-nos observar genericamente o seguinte:

Em 1998 a melhor execução foi apresentada pelo FSE (94,8%), seguida do FEOGA-Orientação (81,4%), ambos acima da taxa média global (79,3%). Longe destes valores, o IFOP apresenta uma taxa de execução muito baixa (47,9%), a qual deixa antever dificuldades no cumprimento das metas programadas.

Em termos globais ressaltam com melhor execução os Eixos: III – "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" (91,2%), I – "Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego"(90,2%) e IV – "Fortalecer a Base Económica Regional" (82,2%).

O Eixo II – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia" é aquele que evidencia o menor grau de execução face ao programado (75,9%), com especial incidência para o programa "Modernização do Tecido Económico", cuja taxa de execução foi de 74%.

Particularizando, observa-se que a taxa de execução do **FEDER** cifra-se em 74,7%, valor que se situa abaixo da taxa média do QCA II para 1998 (79,3%) e substancialmente abaixo da taxa de execução acumulada no período de 1994/98 (91,2%). Dos Eixos com menor execução destacam-se o Eixo II (70%), programa "Modernização do Tecido Económico" (60,3%), e o Eixo I (73,6%), programa "Formação Profissional e Emprego" (61,8%).

As Iniciativas Comunitárias financiadas pelo FEDER registam uma taxa de execução (48,8%) próxima da taxa média global (49%). Salientam-se as elevadas taxas de execução dos programas "Saúde e Integração Social" do Eixo III e "Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional" e "Programa Operacional do Algarve" do Eixo IV, todos com graus de execução superiores a 100%.

Neste contexto, cabe ainda efectuar algumas referências finais quanto ao abrandamento das taxas de evolução relativas ao FEDER. Esta situação deve-se a circunstâncias relacionadas com o profundo processo de avaliação levado a efeito, em parceria, pelo Estado Português e pela Comissão Europeia, tendo sido objecto de avaliação todas as intervenções operacionais que resultaram na introdução de alterações. A emissão de decisões comunitárias necessárias à institucionalização das alterações e reprogramações decididas arrastou-se por algum tempo, o que implicou uma interrupção no fluxo financeiro das transferências comunitárias, com consequências negativas em termos de manutenção do ritmo de execução em 1998.

O **FSE** revela a mais elevada taxa de execução (94,8%) do QCA II, em 1998, idêntica à registada no período 1994/98 (94,25%), ressaltando a execução nula do PEDIZA e a baixa execução das Iniciativas Comunitárias (64,8%).

Merecem relevância as execuções acima dos 100% dos Programas: "Formação Profissional e Emprego" (Eixo I), "Saúde e Integração Social" (Eixo III) e "Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional" (Eixo IV).

O **FEOGA-Orientação** apresenta na sua globalidade uma taxa de execução acima da média do QCA II para 1998 (79,3%) e idêntica à registada pelo fundo no período de 1994/98 (81,64%). Realizando uma análise por Eixos verifica-se que o Eixo IV – "Fortalecer a Base Económica Regional", apresenta uma taxa de execução inferior a 50%, nomeadamente ao nível dos programas "Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional" (12,7%) e PEDIZA (10,5%). Igualmente abaixo dos 50% situa-se a execução das Iniciativas Comunitárias (42,6%).

A taxa de execução do **IFOP** (47,9%) revela-se bastante inferior à média do QCA II em 1998 (79,3%) assim como à registada no período 1994/98 (67,98%). A excepção a esta tendência regista-se no Eixo IV, relativamente à excepcional execução em 1998 do POPRAM II (Região Autónoma da Madeira), que apresenta uma taxa de execução de 167,4%.

11.3.2.4.4.2 – No Fundo de Coesão

O **Fundo de Coesão**, a par dos fundos estruturais anteriormente analisados, constitui uma parcela relevante dos recursos financeiros provenientes da UE.

O quadro que se segue tem por objectivo dar uma panorâmica da execução deste fundo no ano de 1998.

Fundo de Coesão/1998

(em contos)

Sectores	Programação	Execução	Taxa Execução
Transportes	81.595.488	61.995.694	76%
Ambiente	138.660.849	100.783.107	73%
Assistência Técnica	14.222	14.704	103%
Total	**220.270.559**	**162.793.505**	**74%**

Fonte: DGDR (Rel. do Fundo de Coesão – 1998)

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução de 74%, ligeiramente inferior à média registada no QCA II (79,3%) e também abaixo da execução do período 1994/98 (88,8%).

11.3.2.4.4.3 – No FEOGA-Garantia

Quanto ao FEOGA-Garantia, por não haver programação específica para Portugal, não se segue o mesmo critério de análise utilizado para os restantes fundos, apresentando-se, no entanto, um quadro demonstrativo da distribuição por “capítulos” dos pagamentos realizados em 1998:

Pagamentos do FEOGA-Garantia em 1998

(em milhares de contos)

Ajudas Concedidas	1998	%
Cereais	36.444	27,6
Açúcar	3.770	2,9
Matérias Gordas	11.752	8,9
Proteaginosas	113	0,1
Frutas e Produtos Hortícolas	9.744	7,4
Vinho	4.809	3,6
Tabaco	3.507	2,7
Outros Sectores ou PV	2.950	2,2
Leite e Produtos Lacteos	-64	0
Carne de Bovino	17.868	13,5
Carne de Ovino e Caprino	11.750	8,9
Carne de Suíno	323	0,2
Ovos e Aves de Capoeira	125	0,1
POSEIMA Animal	3.228	2,4
Restituições fora Anexo II	288	0,2
MCA'S	0	0
MCM'S	0	0
Acções de Desenvolvimento Rural	0	0
Retiradas de Terra	0	0
Outras Despesas	3.534	2,7
Intervenção Pescas	171	0,1
Agro-Alimentar	0	0
Medidas de Acompanhamento	21.798	16,5
Total	**132.110**	**100**

Fonte: INGA

Das ajudas concedidas em 1998, pela sua expressão financeira, destacam-se os cereais com um peso de 27,6%, as medidas de acompanhamento com 16,5% e a carne de bovino com 13,5%, representando no seu conjunto mais de metade das ajudas concedidas no âmbito do FEOGA-Garantia.

11.3.2.4.4.4 – Evolução da execução financeira comunitária 1997/1998

No quadro seguinte, para análise da evolução das taxas de execução comunitária, apresenta-se um mapa comparativo dos dois últimos anos.

Execução Financeira Comunitária 1997/1998

(em milhares de contos)

Fundos Comunitários	Programação		Execução		Taxa de Execução	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
FEDER	347 054	424 562	345 218	309 622	99,4%	74,7%
FSE	126 564	145 141	107 184	137 604	84,6%	94,8%
FEOGA-Orientação	68 944	85 136	63 257	69 312	91,7%	81,4%
IFOP	9 475	15 507	6 062	7 425	63,9%	47,9%
Sub-Total	**552 037**	**660 347**	**521 721**	**523 963**	**94,5%**	**79,3%**
Fundo de Coesão	138 042	164 210	104 378	119 975	75,6%	73,1%
Total	**690 079**	**824 557**	**626 099**	**643 938**	**90,7%**	**78,1%**

Fonte: DGDR (Rel. de execução anual 1997 e 1998 e Rel. do Fundo de Coesão 1998)

Assim, concluiu-se que a programação global para 1998 previa um crescimento de 28% face ao ano anterior e a execução registou apenas um aumento 10%. Em 1998, a taxa de execução apresenta uma redução significativa face a 1997 (decréscimo de 90,7% para 78,1%).

A análise por fundo e instrumento financeiro demonstra que o **FEDER**, apesar de um aumento de 22% na programação para 1998 face a 1997, registou uma diminuição de 10% na execução no mesmo período. Do mesmo modo, a taxa de execução decresceu consideravelmente, passando de 99,4% para 74,7%, situação que se deve, em parte, aos efeitos do processo de avaliação de que foram objecto todas as intervenções operacionais, conforme desenvolvimento no ponto 11.3.2.4.4.1.

O **FSE** previa um aumento de 15% na programação, tendo registado um acréscimo de execução de 28%, sendo o único fundo que registou um crescimento ao nível da taxa de execução em 1998, passando de 84,6% para 94,8%.

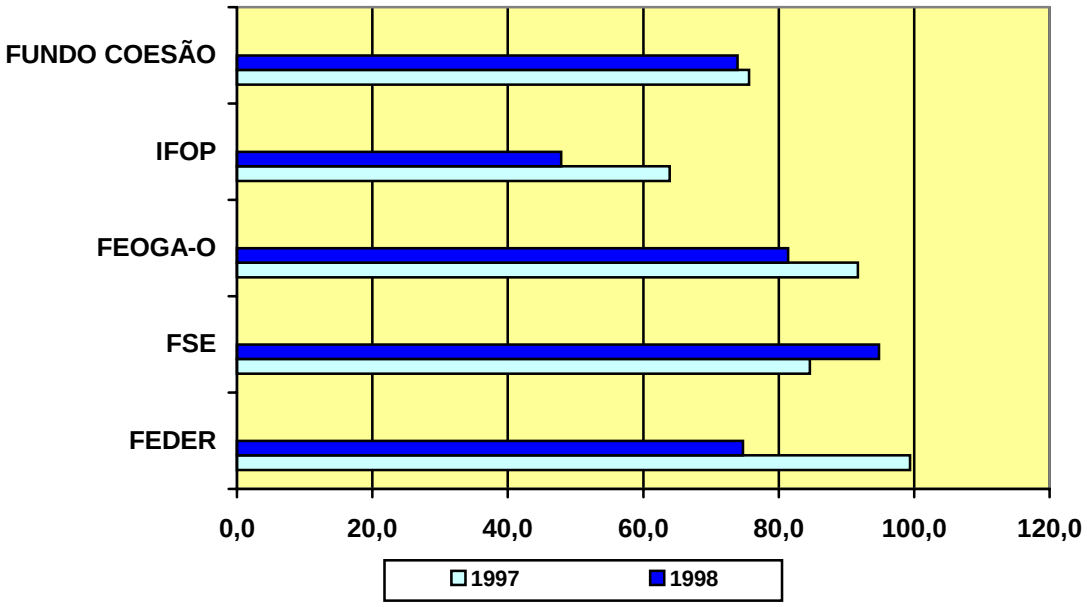
O **FEOGA-Orientação** previa em 1998 um acréscimo de 23% na sua programação a que correspondeu acréscimo na execução de 10%.

O **IFOP**, apesar de uma previsão de 64% de aumento na programação, atingiu um crescimento de 22% na execução, o que denota uma substancial redução da taxa de execução (decréscimo de 63,9% para 47,9%).

De seguida apresenta-se um gráfico ilustrativo que evidencia que o FSE foi o único fundo comunitário que melhorou a execução de 1997 para 1998.

Taxas de Execução em 1997 e 1998

(em %)



Fonte: DGDR

11.3.2.5 – Cooperação com o controlo externo comunitário

Em conformidade com as disposições do artigo 248º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 1999, 22 missões de auditoria, das quais 7 no âmbito da declaração de fiabilidade das contas (DAS) da União Europeia, relativa ao exercício de 1998.

O controlo financeiro externo comunitário é exercido pelo **Tribunal de Contas Europeu** (TCE), nos termos do art. 248º do Tratado da Comunidade Europeia, com a redacção dada pelo Tratado de Amesterdão.

Genericamente, estas missões visaram alcançar os seguintes objectivos:

- 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);
- 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.

- 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;
- 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 1998, 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 observações, a qualquer momento, descrevendo, em regra, as auditorias efectuadas ao longo de vários exercícios e centradas em sectores específicos de gestão.

A declaração de fiabilidade relativa às actividades do orçamento geral é apresentada num capítulo autónomo do relatório anual acima mencionado.

Ainda atento o disposto no supra referido art. 248º, designadamente em aplicação do princípio da cooperação entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-membros e o Tribunal de Contas Europeu, e no âmbito da sua própria competência material, nos termos da alínea h) do n.º 1 do art. 5º da LOPTC, o Tribunal de Contas português acompanhou as referidas missões. Das mesmas far-se-á apenas referência às relativas ao exercício de 1998, e que abrangendo vários projectos, acções e medidas, se passam a apresentar por Fundos/Instrumentos Financeiros:

- **Projectos no âmbito do FEDER**
  - Hospital Distrital de Torres Novas
  - Intervenção de Qualificação Urbana do Casal de Mira/Boba
  - Conclusão da Nova Sinalização e Comando de Tráfego Centralizado no Itinerário dos Granéis Sólidos
  - Acessos rodoviários à Nova Ponte urbana de Chaves (INTERREG II)
  - Escola Básica do 2º e 3º Ciclos de Avintes
  - Promoção e Divulgação de empresa (RETEX)
  - Projectos no âmbito do Regime de Incentivos às Microempresas (RIME) – sector terciário
- **Projectos no âmbito do FUNDO DE COESÃO**
  - Sistema multimunicipal de tratamento de resíduos sólidos urbanos (RSU) do Litoral Noroeste
  - Sistema multimunicipal de abastecimento de água à área sul do grande Porto

- IP6 – Lanço de estrada Atalaia – Abrantes

- **Acções no âmbito do FUNDO SOCIAL EUROPEU**

  - Acções de Formação inseridas na Medida 1 – Sistema de Aprendizagem – do PO Formação Profissional e Emprego–PESSOA/ Subprograma 1 – Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego
  - Atribuição de Bolsas de Estudo. Acção inserida na Medida 4 – Formação Avançada de Recursos Humanos do PO Bases do Conhecimento e Inovação/ Subprograma 2 – Ciências e Tecnologia (PRAXIS XXI)

- **Projectos no âmbito do FEOGA-ORIENTAÇÃO**

  - Projecto Derovo, Derivados do Ovo
  - Projecto Regadio da Poça da Mó,

- **Projectos no âmbito de INICIATIVAS COMUNITÁRIAS - URBAN**

  - Subprograma 1 – Porto/Vale de Campanhã:
    - Concretização do projecto de reabilitação da Casa da Quinta da Bonjóia
    - Jardins, Mata e Parque de estacionamento da Casa da Quinta da Bonjóia
    - Quinta da Bonjóia: Centro de Formação e Lojas de Vendas
    - Casa das Glicínias
    - Programa de apoio à recuperação e adaptação de espaços das instituições locais
    - Criação de Bibliotecas – Ludotecas
    - Criação de um Centro de Recursos de apoio a Iniciativas locais
    - Recuperação e manutenção do Bairro Cerco do Porto

  - Subprograma 3 – Lisboa/Casal Ventoso:
    - Ninho de Empresas
    - Ampliação e Remodelação da Escola n.º 6 – Campo de Ourique – Lisboa
    - Gabinete de Apoio à população toxicodependente
    - Apoio em parceria à população toxicodependente
    - Espaços comerciais na Quinta do Cabrinha
    - Recuperação da encosta Poente – Rua Maria Pia
    - Gabinete de Apoio Local

- **Projectos no âmbito de INICIATIVAS COMUNITÁRIAS – LEADER II**
  - Criação e Beneficiação de Zonas de Lazer
  - Picadeiro de Vila Formosa
  - Industrialização da cebola
  - Artistas da Nossa Terra
  - Aquisição de Equipamento para unidade de transformação
  - Ajudas à Contratação ao Apoio Técnico
- **Projectos no âmbito da INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO**
  - Bioreactores Extractivos de Membrana para Tratamento de Efluentes Industriais
  - EuroRex
- **Projectos no âmbito dos EMPRÉSTIMOS BONIFICADOS DO BEI A EMPRESAS PORTUGUESAS**
  - Parque de Aveiras/Oleoduto
  - Incineradora de RSU de S. João da Talha
- **Medidas no âmbito dos FEOGA-GARANTIA**
  - Ajudas à produção de azeite
  - Restituições para a carne de bovino/outras despesas de armazenagem pública
  - Intervenções sob a forma de armazenagem de vinhos e mostos de uvas
  - Prémio por ovelha e por cabra
  - Ajudas aos produtores de ervilhas, favas, favarolas e tremoços doces
  - Prémios por vaca em aleitamento
  - Medida de Acompanhamento-Ambiente

11.3.3 – Sistema de gestão e avaliação do controlo interno no âmbito do IFOP

11.3.3.1 – Enquadramento

O Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), conforme dispõe o n.º 2 do art. 1º do Regulamento (CEE) n.º 2080/93, de 20 de Julho, tem como objectivos:

- Contribuir para atingir de forma duradoura um equilíbrio entre os recursos e a sua exploração;
- Reforçar a competitividade das estruturas de exploração e o desenvolvimento de empresas economicamente viáveis no sector;
- Melhorar o abastecimento e a valorização dos produtos de pesca e da aquicultura.

Os critérios e condições das intervenções operacionais com finalidade estrutural no sector das pescas, da aquicultura e da transformação e comercialização dos seus produtos encontram-se estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 3699/93, de 20 de Novembro, com as alterações efectuadas pelo Regulamento (CE) n.º 2719/95, de 20 de Novembro.

A comparticipação total do IFOP prevista inicialmente no âmbito do QCA II (com Iniciativas Comunitárias), para o período 1994-1999, era de cerca de 45 046 milhares de contos, a que corresponde uma despesa pública total de 61 339 milhares de contos.

A comparticipação do IFOP no QCA II representa 1,5% do total dos financiamentos com origem nos fundos comunitários.

No âmbito do QCA II (com Iniciativas Comunitárias) o IFOP financia 4 Intervenções Operacionais (IO).

Apresenta-se no quadro que se segue as IO financiadas por este fundo, bem como a distribuição do IFOP pelas mesmas.

Intervenções Operacionais financiadas pelo IFOP

(em milhares de contos)

Intervenções Operacionais	Programação 1994-1999	Estrutura Percentual
IO Pesca	35.720	79,4%
PEDRAA II	3.130	6,9%
POPRAM II	2.002	4,4%
IC Pesca	4.194	9,3%
Total	**45.046**	**100%**

Fonte: Relatório de Execução anual do QCA II – 1996

Todas estas IO são plurifundos, isto é, são financiadas por mais de um fundo comunitário, tendo porém o IFOP, no que respeita à IO Pesca e IC Pesca, um grande peso no âmbito dos fundos comunitários que as financiam (respectivamente, 82,7% e 73,0%).

O interlocutor do IFOP em Portugal quer a nível nacional quer junto da União Europeia é a DGPA, conforme dispõe a al. q) do n.º 3 do art. 6º do Decreto-Regulamentar n.º 12/97, de 2 de Maio.

No âmbito destas funções a DGPA funciona em estreita ligação com o IFADAP, pelo facto deste Instituto centralizar os fluxos financeiros do IFOP, sendo para este organismo que são transferidas as verbas IFOP provenientes da UE, via DGT.

A gestão técnica, administrativa e financeira compete a um gestor nomeado por Resolução do Conselho de Ministros (RCM).

Os gestores são apoiados no exercício das suas competências por **Unidades de Gestão**, sendo a composição das mesmas fixada por despacho conjunto dos membros do Governo com responsabilidade nos fundos estruturais envolvidos e dos membros do Governo responsáveis pelos respectivos sectores ou, no caso das IO a executar exclusivamente nas Regiões Autónomas, por deliberação do respectivo Governo Regional. A Unidade de Gestão é presidida pelo Gestor.

A gestão do PROPESCA, intervenção operacional de âmbito nacional maioritariamente apoiada pelo IFOP, é assegurada pela DGPA em ligação com o IFADAP e por uma unidade de gestão cujo estatuto foi aprovado por despacho do Ministro do Mar, nos termos do n.º 4 do art. 27 do Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de julho.

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 IFOP encontra-se definido no art. 41º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 24 de Julho.

Este sistema de controlo encontra-se articulado em três níveis:

- Alto nível – IGF;
- 2º nível – IFADAP e DGPA;
- 1º nível – Órgãos de gestão das IO.

Antes da nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98 ao Decreto-Lei n.º 99/94, as entidades responsáveis pelo controlo de 2º nível eram o IFADAP e a DGPA, situação que conflituava com o princípio de segregação de funções, no que respeita ao PROPESCA e IC Pesca, por virtude de a DGPA e o IFADAP terem, na qualidade de gestores dessas duas intervenções operacionais, responsabilidades na execução do controlo de 1º nível.

Do universo constituído pelas quatro IO financiadas pelo IFOP, esta auditoria recaiu sobre o PROPESCA e a IC Pesca.

Caracterizam-se em seguida estas IO.

O PROPESCA corresponde ao subprograma Pescas do PO Modernização do Tecido Económico que se integra no Eixo II – Reforço dos Factores de Competitividade da Economia – do QCA II, programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 464/3, de 4 de Março.

No âmbito do subprograma Pescas, previa-se uma despesa pública de cerca de 57,3 milhões de contos, co-financiada através do IFOP, FEDER e FSE, sendo a contrapartida nacional suportada pelo OE, através do PIDDAC.

O IFOP correspondia a 82,7% do total dos fundos comunitários que co-financiam este sub-programa, prevendo-se uma despesa pública total co-financiada por este instrumento financeiro de cerca de 47,3 milhões de contos, a que correspondia uma comparticipação de aproximadamente 35,7 milhões de contos.

Em termos de legislação nacional, o regime geral do PROPESCA foi definido pelo Decreto-Lei n.º 189/94, de 5 de Julho, tendo os diversos regimes de apoio subjacentes a esta IO, a que correspondem as acções deste programa, sido regulamentados por portarias do Ministro da tutela.

O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do PROPESCA foi somente aprovado em 1999, decorridos mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão.

A legislação relativa ao PROPESCA, em termos de prazos, era omissa relativamente a muitas das operações que constituem o processo de apreciação/decisão e de pagamentos.

Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do "Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA", aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998, compiladas em 1999, dando origem ao Manual de Procedimentos do IFOP, portanto tardiamente. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

Esta definição tardia de prazos, para além de não permitir conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes, pode conduzir a atrasos na execução da intervenção operacional e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão.

Através da Decisão da Comissão C(94) 3938/7, de 27/12/94, foi aprovada (para o período de 28/10/94 a 31/12/99) a concessão de uma contribuição conjunta do FEDER, do FSE e do IFOP para a IC Pesca, que visava apoiar as comunidades piscatórias mais atingidas pelos efeitos das mudanças estruturais operadas no sector.

Aos apoios financeiramente suportados pelos três fundos já referidos – IFOP, FEDER e FSE –, acresce ainda a contrapartida nacional suportada pelo Orçamento de Estado, através de dotações inscritas no PIDDAC e no PIDDAL.

No quadro deste programa previa-se uma despesa pública de cerca de 8,3 milhões de contos, co-financiada através dos fundos comunitários referidos no parágrafo anterior.

O IFOP correspondia a 73% do total dos fundos comunitários que co-financiam esta IO, prevendo-se uma despesa pública total co-financiada por este fundo estrutural de cerca de 6,2 milhões de contos, a que correspondia uma comparticipação de aproximadamente 4,2 milhões de contos.

Embora a IC Pesca tenha sido aprovada por Decisão da Comissão, de 27/12/94, só cerca de 6 meses depois foi nomeado o primeiro gestor (pela Resolução n.º 30/95, de 20/07/95, publicada no DR, II

Série, de 8/8/95), tendo no espaço de 8 meses sido nomeados 2 gestores, o último e actual pela Resolução n.º 23/96, de 28/3/96, publicada no DR, II Série, de 19/4/96.

Da mesma forma, a EAT foi criada somente 10 meses após a aprovação da IC pesca, pelo Despacho Conjunto do Ministro das Finanças, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, do Ministro da Segurança Social e do Ministro do Mar, de 29/9/95, publicado no DR, II Série, de 10/11/95.

Esta Intervenção Operacional foi regulamentada pela Portaria n.º 1487/95, de 29 de Dezembro, que aprovou o "Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca".

A Portaria n.º 1487/95 definiu os prazos mais importantes relativos às operações que constituem o processo de apreciação/decisão das candidaturas, sendo porém omissa, em termos de prazos, no que concerne a pagamentos.

A Medida "Acesso ao Financiamento" desta IO só foi regulamentada, em 23 de Dezembro de 1997, pelo Decreto-lei n.º 371/97.

A legislação que regulamenta a **IC Pesca** foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a Portaria n.º 1487/95 que aprovou o "Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na IC Pesca"; também só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da **IC Pesca** pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei n.º 371/97, diploma que regulamentou a Medida "Acesso ao Financiamento".

A tardia publicação da legislação relativa à **IC Pesca** foi um dos factores de atraso na implementação desta IO.

11.3.3.2 – Realização financeira

Na abordagem dos aspectos financeiros foram utilizados três indicadores: taxa de compromisso, taxa de realização e taxa de execução.

- A taxa de compromisso corresponde ao quociente entre o aprovado e o programado e, em termos de realização financeira, relaciona o montante da despesa prevista nos projectos aprovados com a despesa total definida na Decisão inicial do Programa (com reprogramações).
- A taxa de realização corresponde ao quociente entre o realizado e o programado, relacionando o montante de despesa já efectuada com a despesa total definida na Decisão inicial do Programa (com reprogramações).
- A taxa de execução obtém-se através do quociente entre o realizado e o aprovado e relaciona o montante de despesa já realizada com a despesa prevista nos projectos aprovados para o período já decorrido.

A informação financeira relativa ao ano de 1999, para as duas intervenções operacionais, no que respeita à programação e aprovações, reporta-se a 31 de Dezembro, enquanto que relativamente à execução financeira os últimos dados disponibilizados pela DGPA, à data da auditoria, são referenciados a Outubro e Novembro, respectivamente, para a IC PESCA e PROPESCA.

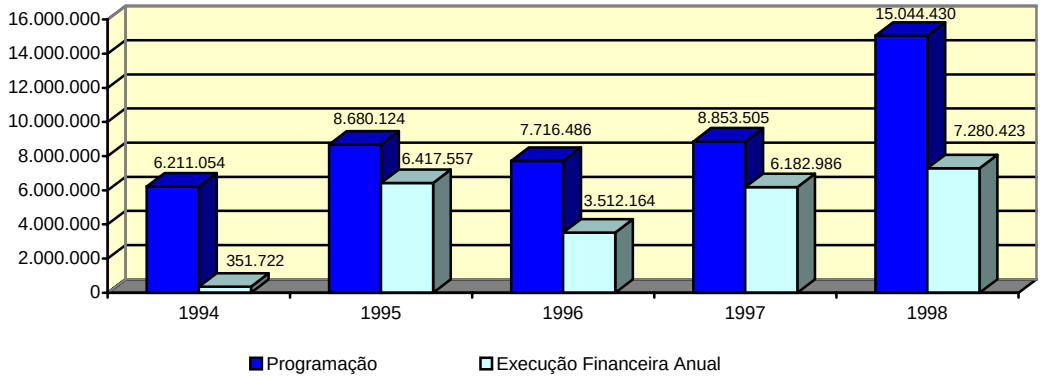
11.3.3.2.1 – PROPESCA

11.3.3.2.1.1 – Execução financeira anual

O PROPESCA apresentou anualmente uma execução financeira bastante abaixo da programação prevista para cada um dos anos, conforme se verifica no gráfico que se segue.

Programação / Execução Financeira Anual

(em contos)



Numa análise global, verifica-se que a taxa de realização variou ao longo dos anos entre um intervalo de 45,5% a 73,9%, com excepção do ano de 1994, ano de arranque desta IO, em que a taxa de realização foi de 5,7%.

A nível de Medidas, a execução financeira ficou sempre muito aquém do programado, com excepção do ano de 1995 em que a Medida 2 "Estruturas de Pesca" obteve uma taxa de realização face ao programado de 95,6%. Esta taxa deveu-se à boa execução das duas Acções dessa Medida com maior volume financeiro, "Ajustamento de Esforço de Pesca" e "Renovação e Modernização da Frota", que apresentaram, respectivamente, uma execução de 104,7% e 101,9% face ao programado. A execução nas restantes Acções desta Medida foi de 50,3%, no "Desenvolvimento da Aquicultura", e nula, na "Protecção das Zonas Marinhas".

Esta Medida, nos restantes anos, 1994, 1996, 1997 e 1998, obteve, respectivamente, as taxas de realização de 7,6%, 52,0%, 69,3% e 45,8%.

Relativamente à Medida 3 "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca", a execução financeira foi nula, em 1994, e muito baixa, em 1995 e 1996, ou seja, respectivamente, 30,8% e 31,7%, evoluindo positivamente em 1997 (71,3%) e em 1998 (52,4%).

No que respeita à Medida 6 "Assistência Técnica", a taxa de realização financeira foi mais regular ao longo dos anos, variando entre 48,8% e 67,6%, de 1994 a 1997 e subindo em 1998 para 85,8%.

Esta incapacidade constante de anualmente executar o programado obrigou a diversas reprogramações, com vista a alterações do cronograma financeiro, com o consequente atraso da entrada das verbas IFOP em Portugal, bem como à transferência de verbas IFOP para outras IO com uma maior capacidade de execução financeira.

Assim, a execução prevista na última reprogramação para o ano de 1999, apesar de uma diminuição efectuada na dotação global do IFOP em 17 873 mil Euros, ultrapassa em 31 632 mil Euros (79%) a previsão para esse ano na Decisão inicial.

11.3.3.2.1.2 – Aprovações/Execução financeira acumulada (31/12/98)

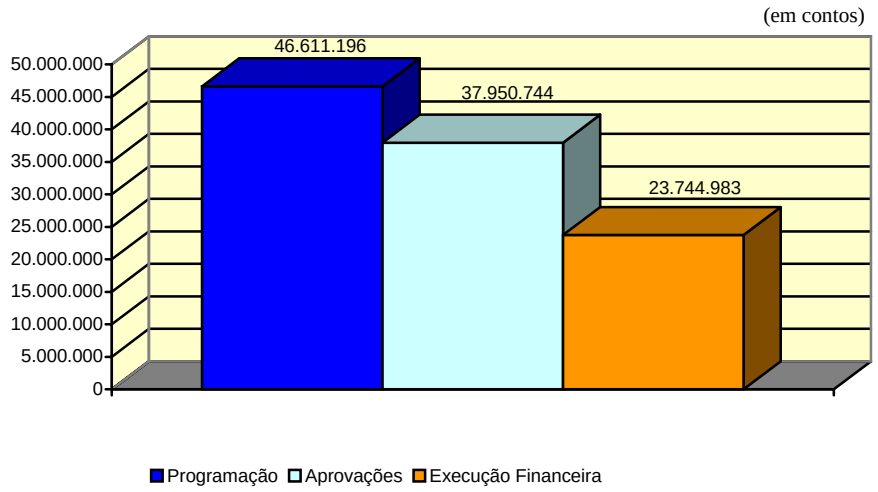
Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado para o PROPESCA até essa data.

A despesa executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9%.

Estes indicadores eram preocupantes, atendendo a que o fecho para a apresentação de candidaturas era 1999 e que a data limite para apresentação de despesa à Comissão Europeia é 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IO das verbas IFOP.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução, encontra-se sintetizada no gráfico que se segue.

Medidas IFOP



Medida "Estruturas de Pesca"

A Medida "Estruturas de Pesca", que representava cerca de 69,1% das verbas IFOP programadas para esta IO, apresentava uma taxa de compromisso de 77,2%, fruto da aprovação de 1 763 projectos, sendo a despesa executada de 17 110 033 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta Medida, uma taxa de execução de 68,8% e uma taxa de realização de 53,1%.

No que respeita às acções desta medida, somente as Acções "Renovação e Modernização da Frota" e "Protecção das Zonas Marinhas", respectivamente com 662 e 1 projectos aprovados, se encontravam próximas do compromisso integral das verbas programadas para as mesmas, apresentando, respectivamente, uma taxa de compromisso de 94,8% e 94,6%.

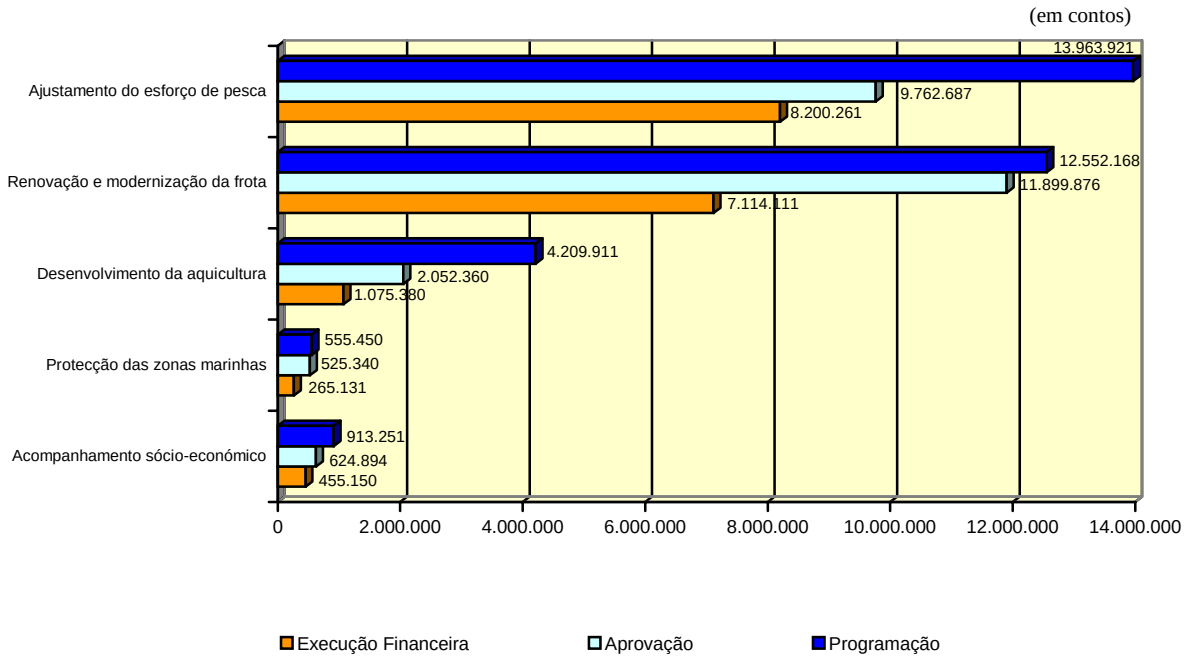
As restantes Acções apresentavam taxas de compromisso substancialmente mais baixas, destacando-se a Acção "Desenvolvimento da Aquicultura", com uma taxa de 48,8% e 29 projectos aprovados, enquanto que as Acções "Ajustamento de Esforço de Pesca" e "Acompanhamento Sócio-Económico" tinham, respectivamente, taxas de 69,9% e 68,4%, obtidas através da aprovação, respectivamente, de 609 e 448 projectos.

Em termos de execução financeira face aos valores comprometidos, as acções com melhor taxa de execução eram "Ajustamento de Esforço de Pesca" (84,0%) e "Acompanhamento Sócio-Económico" (72,8%), apresentando as Acções "Renovação e Modernização da Frota", "Protecção das Zonas Marinhas" e "Desenvolvimento da Aquicultura" taxas de 59,7%, 50,5% e 52,4%, respectivamente.

No que respeita à execução financeira face ao programado, os indicadores relativos a cada uma das acções encontravam-se próximos da taxa global desta medida (53,1%), com excepção da Acção "Desenvolvimento da Aquicultura" que apresentava uma taxa de realização de 25,5%.

No gráfico que se segue apresenta-se a situação financeira em termos de compromissos e execução das verbas programadas para as acções da Medida "Estruturas das Pescas".

Acções da Medida *"Estruturas de Pesca"*



Medida "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos de Portos de Pesca"

Para a Medida "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca" previa-se uma despesa pública de cerca de 14 047 021 contos, o que representava cerca de 30,1% da despesa pública co-financiada pelo IFOP e prevista no âmbito desta intervenção operacional.

Em 31/12/1998 tinham sido comprometidas verbas no montante de 12 786 028 contos, através da aprovação de 146 projectos, a que correspondia uma taxa de compromisso de 91,0%.

Embora este nível de compromissos fosse aparentemente satisfatório, verificou-se que a execução financeira face às verbas comprometidas e às programadas é baixa, consubstanciando-se, respectivamente, numa taxa de execução de 50,2% e de realização de 45,7%.

Nesta Medida assumem relevo as Acções "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" e "Equipamentos de Portos de Pesca" que representam, cada uma delas, respectivamente, 54,8% e 37,9% e, no seu conjunto, 92,7% do total das verbas programadas para esta Medida.

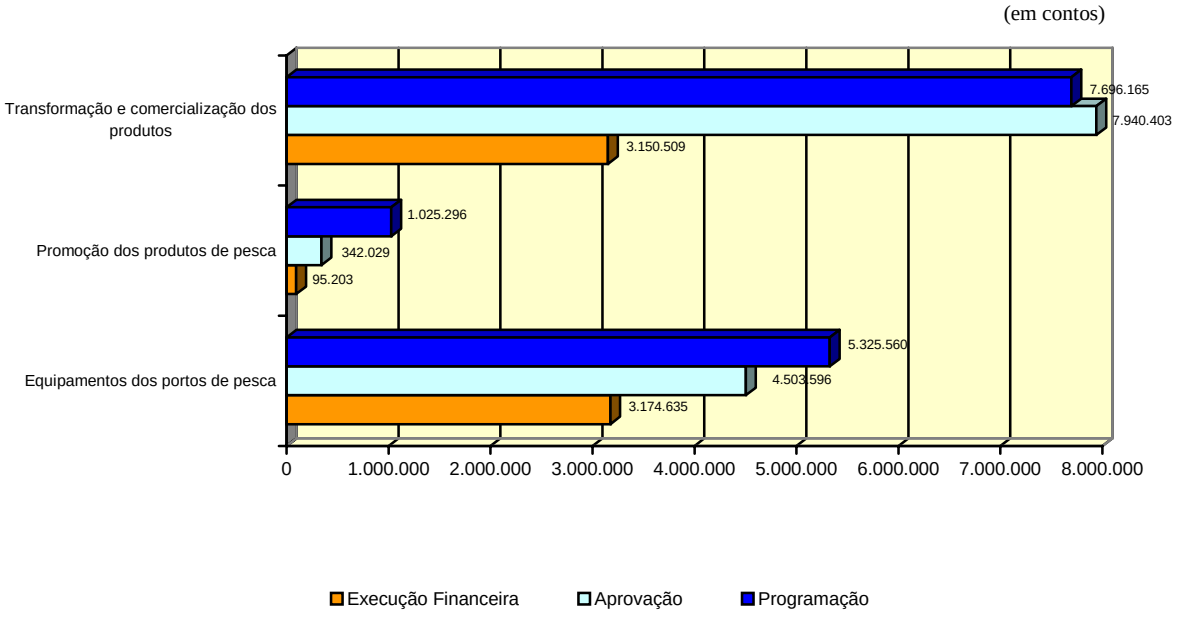
Assim, no âmbito da Acção "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" foram aprovados 66 projectos, o que equivale a compromissos no valor de 7 940 403 contos, encontrando-se esta Acção em "*overbooking*", com uma taxa de compromissos de 103,2%, e com uma execução financeira face aos valores comprometidos e programados extremamente baixa, ou seja, uma taxa de execução de 39,7% e uma taxa de realização de 40,9%.

Relativamente à Acção "Equipamentos dos Portos de Pesca", tinham sido comprometidas verbas no montante de 4 503 596 contos, no âmbito da aprovação de 75 projectos, a que correspondia uma taxa de compromissos de 84,6%, apresentando esta Acção uma execução financeira, face aos valores comprometidos e programados, com taxas de execução e realização de 59,6% e 70,5%, respectivamente.

Por último, no âmbito da Acção "Promoção dos Produtos de Pesca", acção com o menor peso em termos financeiros nesta Medida (7,3%), foram aprovados 5 projectos, o que corresponde a um compromisso de verbas no montante de 342 029 contos (33,4%). Em termos de execução financeira face aos valores comprometidos e programados, esta Acção apresentava taxas de execução e realização bastante baixas, respectivamente, de 27,8% e 9,3%. Na origem do baixo nível de compromissos e execução financeira desta acção esteve o facto de os projectos terem sido na sua maioria aprovados tardiamente, 5 em 1998 e 1 em 1997, não tendo sido aprovados quaisquer projectos de 1994 a 1996.

A figura que se segue ilustra a situação financeira em termos de compromissos e de execução das verbas programadas para as Acções da Medida "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Equipamentos dos Portos de Pesca".

Acções da Medida *"Transformação e comercialização dos produtos da pesca e equipamentos dos portos de pesca"*



Assistência Técnica

A despesa executada no âmbito da Medida "Assistência Técnica" era de 214 603 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total de verbas programadas para esta Medida, uma taxa de execução de 71,6% e uma taxa de realização de 58,1%. Em termos de compromissos, esta Medida apresentava uma taxa de 81,1%.

Observações

A fraca execução financeira que se verificou nas Medidas IFOP desta IO teve essencialmente origem na grande morosidade na apreciação das candidaturas e no consequente tardio compromisso de verbas.

A título exemplificativo, observe-se que o tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas foi de cerca de 15 meses nas Acções "Equipamentos dos Portos de Pesca", "Desenvolvimento da Aquicultura" e "Promoção dos Produtos de Pesca", de cerca de 20 meses na Acção "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" e de 1 ano na Acção "Renovação e Modernização da Frota de Pesca". O tempo despendido na apreciação/decisão das candidaturas analisa-se no ponto "11.3.3.3 – Eficácia das Candidaturas".

Como é evidente, esta dilação entre a apresentação das candidaturas e a aprovação das mesmas teve reflexos muito negativos na execução financeira desta IO, especialmente, no que respeita às acções referidas no parágrafo anterior cujos projectos pela sua natureza têm alguma morosidade na sua execução, o que aconselhava, face a este facto, uma maior celeridade na análise dos projectos.

Relativamente a estas Acções, tendo em linha de conta que em duas delas, "Ajustamento de Esforço de Pesca" e " Acompanhamento Sócio Económico", os projectos subjacentes são de execução rápida, em virtude da sua natureza (essencialmente abates de embarcações e apoio a pescadores,

respectivamente), a existência de alguma morosidade na apreciação das candidaturas não tem a mesma gravidade.

O atraso no compromisso de verbas e, consequentemente, a baixa execução financeira nesta IO, esteve na origem das duas reprogramações, ocorridas em 1999, no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos e representa uma diminuição da despesa pública total em 4 965 143 contos.

Apesar desta diminuição da dotação do PROPESCA, face ao nível de execução financeira apresentado em Novembro de 1999, a perca de verbas IFOP é uma possibilidade, tendo em atenção a morosidade na realização dos projectos e as datas limites para apresentação de despesa dos promotores ao IFADAP e do Estado português à Comissão Europeia, respectivamente, 30/06/2001 e 31/12/2001.

Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas era de 45 472 377 contos, no âmbito da aprovação de 3 027 projectos, encontrando-se esta IO em *"overbooking"*, com uma taxa de compromisso de 109,2%.

Em Novembro de 1999 faltava executar 12 289 854 contos, o que correspondia a 29,5% do total da despesa pública programada para o PROPESCA.

Esta situação é especialmente preocupante nas acções com carácter de investimento produtivo e em que os beneficiários são essencialmente entidades privadas.

Considera-se, porém, que a estratégia seguida de aprovação em "*overbooking"*, principalmente no que respeita às acções "Renovação e Modernização da Frota" (12,7%), "Desenvolvimento da Aquicultura" (11,0%) e "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" (19,3%), nas quais os problemas a nível de execução financeira poderão vir a ser mais acutilantes, diminui os riscos da não execução integral das verbas IFOP.

Após a última aprovação de projectos nesta IO, ocorrida em 31/12/1999, encontravam-se 474 projectos em apreciação, o que correspondia, em termos de investimento, a 44 254 578 contos.

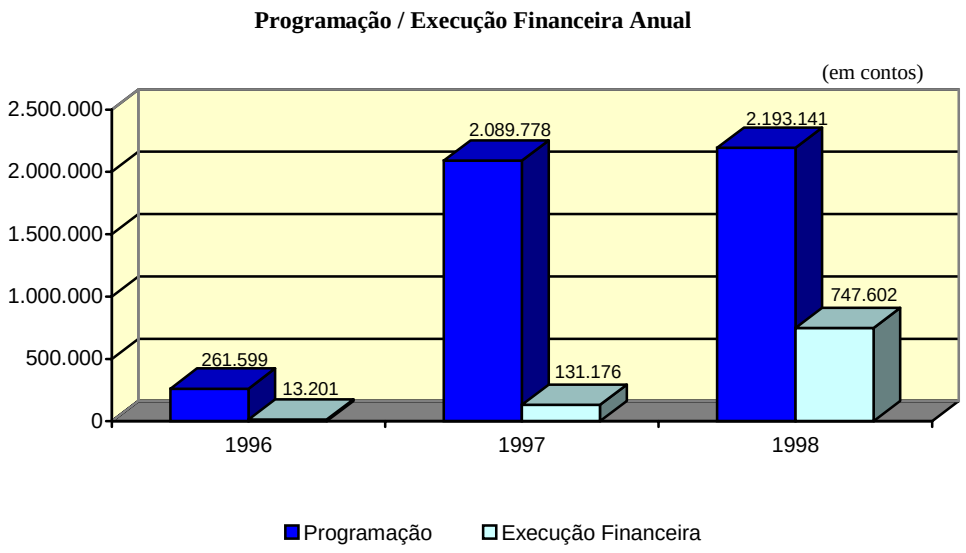
As aprovações efectuados em "*overbooking*" e o número de projectos que se encontravam em fase de análise em 31/12/1999, data limite para a aprovação de projectos, é demonstrativo da procura por parte dos potenciais beneficiários de financiamento com origem no PROPESCA.

Este facto permite reforçar a ideia de que, se não tivesse existido morosidade na apreciação das candidaturas e o consequente tardio compromisso de verbas, não teria sido necessário diminuir as verbas IFOP afectas ao PROPESCA em 17 873 mil Euros.

11.3.3.2.2 – IC Pesca

11.3.3.2.2.1 – Execução financeira anual

O gráfico que seguidamente se apresenta retrata o modo como evoluiu a despesa pública ao longo dos anos, com as respectivas actualizações em matéria de programações de despesa.



Numa rápida leitura, observa-se a enorme disparidade, em todos os anos, entre os valores programados e os montantes executados, unicamente justificável em 1996 por ser o ano de arranque da Iniciativa.

No âmbito da Medida "Reestruturação Sectorial", em 1996, apenas se registaram aprovações de 6 projectos, não se tendo verificado qualquer execução nesta Medida. Em 1997 (ano em que teve início) e 1998, os montantes de despesa pública executada face à despesa pública prevista, respectivamente, de 114 155 e 711 095 milhares de escudos, corresponderam a taxas de realização de 6,4% e 38,5%, respectivamente, para um conjunto de 154 projectos aprovados em 1997 e 289 em 1998. A explicação para esta diminuta taxa em 1997 ficou a dever-se ao facto das aprovações se terem realizado só no final do ano de 1996.

A Medida "Acesso ao Financiamento" só foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 371/97, de 23 de Dezembro, não se tendo registado neste ano alguma aprovação de projectos. Situação idêntica veio a verificar-se em 1998, ano em que, após a publicação deste diploma, houve necessidade de elaborar as circulares internas do IFADAP, para divulgação junto das Instituições de Crédito das normas específicas do financiamento, o que veio a retardar ainda mais a data de abertura desta Medida.

No 2º semestre de 1998 começou a perspectivar-se a reafectação dos montantes destinados a esta Medida à Medida 1 "Reestruturação Sectorial", que na referida data já registava um número significativo de candidaturas a aguardar decisão as quais, segundo se previa, podiam vir a absorver a totalidade das verbas IFOP que lhes estavam destinadas.

Esta previsão veio a confirmar-se, pelo que, face à tardia regulamentação do "Acesso ao Financiamento" e à não aderência dos promotores a esta Medida, se procedeu, em 1999, à reafectação referida no parágrafo anterior.

As despesas realizadas e contabilizadas no âmbito da Medida "Assistência Técnica" totalizaram, nos anos de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 13 201, 17 021 e 36 567 milhares de escudos, o que equivale a taxas de realização de 62,6%, 25,6% e 47,7% relativamente aos valores programados.

11.3.3.2.2.2 – Aprovações/Execução financeira acumulada (31/12/98)

Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através das aprovações de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 milhares de escudos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da IC Pesca.

A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 milhares de escudos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e uma taxa de realização de14,3%.

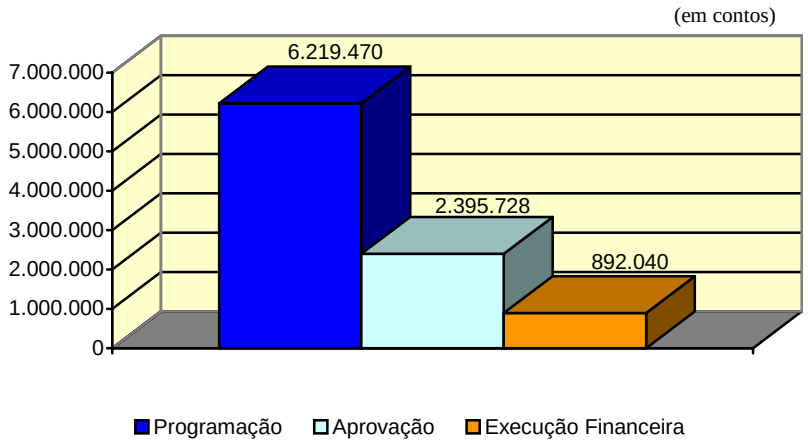
As baixas taxas anteriormente apresentadas, em finais de 1998, tiveram na sua origem, entre vários factores, o início tardio da Iniciativa, a ausência de aprovações de projectos no âmbito da frota (até finais de Abril de 1997) e a grande morosidade na apreciação das candidaturas.

As percentagens anteriormente referidas eram à data tão ou mais preocupantes do que as verificadas no PROPESCA, visto faltar apenas um ano para o termo do prazo de apresentação e aprovação de candidaturas e comprometimento das verbas disponíveis.

Refira-se, a este propósito, que o próprio representante da Comissão Europeia (DGXIV), com assento nas reuniões do Comité de Acompanhamento da Iniciativa, por diversas vezes e ao longo do tempo, questionou os atrasos na execução, manifestando de igual modo preocupação por esse facto e considerando, inclusivé, difícil que as verbas pudessem vir a ser totalmente absorvidas.

A situação financeira em termos de programação, aprovações e execução encontra-se sintetizada no gráfico que se segue.

Medidas IFOP



Medida 1 – Reestruturação Sectorial

Esta Medida, que representava cerca de 83,9% das verbas IFOP programadas para esta Iniciativa até 1998, registou uma taxa de execução de 35,8% e um comprometimento de verbas, face ao total programado, na ordem dos 44%.

Do conjunto das 6 Acções que compõem esta Medida, duas não tiveram qualquer execução ("Promoção dos Produtos da Pesca" e "Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca") e as restantes ("Modernização da Frota de Pesca", "Desenvolvimento da Aquicultura", "Transformação e Comercialização de Produtos de Pescas e Aquicultura" e "Diagnósticos e Auditorias") apresentaram taxas, respectivamente, de 40,1%, 14,7%, 47,2% e 31,3%.

Medida 5 – Assistência Técnica

Esta Medida, no conjunto das financiadas pelo IFOP, foi a que, em 31/12/98, apresentou uma taxa de realização financeira mais elevada (40,7%) e a única que desde o início teve execução, registando em termos acumulados uma taxa de 72,5%.

Observações

Impõe-se referir, desde já, que, em termos de compromissos, houve uma efectiva recuperação durante o ano de 1999.

Assim, em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas era de 9 533 535 milhares de escudos, num total de 1 408 projectos, encontrando-se a IO em "*overbooking*", com uma taxa de compromisso de 123,3%, fundamentalmente devido ao elevado número de aprovações registado, no ano de 1999 (955), na Medida 1-"Reestruturação Sectorial".

Quanto à execução e realização financeiras da IC Pesca até Outubro de 1999, verifica-se que apresentavam taxas, respectivamente, de 18,9% e 20,2% que, sendo extremamente baixas, permitem perspectivar, desde logo, a enorme dificuldade em se atingirem níveis de execução de tal forma elevados até 31/12/2001 que se consiga absorver a totalidade das verbas disponíveis.

A diminuição da taxa de execução financeira registada em Outubro de 1999, relativamente à obtida em 31/12/98, é explicada pelo enorme volume de aprovações ocorridas no ano de 1999 (955), especialmente de Outubro a Dezembro (572), que evidenciam, tal como no PROPESCA, uma elevada procura na IC Pesca por parte dos promotores na Medida "Reestruturação Sectorial".

Convém referir que, só no ano de 1999, foram aprovadas mais do dobro de candidaturas (955) do que no período de 1996 a 1998 (452).

Assinale-se ainda que da totalidade dos compromissos assumidos, 9 533 535 milhares de escudos, somente poderão ser financiados projectos no montante de 7 728 378 milhares de escudos.

11.3.3.3 – Eficácia das candidaturas

Considerando-se que um dos principais indicadores de eficiência do Sistema de Gestão é o tempo despendido na apreciação/decisão dos projectos, analisou-se este parâmetro relativamente às candidaturas aprovadas no PROPESCA e na IC Pesca.

Para o efeito utilizaram-se dados recolhidos no SIGEP e relativos às candidaturas aprovadas até Outubro de 1999, no âmbito do PROPESCA (2 155 projectos) e da IC Pesca (835 projectos), e outros obtidos no âmbito da análise efectuada aos "dossiers" dos projectos que constituíram a amostra seleccionada para esta auditoria.

Pela análise dos elementos recolhidos no SIGEP e relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, verificou-se a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas quer no PROPESCA quer na IC Pesca. Nos quadros que se seguem apresentam-se, respectivamente, o tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas por acção, no âmbito do PROPESCA e IC Pesca.

Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas por Acção – PROPESCA

Acções	N.º de projectos aprovados	Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas (dias)
1.1- Ajustamento do esforço de pesca	627	178
1.2- Renovação e modernização da frota	692	360
1.3- Desenvolvimento da Aquicultura	34	459
1.4- Protecção das zonas marinhas	1	125
1.5- Acompanhamento sócio-económico	649	113
3.1- Transformação e comercialização dos produtos de pesca	70	618
3.2- Promoção dos produtos de pesca	6	476
3.3- Equipamentos dos portos de pesca	76	442
Total	**2155**	

Fonte: SIGEP

Como se verifica pela leitura do quadro anterior, o tempo médio de decisão para as candidaturas aprovadas no âmbito do PROPESCA, com excepção do relativo às Acções "Ajustamento do Esforço de Pesca" (178 dias), "Acompanhamento Sócio-Económico" (113 dias) e "Protecção das zonas marinhas"(125 dias), varia entre cerca de um ano – "Renovação e Modernização da Frota" (360 dias) e cerca de 20 meses – "Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca" (618 dias).

Relativamente às Acções "Equipamentos dos Portos de Pesca" (442 dias), "Desenvolvimento da Aquicultura" (459 dias) e "Promoção dos Produtos de Pesca" (476 dias), o tempo médio foi de cerca de 15 meses.

Tempo médio de decisão das candidaturas aprovados por Acção – IC PESCA

Acções	N.º de projectos aprovados	Tempo médio de decisão das candidaturas aprovadas (dias)
1.1- Modernização Frota de Pesca	476	247
1.2- Desenvolvimento da Aquicultura	295	441
1.3- Transf. e Com. Produtos de Pesca e Aquicultura	20	537
1.4- Promoção de Produtos da Pesca	1	444
1.5- Modernização Equipamentos Portos de Pesca	36	197
1.6- Diagnósticos e Auditorias	3	208
5.1- Assistência Técnica	4	-
Total	**835**	**-**

Fonte: SIGEP

Pela leitura do quadro anterior, no que respeita à IC Pesca, verifica-se que o tempo médio de decisão mais baixo, até Outubro de 1999, se registou nos projectos englobados na acção 1.5-"Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca", com cerca de seis meses (197 dias), e o mais elevado nos projectos da acção 1.3-"Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Aquicultura", com cerca de 1 ano e cinco meses.

No âmbito da análise efectuada aos projectos que compõem a amostra seleccionada, observou-se o tempo utilizado nas principais operações que constituem o processo de apreciação/decisão das candidaturas, designadamente, no parecer técnico-administrativo, no parecer económico-financeiro, na aprovação em Unidade de Gestão e na homologação.

Pela análise efectuada verificou-se que a operação mais demorada, quer no PROPESCA quer na IC Pesca, é de forma destacada a emissão do parecer técnico-administrativo, da competência da DGPA, seguida de forma distanciada pela emissão do parecer económico-financeiro, da competência do IFADAP, operações estas, em termos técnicos, de maior complexidade que as restantes.

A análise efectuada quer ao PROPESCA quer à IC Pesca aponta no sentido de ser o tempo despendido pela DGPA, na emissão do parecer técnico-administrativo, o principal factor para a enorme morosidade constatada na apreciação/decisão das candidaturas.

O tempo despendido pela DGPA na apreciação das candidaturas tem ainda reflexos negativos, em termos de morosidade, na emissão do parecer económico-financeiro pelo IFADAP, tendo em atenção que alguns elementos essenciais para a apreciação a efectuar por este Instituto, designadamente peças contabilísticas, já se encontram desactualizados quando se inicia a análise económico-financeira, o que obriga a novos pedidos de elementos.

A enorme morosidade na análise das candidaturas no PROPESCA e IC Pesca teve como consequências:

- Um baixo nível de compromissos e, consequentemente, uma baixa execução financeira, o que originou, no caso do PROPESCA, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a

dotação global IFOP em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos;

- Risco da não utilização integral das verbas IFOP, tendo em atenção a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o PROPESCA e IC Pesca**,** para o aproveitamento integral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;
- Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;
- Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores, com o decorrente atraso na modernização da indústria e da frota e com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa.
- Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira.

11.3.3.4 – Pagamentos

11.3.3.4.1 – Comissões cobradas pelo IFADAP

O IFADAP tem vindo a cobrar comissões e taxas remuneratórias, a título de contrapartida pelos serviços prestados no exercício das funções de apreciação de projectos de investimento, de contratação e fiscalização e de organização técnica e processual. As referidas comissões e taxas remuneratórias são suportadas, respectivamente, por verbas consignadas no Cap. 50º do OE (PIDDAC) à realização dos programas e pelos beneficiários.

Relativamente ao suporte legal foram identificados os diplomas seguintes:

- Despacho conjunto n.º 72/2000 do Ministro das Finanças e do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 21/01/2000;
- Despacho Conjunto do SEO e do MADRP, de 17/9/98;
- Despacho Conjunto do MF e do MADRP, de 14/6/96;
- Despacho Conjunto A-57/95 – XII do MF e do MM, de 27/7/95;
- Despacho Conjunto do MF e do MAPA, de 7/1/87;
- Despacho Conjunto do SET e do SEDA, de 25/10/86;

Face ao disposto do art. 21º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88, com a redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho, questionou-se o IFADAP acerca da posição da Comissão Europeia e do ponto da situação das negociações entre o Governo português e aquele órgão comunitário, nesta matéria.

Acerca deste assunto o IFADAP prestou os esclarecimentos que a seguir se transcrevem:

- *"A Comissão e as autoridades portuguesas concordam que o procedimento de cobrança da comissão referente aos contratos celebrados entre Agosto de 1993 e 31 de Dezembro de 1994, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio não foram considerados de acordo com os Regulamentos Comunitários, em virtude de o modelo de cobrança implicar uma retenção da ajuda comunitária;*
- *O processo de devolução das cobranças efectuadas no contexto descrito no parágrafo anterior foi transmitido à CE através da carta 136 de 12/01/00;*
- *Pela carta 267 de 19/01/00 foi comunicado à CE a listagem dos beneficiários abrangidos por esta situação;*
- *A partir de 1995 o modelo de cobrança foi alterado passando as ajudas a ser integralmente entregues aos beneficiários ultrapassando, assim, as questões inicialmente colocadas;*
- *No período de vigência do QCA III as autoridades portuguesas comprometeram-se a garantir o cumprimento integral do disposto no último parágrafo do n.º 1 do art. 32º do Reg. 1260/99."*

Relativamente à alteração do sistema de cobrança referido pelo IFADAP trata-se, em nosso entender, de modificações meramente formais, subsistindo o problema de fundo de fazer repercutir sobre o beneficiário uma taxa remuneratória.

Assim, no sistema anterior, o IFADAP retinha o valor da comissão, abatendo-a ao subsídio a pagar ao beneficiário. Actualmente, o beneficiário, antes da assinatura do contrato, assina uma autorização de débito, no valor da taxa, a favor do IFADAP que é executada no mesmo dia em que este Instituto efectua o primeiro pagamento.

Relativamente à base legal da referida cobrança, importa aferir da natureza jurídica do referido encargo.

Tratando-se de uma receita pública arrecadada como retribuição de um serviço prestado, esta comissão assume a natureza de taxa a qual, para ter valor juridico-normativo, deveria ter sido criada por um qualquer dos actos previstos no art. 112º da CRP.

Assim, tem de concluir-se pela ilegalidade dos Despachos Conjuntos que a determinam.

No que concerne ao enquadramento comunitário, o Regulamento (CEE) 2082/93 do Conselho, de 20/07, estatui, no § 3 do n.º 2 do art. 21º, que *"Os pagamentos devem ser feitos aos beneficiários finais, sem qualquer dedução ou retenção que possa reduzir o montante da ajuda financeira a que têm direito,..."*.

Este entendimento é reforçado pelo Reg. (CE) 1260/99 do Conselho, de 21 de Junho, conforme disposto no § 4 do n.º 1 do art. 32º no qual se estatui *"... Não se aplicará nenhuma dedução, retenção ou encargo posterior específico que possa reduzir esses montantes."*.

Nos termos do art. 249º do TCE, na redacção do Tratado de Amesterdão, *"O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros..."*

Face ao exposto, conclui-se pela ilegalidade da referida taxa remuneratória no quadro do direito nacional e pelo enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado a que se fez referência.

Relativamente às comissões suportadas pelas verbas consignadas anualmente no PIDDAC à realização dos respectivos programas, trata-se de uma forma indirecta de financiar o seu orçamento de funcionamento através do PIDDAC.

Com referência à ilegalidade dos Despachos Conjuntos, as alegações produzidas pelo IFADAP (Ofício 23.100/047/00) referem o que, em síntese, se transcreve:

> *"... A taxa remuneratória cobrada pelo IFADAP é um preço privado.*
> *Não só porque assenta numa livre e voluntária autorização de débito por parte do beneficiário, mas principalmente porque se refere a uma área de serviços em que o IFADAP não actua investido de prerrogativas de autoridade (v., por exemplo, a organização dos pedidos de pagamento), sendo também o contrato de prestação de serviços um contrato de direito privado nos termos do disposto no n.º 2 do art. 3º do Estatuto do IFADAP, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 414/93 de 23 de Dezembro.*
>
> *Assim, no plano de direito interno, considera-se que não existe qualquer ilegalidade de forma ou substância na sua cobrança...."*

Apesar das esforçadas e meritórias alegações do IFADAP, não pode concluir-se que estamos em presença de um preço privado e não de uma taxa.

Na verdade, a doutrina financeira portuguesa mais relevante[1] distingue claramente uma taxa de um preço com base nas seguintes considerações:

- As taxas correspondem a bens ou serviços que são por essência da titularidade do Estado, de acordo com a concepção política dominante numa sociedade, em que os custos são irrelevantes ou pouco relevantes na fixação do seu montante, enquanto o preço corresponde a bens ou serviços que são objecto de oferta e de procura e por estas influenciados no seu quantitativo;
- A taxa é um tributo autoritário que visa satisfazer, embora individualmente, necessidades públicas, enquanto o preço é de caracter essencialmente voluntário e visa satisfazer necessidades privadas, quer individualmente (preço privado) quer colectivamente (preço público).

Ora, as comissões em causa foram impostas por Despachos Conjuntos dos membros do Governo competentes e não assentam numa livre e voluntária autorização de débito por parte do beneficiário, mas sim no preenchimento de uma condição "*sine qua non*", uma vez que ao beneficiário só é permitido assinar o contrato se anteriormente tiver assinado a autorização de débito a favor do IFADAP. Assim, ainda que se entenda que o IFADAP não actue investido de prerrogativas de autoridade ao cobrá-las, não é menos certo que foram fixadas por actos de autoridade (Despachos Conjuntos).

Por outro lado, as comissões visam financiar o orçamento de funcionamento do IFADAP, constituindo assim, as devidas pelos beneficiários de subsídios, um meio de satisfazer, individualmente, as necessidades públicas que lhe estão cometidas.

Acresce que os quantitativos de tais comissões são fixados segundo o investimento previsto, não tendo em atenção o custo dos serviços prestados ou o valor resultante da oferta e da procura.

---

[1] Cf. Prof. Sousa Franco, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", Vol. II, Almedina, 1997, pág. 68, e ainda o Prof. Alberto Xavier, "Manual de Direito Fiscal", Vol. I, Lisboa, 1981, págs. 42 e segs.
V. também Maria Margarida Mesquita Palha, Sobre o Conceito Jurídico de Taxa, in: Estudos – Lisboa: DGCI, Vol. II, 1983, págs. 576 a 592.

Assumindo, assim, a natureza de taxas, as referidas comissões deveriam ter sido criadas por qualquer dos actos previstos no art. 112º da CRP, pelo que se mantém a referida conclusão no sentido da ilegalidade dos Despachos Conjuntos que as determinaram.

O IFADAP considerou ainda, nas suas alegações, que "... *Relativamente ao enquadramento comunitário, o relatório de auditoria começa por citar o § 3 do n.º 2 do art. 21º do Regulamento (CEE) 2082/93.*

Tal como o IFADAP sempre defendeu, o modelo de taxa remuneratória seguido a partir de 1995 em nada prejudica o disposto no citado preceito: o cálculo sobre o montante do investimento possibilita o pagamento integral das ajudas, e, consequentemente, a cobrança da taxa não traduz qualquer retenção ou dedução das mesmas...."

Pelo que já se referiu, estas considerações em nada alteram também a supra indicada conclusão de que o enquadramento dos Despachos Conjuntos que fixaram as taxas remuneratórias no direito comunitário derivado a que se fez referência é de índole duvidosa.

11.3.3.4.2 – Eficácia da decisão dos pagamentos

Considerando-se que o grau de celeridade dos pagamentos aos beneficiários numa intervenção operacional é elemento decisivo para uma boa execução física e financeira, analisou-se ainda este parâmetro relativamente aos pagamentos efectuados aos beneficiários no âmbito do PROPESCA e da IC Pesca.

Para o efeito, com o objectivo de se verificar a eficácia da decisão dos pagamentos, compararam-se as datas de entrada dos pedidos de pagamento dos beneficiários com a data efectiva de pagamento por parte do IFADAP, nos processos que constituíram a amostra.

Assim, tendo em conta os prazos definidos no "Manual de Procedimentos IFOP", considerando como tempo padrão cerca de 45 dias de calendário, verificou-se:

- Relativamente ao **PROPESCA**, o tempo padrão (45 dias) foi ultrapassado em 23 pagamentos (38,9%) dos 59 objecto de análise.

  Os pagamentos mais céleres verificaram-se nas acções "Ajustamento de Esforço de Pesca" e "Acompanhamento Sócio-Económico". A média encontrada no âmbito dos projectos objecto de análise nestas duas Acções foi, respectivamente, de 13 e 14 dias. Este facto explica-se pela natureza destes projectos, essencialmente abates de embarcações e apoio a pescadores, o que simplifica neste caso o processo de análise dos pedidos de pagamento.

- No que respeita à **IC Pesca**, o prazo anteriormente referido, num universo de 22 pagamentos, foi excedido em 7 (32%). Contudo, os desvios em relação ao padrão considerado, na maioria dos casos, não são significativos, verificando-se mesmo, em 55% dos pagamentos, prazos inferiores ao tempo padrão.

- Tanto no **PROPESCA** como na **IC Pesca**, a ultrapassagem do tempo padrão foi devida, de uma forma geral, à falta nos pedidos de pagamento de elementos essenciais para a realização dos mesmos, designadamente, a título de exemplo, documentos comprovativos da situação do beneficiário perante o fisco e a segurança social e garantias bancárias (nos casos em que são condição de pagamento).

CAPÍTULO XII

Segurança Social

XII – SEGURANÇA SOCIAL

12.1 –Considerações Gerais

O n.º 1 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o princípio da universalidade no que respeita à segurança social, conferindo a todos os cidadãos o respectivo direito, enquanto o seu n.º 2 define como deveres do Estado "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social".

Por conseguinte, a Lei fundamental consagra um sistema de segurança social público, o qual, numa abordagem simplista, assenta essencialmente em duas áreas, os regimes subjacentes aos Orçamentos e Contas da Segurança Social e o regime de protecção social da função pública. Deve referir-se que o sistema público coexiste com uma vertente privada, de importância crescente, constituída essencialmente por Fundos de Pensões, com relativo destaque para os constituídos pelo sector bancário.

O Parecer sobre as Contas da Segurança Social, organizadas de forma autónoma no seio da Conta Geral do Estado, tem como objectivo fundamental a análise da respectiva execução orçamental, dizendo respeito a um **sistema de Segurança Social** em sentido restrito, porque circunscrito a uma parte do universo da Segurança Social.

O sistema ora em questão, de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) 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, não só directamente, mas também mediante acordos com outras entidades de direito público ou de carácter privado - como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Os regimes de segurança social, segundo a LBSS, são o regime geral (de base essencialmente previdencial) e o regime não contributivo, concretizando-se na atribuição de prestações garantidas como direitos. Presentemente, merece destaque como prestação social o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), o qual, neste domínio, se afigura poder considerar-se como predominantemente enquadrável no regime não contributivo, apesar de apresentar algumas características de acção social.

Mas, no contexto de cada regime, a homogeneidade não é regra, pois, por exemplo, o regime geral engloba alguns subsistemas 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.

Quanto às **instituições de Segurança Social**, a actual 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.

Na óptica do presente Parecer, as instituições[1] relevantes são as que correspondem à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, as

[1] O Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, alterou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, isto é a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade, destacando-se a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social, que

quais se explicitam em detalhe no capítulo dedicado às operações de consolidação contabilística inerentes à preparação da CSS, na medida em que se trata de uma conta consolidada.

No entanto, apesar de formalmente ser alheio ao sistema e não consolidar as suas contas com este, convém referir como caso concreto, de extrema relevância, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)[1], instituto público que tem por objectivo principal a vertente de capitalização do sistema de segurança social, como forma de garantia perante as responsabilidades futuras que se colocam ao sistema em termos de prestações sociais diferidas, ou seja, pensões de reforma, invalidez e sobrevivência.

No exercício do princípio do contraditório, foram ouvidos, no que se refere à totalidade do texto do anteprojecto do Parecer sobre a CSS/98, bem como às respectivas conclusões: o Ministro do Trabalho e da Solidariedade, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e, bem assim, no que se refere ao ponto 12.5, a Direcção-Geral de Acção Social, a Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, bem como o Centro Regional de Segurança Social do Centro e, ainda, no que concerne ao ponto 12.11, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

Destas entidades apenas responderam o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social; as alegações apresentadas por estas instituições foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente Parecer e juntas em anexo de acordo com o n.º 4 do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

12.2 –O Orçamento e a Conta

As responsabilidades de elaboração do OSS e da respectiva execução competem ao IGFSS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), mas em subordinação ao estabelecido nas normas constitucionais (art.ºS 105.º e 106.º da CRP) e LEOE.

12.2.1 – Processo orçamental

Neste domínio, o Tribunal de Contas tem apontado, em sucessivos Pareceres, a existência de um claro desajustamento no que respeita ao quadro normativo existente que rege o processo orçamental e a respectiva execução, quer no orçamento global do sector, quer nos orçamentos das diversas instituições nele incluídas, que se vem situando, essencialmente, nos seguintes pontos:

- O afastamento dos princípios subjacentes ao Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS) em relação aos fixados pela LEOE;
- A autonomia administrativa e financeira dos CRSS, atendendo à sua natureza de institutos públicos e às limitações que, na prática, lhes são impostas pelo poder regulamentador do IGFSS, nomeadamente no que respeita à elaboração e execução orçamentais;

leva, por exemplo, à extinção dos Centros Regionais e Serviços Subregionais de Segurança Social, bem como a criação da Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social, que implica, por seu lado, a extinção das Direcções-Gerais dos Regimes de Segurança Social e da Acção Social.

[1] O Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, alterou a designação do FEFSS para Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, conferindo-lhe, simultaneamente, um enquadramento diverso do período a que corresponde a CSS ora em análise.

- A publicação tardia do Decreto-Lei de Execução Orçamental no âmbito da Segurança Social, implicando a sua aplicação retroactiva.

Nos Pareceres de 1996 e 1997 foi dado o devido realce a duas iniciativas legislativas que vêm ao encontro deste leque de preocupações, que se podem alargar às contradições dos princípios que informam o PCISS em termos de contabilidade patrimonial quando em confronto com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal, mas que, até ao momento, ainda não produziram resultados concretos.

Trata-se da publicação do Despacho do Ministro das Finanças 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[1]. Após a apresentação do projecto, o referido grupo foi extinto, tendo sido apresentado na sua sequência, a Proposta de Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado n.º 264/VII, de 15 de Abril de 1999.

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).

Devem reeditar-se, assim, os pontos de vista formulados, em Pareceres anteriores, sobre o tema:

- 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 aos 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 controlo externo;

[1] Ministério das Finanças, *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto*, Lisboa, 1998.

- 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.

Apesar de, em matéria de princípio do contraditório, quanto aos exercícios anteriores, o IGFSS não demonstrar uma sensibilidade ajustável a estes pontos de vista, o que se conhece, quanto ao parecer da CNCAP, parece contraditar essa posição, pois conduzirá, em princípio, caso seja seguido no plano sectorial que resultar da portaria conjunta dos Ministro das Finanças e Ministro da Tutela, ao saneamento das situações que justificam a maior parte das críticas formuladas.

Tendo em atenção o referido princípio e no que respeita ao presente Parecer, o respectivo texto, assim como as conclusões e recomendações inerentes, foram presentes às entidades interessadas. No que respeita ao IGFSS, os comentários em questão constam do ofício n.º 6100, de 2 de Junho, junto em anexo, destacando-se, quanto ao processo orçamental, o ponto I, o qual se transcreve,

> *"1. Considera-se de referir que algumas das questões que têm vindo a ser sucessivamente levantadas resultam tão simplesmente da observância de normativos existentes para a Segurança Social, que têm de ser seguidos, atendendo a que há aspectos neles previstos que não têm correspondência precisa na legislação genérica do Orçamento do Estado.*
>
> *Contudo, espera-se que a maioria das divergências anualmente apontadas pelo Tribunal de Contas venham a ser ultrapassadas com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e do Plano Oficial de Contas para as Instituições de Segurança Social (POCISS)."*

Neste domínio, afigura-se que as perspectivas do IGFSS quanto à resolução das questões apontadas estão em consonância com as que têm vindo a ser defendidos pelo TC em sucessivos Pareceres.

12.2.2 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 1998, incorporado no Orçamento do Estado para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, figurando, no que concerne à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à mencionada Lei (alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º).

No que respeita à Lei do Orçamento para 1998, os seguintes artigos relacionam-se com a segurança social:

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea
		Ord.	Título	
II	Disciplina Orçamental	6.º	Alterações orçamentais;	4), 24), 25) e 26)
		8.º	Retenção de montantes nas Transferências do OE;	1 e 2
VI	Segurança Social	24.º	IVA- Social;	
		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;	
		29.º	Taxa Social Única;	1, 2 e 3
XI	Benefícios Fiscais	43.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais;	1

Fonte: Lei n.º 127-B/97, de 20/12 (LOE/98)

Deve referir-se que, para além dos artigos apontados, existem outros, que, não tendo como destinatário específico o sector da Segurança Social, a este se aplicam indirectamente. Está inserido nesta lógica o tema relativo à regularização de dívidas ao Estado (vide LOE no Capítulo XV - Operações activas, regularizações e garantias do Estado), aspecto de extrema relevância de modo geral e para o sector em particular.

Em contraste com a LOE/97, na qual foram introduzidas diversas inovações, a LOE/98 apenas contempla como matéria nova, no art. º 28.º do Capítulo VI (específico da Segurança Social), o tema **taxa social única**, conferindo ao Governo as seguintes autorizações legislativas:

1. Proceder à revisão dos diplomas legais relativos à taxa social única, por forma a admitir o estabelecimento de taxas mais favoráveis (tendo em atenção os custos das eventualidades protegidas e a relação custo/benefício das taxas em questão), nas seguintes circunstâncias:

    - Inexistência de entidade empregadora;
    - Redução do esquema de protecção conferido pelo regime geral;
    - Actividades prosseguidas por entidades sem fins lucrativos;
    - Sectores de actividade economicamente débeis;
    - Adopção de medidas de estímulo ao emprego relativamente a trabalhadores que, por razões de idade ou incapacidade, sejam objecto de menos procura no mercado de trabalho;
    - Adopção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho.

2. Estabelecer medidas excepcionais, de duração limitada, de isenção contributiva, total ou parcial, tendo como objectivo o aumento de postos de trabalho ou a redução de encargos não salariais em situações de catástrofe ou de calamidade públicas.

Como temas recorrentes relativamente ao exercício transacto e que, portanto, representam um princípio de continuidade, é de referir, esquematicamente, o seguinte:

DISCIPLINA ORÇAMENTAL

- Alterações orçamentais

  - Adaptação orçamental da cisão do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social em Ministério para a Qualificação e o Emprego e Ministério da Solidariedade e Segurança Social;
  - Complemento pelo OSS do apoio do Fundo Social Europeu para emprego, formação profissional, higiene, saúde e segurança no trabalho;
  - Idem, relativamente ao Fundo de Socorro Social, no que respeita a apoios a IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social) e outras entidades.

.

- Retenção de verbas relativas às transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado.

SEGURANÇA SOCIAL

- IVA-Social, consignação à segurança social de uma parte da receita do IVA;
- Autorização de transferência para o FEFSS dos valores relativos à alienação de imóveis do sistema;
- Destino a dar aos saldos de gerência do IEFP;
- Pagamento do rendimento mínimo garantido;
- Dotação orçamental para *"Desenvolvimento da reforma da segurança social"*.

12.2.3 – Rubricas orçamentais

O OSS/98 apresenta, em relação ao OSS/97, um número reduzido de alterações, em termos de rubricas que nele deixaram de figurar, bem como novas rubricas, conforme quadro seguinte:

		1997	1998
RECEITAS	Transferências Correntes	♦ Ministério da Solidariedade e Segurança Social ◊ Complementos sociais de pensão	♦ Ministério da Educação (componente educativa pré-escolar/IPSS)
DESPESAS	Transferências Correntes		♦ Inovação na formação ♦ Ministério da Educação (componente social pré-escolar)
	Transferências de Capital		♦ FEFSS

12.2.4 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril, que aprova a execução orçamental do OE/98, 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 127/98, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/98, foi publicado aos **12 de Maio** e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1998, tendo, como é habitual, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito.

12.2.5 – Alterações orçamentais

O OSS/98, constante do mapa IX anexo à Lei n.º 127-B/97, de 20 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 1998, conforme Declaração n.º 8/99, de 19 de Agosto, publicada no D.R., I Série - B, n.º 193/99, de 19 de Agosto, dando cumprimento à disciplina prevista no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 127/98, de 12 de Maio.

Mas, ao abrigo desta disposição legal e do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela, publicado no DR n.º 20, II série, de 25 de Janeiro de 1999, e da Declaração n.º 5/99, publicada no DR. I Série - B, n.º 157/99, de 8 de Julho, foi ainda prevista transferência para o FEFSS, tendo, alegadamente, como inscrição orçamental correspondente na receita o "saldo do ano anterior", no valor de 100 milhões de contos, os quais acrescem (do lado da despesa) aos 15 milhões de contos já previstos no orçamento inicial.

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 o que vem sendo referido pelo Tribunal de Contas no sentido 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.

Sobre as matérias ora em questão, refere o IGFSS, em sede de contraditório, que:

> *"... a transferência do saldo do ano anterior ... no nosso entendimento não parece que isso confirme a asserção do Tribunal de que os saldos são meramente convencionados. Efectivamente, o critério seguido na determinação do saldo, concorde-se ou não com ele, tem-se mantido ao longo dos anos, sendo o apuramento do mesmo explicitado em todas as Contas da Segurança Social ..."*

Clarificando as afirmações do Tribunal, deve frisar-se que não se procura estabelecer uma relação causa-efeito entre a alteração do saldo do ano anterior e a circunstância dos saldos orçamentais serem convencionados (pois esta qualidade é um facto comprovado e independente), mas, principalmente, **constatar em como a "flexibilidade" do processo orçamental da segurança orçamental vem permitir a alteração dos saldos orçamentais "a posteriori", isto é, após o encerramento das Contas.**

Em consequência, a principal ilação a retirar é de que esta prática deve ser revista no futuro, pois não se afigura adequado operar com saldos convencionados, independentemente do juízo de valor que se possa fazer sobre o respectivo método de apuramento, devendo referir-se ainda, que esta circunstância, independentemente de outros factores, afecta a transparência das demonstrações financeiras do sector, estando essencialmente em causa a dimensão exacta dos saldos ser do conhecimento dos destinatários dos referidos documentos, ou seja, da sociedade em geral.

Nas alegações em causa, acrescenta o IGFSS que:

> *"... e que o saldo existe provam a transferência efectiva de 300 M.c. feita pelo IGFSS para o FEFSS nos anos de 1997-1998 e 1999."*

Neste particular deve referir-se que a efectivação das transferências não prova, por si, que os saldos existam, pois os saldos de execução orçamental, como se verá mais adiante, são ainda positivos com a inclusão das transferências em questão, pelo que o que, no mínimo, se pode provar é que as mesmas podiam ter sido efectivadas apenas com a cobertura das receitas do próprio ano. Esta asserção não interfere e é compatível, por outro lado, com a eventualidade da existência ou não existência, dos saldos em questão.

12.2.6 – 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.

12.2.6.1 – Composição da Conta

A CSS/98 compreende um relatório síntese sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

- Balanço Analítico;
- Demonstração de Resultados Líquidos;
- Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";
- Conta de Execução Orçamental Receitas, Transferências e resultados;
- Conta de Execução Orçamental Despesas, Transferências e resultados;
- Execução Orçamental - Análise Dinâmica Receitas e Transferências;
- Execução Orçamental - Análise Dinâmica Despesas e Transferências.

12.2.6.2 – Consolidação da Conta

A metodologia adoptada na consolidação das contas relativas ao ano de 1998 não registou qualquer alteração em relação aos anos transactos.

O universo consolidado é, em 1998, constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional (5 CRSS do Continente e 2 Centros das Regiões Autónomas), bem como pelas seguintes Instituições:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- Centro Nacional de Pensões;
- Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais;
- Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social;
- Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores;
- Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira.

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 da Companhia Rádio Marconi (parcialmente consolidada);

- Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- Caixa de Previdência do Pessoal da CRGE.

Apesar de terem sido criadas ao abrigo da supracitada Lei, as Caixas de Previdência consideradas como "não articuladas" com o IGFSS, não sendo financiadas pelo OSS, não consolidam desde 1997 (inclusive), de acordo com recomendação do TC, pois esse facto distorceria a análise da execução orçamental, embora os respectivos valores figurem como anexo à CSS, no que se refere ao relatório analítico; são, porém, omissos como anexo às demonstrações financeiras base (Conta e respectivo relatório sintético), o que interpretaria com mais propriedade as recomendações do TC no Parecer de 1997.

Quanto aos serviços de administração central, que integram o sistema de segurança social, verifica-se que, de 1996 a 1998, 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.

12.3 –Execução orçamental

12.3.1 – Receita

As receitas do sistema provêm das respectivas fontes de financiamento, essencialmente tripartidas entre as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, que constituem o seu núcleo duro, e o Estado. Do ponto de vista dos princípios contabilísticos que lhe estão subjacentes, 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 actual LEOE.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

A receita orçamentada e a efectivamente cobrada no exercício, em conformidade com a CEO, expõe-se, em síntese, no quadro seguinte:

Mapa Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento de 1998 (1)	Conta de 1998 (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Saldo do ano anterior	100.000,0	160.990,3	60.990,3	161,0
Receitas Correntes	1.483.000,0	1.588.956,9	105.956,9	107,1
Receitas de Capital	14.080,0	2.696,6	(11.383,4)	19,2
Transferências Correntes	421.740,0	417.292,8	(4.447,2)	98,9
Transferências de Capital	137.733,0	151.428,4	13.695,4	109,9
Total das receitas	**2.056.553,0**	**2.160.374,7**	**103.821,7**	**105,0**
TOTAL	**2.156.553,0**	**2.321.365,0**	**164.812,0**	**107,6**

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1998

O total das receitas, no valor de 2.160,4 milhões de contos, foi superior ao valor orçamentado em quase 104 milhões de contos, ou seja, um desvio de cerca de 5 % relativamente ao previsto.

Como vem acontecendo por norma, a execução orçamental de 1998 apresentou-se positiva sem a contribuição do "saldo do ano anterior", variável que, pelas razões sobejamente apontadas em anteriores Pareceres, não merece fidedignidade em termos de ajustamento à realidade, pelo que não deve ser considerada como relevante.

Para este resultado de execução orçamental contribuíram maioritariamente as receitas correntes, que excederam o orçamentado em 106 milhões de contos, e, residualmente, as transferências de capital, 13,7 milhões de contos, enquanto que as receitas de capital e as transferências correntes se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 11,4 e (-) 4,4 milhões de contos.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

Numa abordagem igualmente genérica, o quadro seguinte compara as receitas cobradas nos exercícios de 1997 e 1998:

Mapa Síntese de Evolução da Receita

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1997	Conta de 1998	Variações 97/98	
			Valor	%
Receitas Correntes	1.494.219,9	1.588.956,9	94.737,0	6,3
Receitas de Capital	4.844,1	2.696,6	(2.147,5)	(44,3)
Transferências Correntes	387.218,8	417.292,8	30.074,0	7,8
Transferências de Capital	79.504,1	151.428,4	71.924,3	90,5
TOTAIS	**1.965.786,9**	**2.160.374,7**	**194.587,8**	**9,9**

Fonte: Contas da Segurança Social de 1997 e 1998

O total das receitas do sistema atingiu, em 1998, mais de dois mil milhões de contos, verificando-se uma variação positiva de 194,6 milhões de contos, correspondente a um acréscimo de 9,9 % relativamente a 1997.

Este aumento deve-se, sobretudo, à evolução das "Receitas Correntes" (nomeadamente contribuições) e "Transferências de Capital" (verbas provenientes do Fundo Social Europeu), com variações absolutas apreciáveis, respectivamente 94,7 e 71,9 milhões de contos, registando-se, no entanto, uma variação relativa muito mais significativa no último caso, 90,5 %. De registar, ainda, o aumento das "Transferências Correntes" em cerca de 30 milhões de contos, enquanto as "Receitas de Capital" registavam novo decréscimo, 2,1 milhões de contos, sendo de sublinhar que esta rubrica conheceu, em três anos, uma redução de 74 %, passando de 10,4 milhões de contos em 1996 para 2,7 milhões de contos em 1998.

Ao abrigo do princípio do contraditório vem o IGFSS, alegar o seguinte:

> *"A referência à diminuição registada no valor das "Receitas de Capital", no ano de 1998, de – 11,4 milhões de contos face ao orçamentado (ponto 12.3.1.1. do Parecer), sublinhada numa perspectiva negativa, no ponto seguinte (12.3.1.2), pela redução do valor que esta rubrica registou de 1996 para 1998, efectivamente nada tem de negativo, pois resulta da não utilização da linha de crédito do DAFSE."*

O comentário do TC não está imbuído de qualquer perspectiva de carácter negativo, mas apenas constata o facto em si, ou seja, a ocorrência de meros decréscimos, em relação aos quais é de sublinhar o esclarecimento do IGFSS.

12.3.2 – Despesa

Na óptica dos princípios contabilísticos, 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, adoptando-se um método onde prevalece o conceito de "exercício", o que contraria o preconizado pela actual LEOE e não se coaduna com o utilizado para as contribuições, as quais apenas são contabilizadas como receita no ano da sua efectiva cobrança.

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

O mapa seguinte sintetiza a despesa, comparando a sua orçamentação com o respectivo processamento, de acordo com a CEO de 1998:

Mapa Síntese da Despesa Orçamentada e Processada

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento Revisto 1998 (1)	Conta de 1998 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100
Despesas Correntes	1.772.169,0	1.766.068,7	(6.100,3)	99,7
Despesas de Capital	32.233,0	20.263,5	(11.969,5)	62,9
Transferências Correntes	79.853,0	76.174,8	(3.678,2)	95,4
Transferências de Capital	272.298,0	262.499,5	(9.798,5)	96,4
Total	**2.156.553,0**	**2.125.006,5**	**(31.546,5)**	**98,5**

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1998

Em termos absolutos, a despesa ficou aquém do orçamentado em cerca de 31,5 milhões de contos, o que significa um desvio de (-) 1,5 %, revelando um melhor ajustamento da previsão à realidade quando em cotejo com o ano anterior, ano em que se registou um desvio de cerca de 100 milhões de contos, ou seja, (-) 4,9 %. Analisando cada uma das componentes da despesa, salienta-se:

- Exceptuando as despesas de capital, todas as outras componentes registaram uma taxa de execução acima dos 95 %;
- As despesas correntes apresentam o mais elevado coeficiente de execução com 99,7 %, representando apenas um desvio de cerca de (-) 6,1 milhões de contos;
- As despesas de capital estiveram bastante aquém do orçamentado, facto que repete o acontecido no exercício transacto.

12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

O quadro seguinte evidencia a evolução das despesas processadas nos últimos dois anos:

Mapa Síntese da Evolução da Despesa

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1997	Conta de 1998	Variações 97/98	
			Valor	%
Despesas Correntes	1.621.998,1	1.766.068,7	144.070,6	8,9
Despesas de Capital	14.518,0	20.263,5	5.745,5	39,6
Transferências Correntes	172.067,1	76.174,8	(95.892,3)	(55,7)
Transferências de Capital	112.112,2	262.499,5	150.387,3	134,1
Total	**1.920.695,4**	**2.125.006,5**	**204.311,1**	**10,6**

Fonte: Contas da Segurança Social de 1997 e 1998

De 1997 para 1998 as despesas totais processadas sofreram um acréscimo de 10,6 %, valor que, em termos absolutos, superou o do exercício transacto em 204,3 milhões de contos.

Ao contrário do registado em 1997, ano em que se verificou um forte crescimento nas transferências correntes (cerca de 100 milhões de contos), em 1998 este grupo registou uma significativa quebra, quase 96 milhões de contos. Assim, o grupo que mais contribuiu para o crescimento da despesa em 1998 foi o das transferências de capital com um acréscimo de 150,4 milhões de contos, relativamente a 1997, tendo este, em termos relativos, significado um crescimento de 134,1 %. No entanto, deve referir-se que esta constatação não tem grande relevância, na medida em que, tendo-se verificado transferências fora do comum para o FEFSS no valor de 100 milhões de contos, quer em 1997, quer em 1998, estas foram classificadas contabilisticamente em 1997 como transferências correntes, enquanto que em 1998 o foram como transferências de capital, o que remete as suas causas para um plano meramente administrativo.

Note-se que os referidos 100 milhões de contos dizem, alegadamente, respeito a parte do saldo de execução orçamental de 1997, aos quais se adicionam uma **transferência de 11 milhões de contos como antecipação em relação aos resultados da execução orçamental de 1998**, bem como os resultados líquidos da venda de imóveis (2,2 milhões de contos).

As despesas correntes são o segundo grupo com aumentos mais significativos, 144,1 milhões de contos, representando este montante um acréscimo de 8,9 % relativamente a 1997.

12.3.2.3 – Transferências para os serviços integrados na administração directa do Estado

Tal como se fez em relação ao Parecer sobre a CSS/97, considera-se de interesse tecer alguns comentários específicos sobre as transferências para investimentos previstos no PIDDAC, atribuídos ao IGFSS e a redistribuir por este com destino a serviços e organismos de Administração Central que se englobam na superestrutura administrativa da Segurança Social.

As entidades em questão enquadram-se no conceito expresso no art.º 7.º da LBSS, ou seja, de "serviços integrados na administração directa do Estado", que, em conjunto com as "instituições de segurança social", constituem o "aparelho administrativo da segurança social".

Estes serviços e organismos, na sua maioria, tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS, por via de dotações orçamentais directamente imputadas e integrando, portanto, o perímetro de consolidação, no que respeita às CSS, até essa altura.

A partir de 1996 estas entidades foram excluídas de uma forma directa dessa consolidação, embora englobadas indirectamente por via das referidas dotações para investimento que passam pelo IGFSS.

Deve referir-se que as alterações que têm vindo a ser operadas nos serviços tutelados pelo actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade implicaram que os serviços beneficiários das verbas em questão, quanto aos OSS de anos anteriores, já não sejam, em parte, os actuais (independentemente da respectiva esfera de actuação). Em 1998 as designações adoptadas pelo PIDDAC foram as seguintes:

Abreviatura utilizada	Designação inserida no PIDDAC de 1998
DEPP	Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
DGAS	Direcção Geral da Acção Social
DGRSS	Direcção Geral dos Regimes da Segurança Social
DRISS	Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social
IGSS	Inspecção Geral da Segurança Social
SGMTS	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Em 1998 refira-se, ainda, a inscrição em PIDDAC, por via do IGFSS, de dotações a favor do Secretariado Nacional de Reabilitação e do Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, facto que não tinha acontecido em 1997.

Genericamente, as dotações em questão tinham como área de intervenção a administração do sistema e subdividiam-se em três programas: instalação e apetrechamento de serviços, informática e desenvolvimento e apoio à tomada de decisão.

Relativamente a 1997, as dotações disponibilizadas no âmbito do PIDDAC para estes serviços aumentaram muito significativamente, ou seja, cerca de 78,7 %, tendo passado, em valores absolutos, de 569,3 milhares de contos em 1997, para 1.017,5 milhares de contos em 1998.

No quadro seguinte explicita-se a distribuição por organismos alvo das dotações, transferências efectivas do IGFSS, utilizações declaradas e respectivo grau de execução:

(em contos)

Serviços	Dotações	Transferido	Utilização e respectivos fins				Não utilizado	Execução
			Instalações	Informática	DATD*	Total		
DEPP	380.000,0	316.911,2	206.980,6	79.998,4	29.932,2	316.911,2	63.088,8	83,4%
DGAS	102.359,0	102.354,5	72.998,2	29.356,3	0,0	102.354,5	4,5	100,0%
DGRSS	106.500,0	103.792,3	73.792,4	29.999,9	0,0	103.792,3	2.707,7	97,5%
DRISS	82.000,0	81.967,3	36.967,3	45.000,0	0,0	81.967,3	32,7	99,9%
IGSS	77.000,0	48.109,4	23.119,7	24.989,7	0,0	48.109,4	28.890,6	62,5%
SGMTS	269.600,0	254.835,8	137.486,5	117.349,4	0,0	254.835,9	14.764,1	94,5%
Totais	**1.017.459,0**	**907.970,5**	**551.344,7**	**326.693,7**	**29.932,2**	**907.970,6**	**109.488,4**	**89,2%**

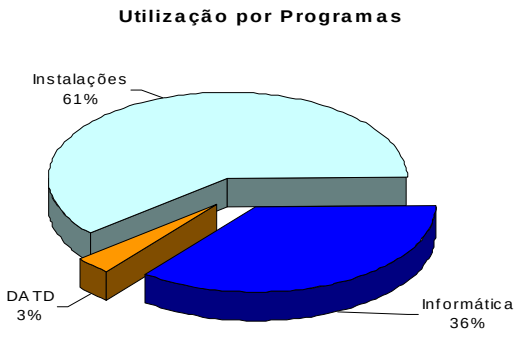
∗ Desenvolvimento e Apoio à Tomada de Decisão

Fonte:PIDDAC/98 - Execução Orçamental

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- Da dotação total, 1.017,5 milhares de contos, foram utilizados 908,0 milhares de contos, o que representa uma execução global de 89,2 %;
- Apenas a Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e Solidariedade (IGMTS) teve uma realização de despesas substancialmente aquém das dotações disponibilizadas;

As dotações transferidas apresentaram, em termos de programas, o seguinte padrão genérico de utilização, conforme expressão gráfica:



12.3.2.4 – Transferências tendo por objectivo a "reforma da Segurança Social"

A exemplo do OSS/97, o OSS/98 contemplou uma dotação de 100 milhares de contos, com o objectivo de "desenvolver a reforma da segurança social", continuando a beneficiar precisamente uma parte dos organismos referidos no ponto anterior, ou seja:

(em contos)

Serviços	Dotações	Transferido	Devolução	Transf. líquida
IGSS	60.000	60.000		60.000
DEPP	20.000	20.000		20.000
DGRSS	20.000	20.000	560*	19.440
Totais	**100.000**	**100.000**	**560***	**100.000**

* Saldo não utilizado de 1997
Fonte: IGFSS

O Parecer sobre a CSS/97 expressava a sua crítica ao facto de determinadas despesas, cuja conexão com a "reforma da segurança social" era, à primeira vista, mais directa e clara relativamente aos casos anteriores, como é o caso das 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, terem sido suportadas como valores correntes do sistema, ou, mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica "Administração" nas contas deste Instituto.

Em 1998 foi seguida a mesma prática, com relevo para o ONI, que absorveu cerca de 711,1 milhares de contos da dotação do IGFSS relativa a "Administração". Quanto à Comissão do Livro Branco "custou" apenas, em 1998, cerca de 5,9 milhares de contos.

Neste domínio, vem alegar o IGFSS que:

> *"A verba de 100 mil contos para o Desenvolvimento da Reforma da Segurança Social apenas foi individualizada por se destinar a serviços da Administração Directa do Estado, enquanto que a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática não revestiam aquela forma de estrutura, sendo os respectivos encargos relevados num centro de custos no IGFSS."*

Esta afirmação do IGFSS, desenvolvida numa perspectiva meramente formal, nada parece acrescentar ao problema em questão, pois o que se critica é o facto de despesas, com toda a evidência associadas à reforma, serem tratadas como despesas correntes do sistema.

12.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

O quadro infra evidencia, sinteticamente, as receitas cobradas e as despesas processadas em 1998:

Comparação entre a Receita e a Despesa - 1998

(em milhares de contos)

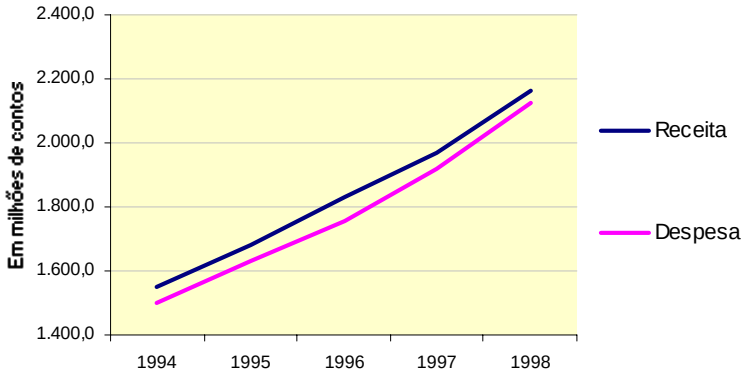
Rubricas	Receita cobrada (1)	%	Despesa processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior	**160.990,3**	**6,9**		**0,0**	**160.990,3**
Correntes	1.588.956,9	68,4	1.766.068,7	83,1	(177.111,8)
Capital	2.696,6	0,1	20.263,5	1,0	(17.566,9)
Transferências Correntes	417.292,8	18,0	76.174,8	3,6	341.118,0
Transferências de Capital	151.428,4	6,5	262.499,5	12,4	(111.071,1)
Subtotal	2.160.374,7	93,1	2.125.006,5	100,0	35.368,2
TOTAL	**2.321.365,0**	**100,0**	**2.125.006,5**	**100,0**	**196.358,5**

Fonte: Conta da Segurança Social

Não entrando em consideração com o "saldo do ano anterior" e abstraindo dos diferentes conceitos de base que enformam as receitas e despesas, verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 35,4 milhões de contos, valor este inferior ao de 1997 em cerca de 10 milhões de contos.

Esta tendência para a redução do saldo entre receitas e despesas é, aliás, mais visível analisando o comportamento destas duas variáveis nos últimos cinco anos:

Evolução da Despesa e da Receita no quinquénio 1994/98



Verifica-se, assim, que, para além do paralelismo evolutivo evidenciado, há uma certa tendência de convergência das duas curvas nos dois últimos anos, 1997 e 1998, denotando um crescimento mais acelerado das despesas relativamente às receitas, atenuado pelo valor das transferências para o FEFSS, na medida em que estes valores se podem considerar ainda no perímetro do sector, embora formalmente alheios ao sistema propriamente dito.

Esta tendência é, aparentemente, explicada pela recorrente quebra de capacidade de cobertura entre as receitas e despesas correntes, responsáveis, respectivamente, por 68,4 % e 83,1 % do total da receita cobrada e da despesa processada.

Mas, neste domínio, deve prevenir-se contra 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, tema que se desenvolve nos pontos seguintes.

Em obediência ao princípio do contraditório e estabelecendo a ligação entre os pontos 12.3.1.1, 12.3.2.1 e a comparação entre a receita e a despesa ora desenvolvida, vem o IGFSS argumentar o seguinte:

> *" ... se refere à execução orçamental e que estão em consonância com os mapas síntese que lhes servem de suporte no texto analítico (mapa síntese da Receita orçamentada e cobrada e mapa síntese da Despesa orçamentada e processada), as receitas excedem em 103,8 milhões de contos o valor orçamentado e as despesas ficaram aquém do previsto em 31,5 milhões de contos. Daqui se infere haver uma "decallage" de 135,3 milhões de contos, o que contrasta com a conclusão incorrectamente referida no ponto 6, onde é salientado que as receitas superaram as despesas em cerca de 35,4 milhões de contos."*

O comentário do IGFSS não tem razão de ser pois confunde dois planos: o da execução orçamental e o da comparação entre receita cobrada e despesa processada no ano.

A propósito da conclusão de que as receitas superaram as despesas em cerca de 35,4 milhões de contos, comenta ainda o IGFSS que:

> *"... é tão somente o resultado da incoerência em ter sido incluída na despesa a transferencia de 100 M.c. para o FEFSS, prevista no Despacho Conjunto anteriormente citado, e no lado da receita não ser considerada a correspondente contrapartida.*
>
> *Deste modo, fica conprometida a análise efectuada no ponto 12.3.3 e por conseguinte o referido no ponto II.6 das Conclusões e Recomendações."*

É óbvio que, se na despesa não tivesse sido incluída a transferência para o FEFSS, o saldo de 35,4 M.c. seria aumentado em conformidade. Mas, neste aspecto tem sido norma do TC, em Pareceres anteriores, comparar as receitas e despesas em cada exercício, desprezando, em termos de receita, por razões sobejamente explanadas, os saldos de anos anteriores, pelo que a análise empreendida é coerente com esta prática.

12.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social

De acordo com o previsto na actual LBSS, no seu art.º 8.º, o financiamento do sistema é essencialmente tripartido, pois as respectivas fontes são as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, bem como as transferências do Estado. Há ainda a referir outras transferências do exterior do sistema para além do Estado, com destaque para o Fundo Social Europeu e para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, por via dos valores percebidos por esta instituição através das receitas dos jogos que legalmente explora.

12.3.4.1 – Situação em 1998 e evolução no período de 1994 a 1998

12.3.4.1.1 – Perspectiva global

O quadro seguinte procura realçar as rubricas orçamentais mais decisivas e significativas no que respeita a uma abordagem genérica do problema do financiamento da Segurança Social, destacando os movimentos correntes e de capital (receitas, despesas e transferências), assim como, explicitando os respectivos saldos por grandes grupos.

Além das observações já feitas no Parecer de 1997[1],o referido quadro, nomeadamente no que concerne aos saldos apurados suscita ao seguintes comentários:

- Os saldos entre as receitas e despesas correntes[2] denotam uma situação de persistência em valores negativos, variando entre (-) 127,8 e (-) 225,5 milhões de contos, mas a respectiva evolução de 1997 para 1998, (-) 49,4 milhões de contos, contraria a evolução positiva que vinha do antecedente;

- Quanto aos saldos de capital, no período entre 1994 e 1997, situaram-se entre (-) 11,2 e (-) 42,3 milhões de contos, revelando uma certa estabilização, a qual, aparentemente, contrasta com o valor verificado em 1998, isto é, (-) 128,7 milhões de contos. Esta última situação é aparente, na medida em que as transferências para o FEFSS em 1998, no valor de 113,2 milhões de contos, foram consideradas neste ano como transferências de capital, quando no ano antecedente eram classificadas como transferências correntes. A manter-se o critério em 1998, o saldo de capital seria de (-) 15,5 milhões de contos;

- Para o equilíbrio financeiro do sistema[3] são decisivas as transferências do OE, tendo-se registado, em 1998, o valor mais elevado do quinquénio, 389,3 milhões de contos. Ao longo deste período, estas transferências, que correspondem a obrigações legais do Estado em termos de financiamento, para atender a despesas dos regimes não contributivos e acção social, têm permitido, por outro lado, que as CSS apresentem, em termos globais, saldos positivos que se situaram entre um mínimo de 35,2 milhões de contos em 1998 e um máximo de 75,8 milhões de contos em 1996.

[1] Parecer sobre a CSS/97, página 688.

[2] Estes saldos oferecem as limitações que decorrem dos diferentes conceitos que estão subjacentes quanto às receitas e despesas correntes, colmatadas, neste caso, porque se está em presença de uma série temporal.

[3] Trata-se aqui de uma visão simplista, pois só a desagregação por regimes de Segurança Social pode permitir avaliar em que medida cada regime, com a sua lógica particular de financiamento, contribui para a situação global que se apresenta.

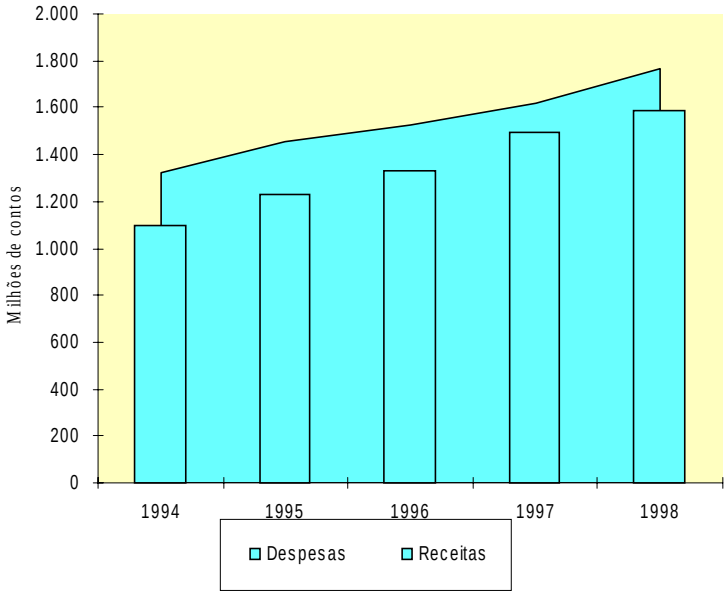
Evolução das Contas de Execução Orçamental

(em milhões de contos)

	Rubricas	1994(*)	1995(*)	1996	1997	1998
Movimentos Correntes:						
(1)	**Receitas**	**1.100,6**	**1.228,3**	**1.327,6**	**1.494,2**	**1.588,9**
	Contribuições	*1.071,7*	*1.157,1*	*1.221,3*	*1.372,7*	*1.484,6*
	IVA consignado	*-*	*45,0*	*77,7*	*72,4*	*78,0*
	Rendimentos	*17,3*	*16,2*	*18,2*	*20,0*	*17,4*
	Outras	*11,6*	*10,0*	*10,4*	*29,1*	*8,9*
(2)	**Despesas**	**1.324,7**	**1.453,8**	**1.526,8**	**1.622,0**	**1.766,1**
	Pensões	*884,7*	*957,8*	*1.031,2*	*1.097,2*	*1.177,5*
	Sub. Desemprego	*136,4*	*140,2*	*138,8*	*134,6*	*133,1*
	Acção Social	*73,7*	*87,4*	*96,3*	*108,2*	*126,5*
	Sub. Doença	*79,2*	*93,7*	*93,7*	*91,0*	*90,5*
	Subsídio familiar	*57,0*	*60,2*	*69,2*	*75,5*	*83,4*
	Administração	*44,9*	*61,2*	*47,4*	*50,4*	*55,8*
	Rend.Mín. Garantido	*-*	*-*	*0,4*	*9,7*	*39,5*
	Outras	*48,8*	*53,3*	*49,8*	*55,4*	*59,8*
(3)=(1)-(2)	**Saldos**	**(224,1)**	**(225,5)**	**(199,2)**	**(127,8)**	**(177,2)**
(4)	**Transf. (Receitas)**	**361,2**	**363,7**	**357,5**	**387,2**	**417,3**
	Transferências do OE	*215,8*	*166,2*	*323,6*	*365,0*	*389,3*
	Empréstimo da DGT	*118,0*	*-*	*-*	*-*	*-*
	Cessão de créditos à DGT	*-*	*180,0*	*-*	*-*	*-*
	Outras	*27,4*	*17,5*	*33,9*	*22,2*	*28,0*
(5)	**Transf. (Despesas)**	**49,9**	**63,2**	**71,3**	**172,0**	**76,2**
	FEFSS	*3,5*	*4,7*	*4,7*	*104,0*	*0,0*
	Formação Profissional	*41,7*	*54,2*	*58,7*	*61,6*	*65,3*
	Outras	*4,7*	*4,3*	*7,9*	*6,4*	*10,9*
(6)=(3)+(4)-(5)	**Saldos Correntes**	**87,2**	**75,0**	**87,0**	**87,4**	**163,9**
Movimentos de Capital:						
(7)	**Rec. e Transferências**	**88,5**	**90,5**	**143,6**	**84,3**	**154,1**
	Fundo Social Europeu	*53,7*	*80,9*	*128,3*	*75,2*	*143,1*
	PIDDAC-OE	*3,7*	*3,8*	*3,7*	*4,1*	*3,9*
	Outras	*31,1*	*5,8*	*11,6*	*5,0*	*7,1*
(8)	**Desp. e Transferências**	**125,2**	**116,0**	**154,8**	**126,6**	**282,8**
	Formação Profissional	*101,8*	*92,3*	*121,6*	*111,1*	*148,0*
	FEFSS	*-*	*-*	*-*	*-*	*113,2*
	Outras	*23,4*	*23,7*	*33,2*	*15,5*	*21,6*
(9)=(7)-(8)	**Saldos de Capital**	**(36,7)**	**(25,5)**	**(11,2)**	**(42,3)**	**(128,7)**
(10)=(6)+(9)	**Saldos anuais**	**50,5**	**49,5**	**75,8**	**45,1**	**35,2**

(*) Incluindo Caixas não articuladas.
Fonte: Contas da Segurança Social

A imagem gráfica das receitas e despesas correntes traduz claramente a tendência de crescimento destas variáveis, confirmando a sua aproximação até 1997 e o subsequente afastamento verificado em 1998:



No contexto do contraditório, vem o IGFSS alegar que:

> *"A Conta da Segurança Social desde 1996 passou a dedicar especial atenção às Receitas e Despesas numa perspectiva de regimes, dando assim corpo ao que por um lado preconiza a Lei de Bases da Segurança social e por outro lado, atender a recomendações suscitadas pelo Tribunal de Contas. Assim, deve ser nesta óptica de repartição por regimes que deverá ser analisado o financiamento do sistema de Segurança Social.*
>
> *Ora, no ponto 12.34.1.1. – Perspectiva global, é feita uma abordagem comparativa de receitas e despesas, consubstanciada no quadro ..., que evidencia saldos por grandes grupos, sem ter em linha de conta as fontes de financiamento correspondentes às várias despesas e, por conseguinte, destituídos de qualquer significado.*
>
> .....
>
> *Aliás, esta mesma constatação só é reconhecida pelo Tribunal de Contas como nota de rodapé,....., o que parece não fazer sentido, tratando-se de uma análise inserida num capítulo designado por "Financiamento do Sistema de Segurança Social"".*

Tendo em atenção a posição que o Tribunal tem vindo a defender em Pareceres anteriores e o próprio texto do presente Parecer, afiguram-se desajustadas e, em certa medida, um pouco contraditórias as observações do IGFSS, na medida em que, se por um lado o IGFSS afirma que atendeu, entre outros factores, a recomendações formuladas pelo TC ao contemplar o financiamento do sistema na óptica da repartição por regimes, vem, por outro lado, criticar o mesmo TC por pretensa omissão deste ponto de vista.

De facto, o quadro anterior apresenta uma perspectiva global da evolução das principais variáveis que integram as CSS no período 1994/98, omitindo a citada repartição por regimes, por se tratar de uma abordagem introdutória ao tema do financiamento, com a exploração de determinados indicadores, em

relação aos quais se apontam as respectivas limitações, as quais vão ao encontro dos pontos de vista do IGFSS, embora em nota de rodapé. Após esta introdução, o texto do Parecer desenvolve, até com bastante pormenor, a análise do financiamento dos regimes, em especial no ponto 12.3.4.2, a qual é omitida nas observações do IGFSS.

12.3.4.1.2 – Principais receitas e despesas

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, o IVA consignado e outras, onde se incluem, por exemplo, os rendimentos financeiros (receitas correntes) e as transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (transferências correntes).

Com base nos valores do quadro anterior, sintetizou-se a evolução da distribuição das receitas do sistema pelas referidas fontes de financiamento, assumindo os seguintes pressupostos:

- 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.

O quadro seguinte apresenta a síntese em questão:

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências	1994		1995		1996		1997		1998	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Contribuições	1.071,7	69,1	1.157,1	68,8	1.221,3	66,8	1.372,7	69,8	1.484,6	68,7
IVA consignado	0,0	0,0	45,0	2,7	77,7	4,2	72,4	3,7	78,0	3,6
OE	337,5	21,8	350,0	20,8	327,3	17,9	369,1	18,8	393,8	18,2
Fundo Social Europeu	53,7	3,5	80,9	4,8	128,3	7,0	75,2	3,8	143,1	6,6
Outras	87,4	5,6	49,5	2,9	74,1	4,1	76,3	3,9	60,9	2,8
Totais	**1.550,3**	**100,0**	**1.682,5**	**100,0**	**1.828,7**	**100,0**	**1.965,7**	**100,0**	**2.160,4**	**100,0**

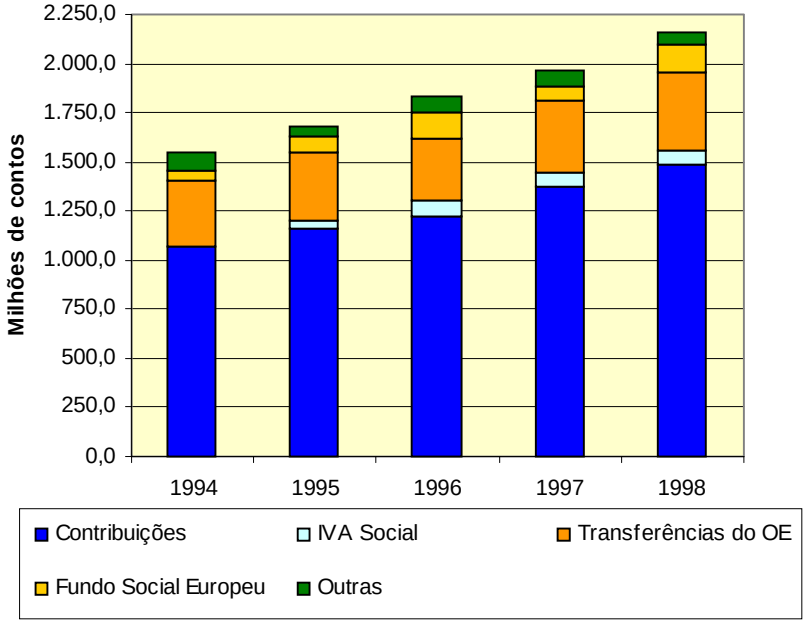
Fonte:CSS/94,CSS/95,CSS/96, CSS/97e CSS/98

Do mapa anterior pode inferir-se o seguinte:

- No período ora em análise as contribuições representaram entre 66,8 % em 1996, e 69,8 % em 1997, apresentando-se 1996 como excepcional, pois o padrão normal ronda os 69 %;
- O apoio do OE atingiu a sua proporção máxima em 1994, com 21,8 %, mantendo-se no último triénio à volta dos 18 %;
- O Fundo Social Europeu apresenta como característica a irregularidade, indo de 3,5 % e 3,8 % respectivamente em 1994 e 1997, com um pico em 1996 (7,0 %), a 6,6 % em 1998;

- As “outras” receitas e transferências apresentam em 1995 e 1998 a sua expressão mais reduzida, não chegando a atingir os 3 %, tendo registado o seu máximo, 5,6 %, em 1994.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:



Quanto às despesas, procedeu-se, com as devidas adaptações, a um tratamento similar ao adoptado para as receitas, tendo resultado o seguinte quadro:

(em milhões de contos)

Despesas e Transferências	1994		1995		1996		1997		1998	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Prestações sociais										
Pensões	884,7	59,0	957,8	58,7	1.031,2	58,8	1.097,2	57,1	1.177,5	55,4
Sub. Desemprego	136,4	9,1	140,2	8,6	138,8	7,9	134,6	7,0	133,1	6,3
Acção Social	73,7	4,9	87,4	5,4	96,3	5,5	108,2	5,6	126,5	6,0
Sub. Doença	79,2	5,3	93,7	5,7	93,7	5,3	91,0	4,7	90,5	4,3
Sub. Famíliar	57,0	3,8	60,2	3,7	69,2	3,9	75,5	3,9	83,4	3,9
Administração	44,9	3,0	61,2	3,7	47,4	2,7	50,4	2,6	55,8	2,6
Rend.Mín. Garantido					0,4	0,0	9,7	0,5	39,5	1,9
Outras	48,8	3,3	53,3	3,3	49,8	2,8	55,4	2,9	59,8	2,8
Transferências correntes										
FEFSS	3,5	0,2	4,7	0,3	4,7	0,3	104,0	5,4	0	0,0
Formação Profissional	41,7	2,8	54,2	3,3	58,7	3,3	61,6	3,2	65,3	3,1
Outras	4,7	0,3	4,3	0,3	7,9	0,5	6,5	0,3	10,9	0,5
Movimentos de capital										
Formação Profissional	101,8	6,8	92,3	5,7	121,6	6,9	111,1	5,8	148,0	7,0
FEFSS									113,2	5,3
Outros	23,4	1,6	23,7	1,5	33,2	1,9	15,5	0,8	21,6	1,0
Totais	**1.499,8**	**100,0**	**1.633,0**	**100,0**	**1.752,9**	**100,0**	**1.920,7**	**100,0**	**2.125,1**	**100,0**

Verifica-se, assim, que, em termos gerais, a estrutura das "Despesas e Transferências" revela uma relativa estabilização ao longo do período, suscitando, no entanto, os seguintes comentários:

- A participação das pensões, cuja posição apontou para proporções à volta de 59 % no triénio 1994/96, registou descida para 57,1 % e 55,4 %, respectivamente em 1997 e 1998. Deve referir-se que as transferências para o FEFSS, tendo, em princípio, como objectivo essencial o reforço do sistema em termos de cobertura das responsabilidades diferidas com pensões, podem ser associadas ao valor das pensões em cada exercício. Estas transferências apresentam dois períodos distintos: o triénio 1994/96, com valores que não chegaram aos 5 milhões de contos, e os anos de 1997 e 1998, com valores acima dos 100 milhões de contos, que representam 5,4 % e 5,3 % do total das despesas e transferências constantes da CSS, respectivamente em 1997 e 1998;

- Apresentam tendência para descida relativa os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença;

- Revelam tendência de crescimento os respeitantes a "Acção social" e ao Rendimento Mínimo Garantido;

- Surgem com pendor estabilizante as despesas relativas ao abono de família/subsídio familiar[1];

[1] Sobre as despesas com esta prestação é prematuro qualquer juízo de valor sobre a respectiva evolução, na sequência da respectiva alteração qualitativa que ocorreu em 1997.

- As transferências correntes para formação profissional, com origem no OSS, apresentam uma evolução sempre crescente, a qual contrasta com a irregularidade denotada nas transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu.

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, como segue:

Taxas de Crescimento Médio Anual no Período 1994/1998

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1994	1998	%
Receitas e transferências			
Contribuições	1.071,7	1.484,6	6,7
Do OE	337,5	393,8	3,1
Outras	141,1	282,0	14,9
Total das receitas	**1550,3**	**2.160,4**	**6,9**
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	884,7	1.177,5	5,9
Sub. Desemprego	136,4	133,1	(0,5)
Acção Social	73,7	126,5	11,4
Sub. Doença	79,2	90,5	2,7
Abono/Sub. Familiar	57,0	83,4	7,9
Administração	**44,9**	**55,8**	**4,4**
Transferências correntes			
Formação profissional	41,7	65,3	9,4
Movimentos de capital			
Formação profissional	101,8	148,0	7,8
Total das despesas	**1.499,8**	**2.105,1**	**7,0**

As variações apuradas permitem referir o seguinte:

- A taxa média anual de crescimento das despesas, 7,0 %, situou-se muito ligeiramente acima da mesma taxa relativa às receitas, 6,9 %;
- A evolução do total das receitas depende significativamente das contribuições cobradas, dado o peso que estas representam no seu conjunto, seguindo-se as comparticipações do OE. Ora, no período em causa, se as taxas de crescimento das contribuições quase acompanharam o total das receitas, os apoios do OE cresceram a uma taxa inferior. Assim, é o movimento das receitas remanescentes (14,9 %) que explica o nível atingido;
- Do lado das prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as despesas em acção social (11,4 %) e as transferências correntes destinadas a formação

profissional (9,4 %), enquanto o subsídio familiar e os movimentos de capital ligados à formação profissional se apresentam um pouco acima da média;

- Com crescimento abaixo da média apresentam-se as pensões (5,9 %) e o subsídio de doença (2,7 %), bem como as despesas com a administração do sistema (4,4 %);
- No conjunto das despesas merece realce o subsídio de desemprego na medida em que apresenta uma taxa de crescimento negativa (-) 0,5 %.

12.3.4.1.3 – Relação com o PIB

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:

(milhões de contos)

Rubricas	1990			1994			1998		
	Valor Nominal	% Total	% PIB	Valor Nominal	% Total	% PIB	Valor Nominal	% Total	% PIB
Receitas e Transferências									
1.Receitas correntes	**754,6**	**91,5**	**7,9**	**1.100,6**	**81,3**	**7,5**	**1.589,0**	**78,8**	**8,2**
Contribuições	725,3	88,0	7,6	1.071,7	79,2	7,3	1.484,6	74,0	7,7
Adicional ao IVA	-	-	-	-			78,0	3,9	0,4
2.Receitas de capital	**2,0**	**0,2**	**0,0**	**6,0**	**0,4**	**0,0**	**2,7**	**0,1**	**0,0**
3.Transferências correntes	**65,5**	**7,9**	**0,7**	**243,2**	**18,0**	**1,6**	**417,3**	**20,7**	**2,2**
Do O E	53,8	6,5	0,6	215,8	15,9	1,5	389,3	19,3	2,0
4.Transferências de capital	**2,3**	**0,3**	**0,0**	**3,7**	**0,3**	**0,0**	**8,3**	**0,4**	**0,0**
TOTAL	**824,5**	**100**	**8,6**	**1.353,6**	**100**	**9,3**	**2.017,3**	**100**	**10,5**
Despesas e Transferências									
1.Despesas correntes	**751,8**	**91,6**	**7,8**	**1.324,8**	**94,0**	**9,1**	**1.766,1**	**88,2**	**9,2**
Pensões	527,4	64,3	5,5	884,7	62,8	6,0	1.177,5	58,8	5,9
Sub. Desemprego	28,2	3,4	0,3	136,4	9,7	0,9	133,1	6,6	0,7
Acção Social	40,7	5,0	0,4	73,7	5,2	0,5	126,5	6,3	0,7
Sub. Doença e Maternidade	62,7	7,6	0,7	92,7	6,6	0,6	109,0	5,4	0,6
Prestações familiares	49,0	6,0	0,5	74,7	5,3	0,5	83,4	4,2	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	-	-	-	-	39,5	2,0	0,2
2.Despesas de capital	**8,7**	**1,1**	**0,1**	**12,5**	**0,9**	**0,1**	**20,3**	**1,0**	**0,1**
3.Transferências correntes	**50,8**	**6,2**	**0,5**	**49,9**	**3,5**	**0,3**	**76,2**	**3,8**	**0,4**
4.Transferências de capital *	**9,4**	**1,1**	**0,1**	**21,5**	**1,5**	**0,1**	**140,6**	**7,0**	**0,7**
FEFSS	13,3	1,6	0,1	3,5	0,2	0,0	113,2	5,7	0,6
TOTAL	**820,7**	**100**	**8,5**	**1.408,6**	**100**	**9,6**	**2.003,2**	**100**	**10,4**

***** - Excepto FSE
Fonte: CSS/90, CSS/94 e CSS/98

Da leitura do quadro anterior, pode verificar-se que:

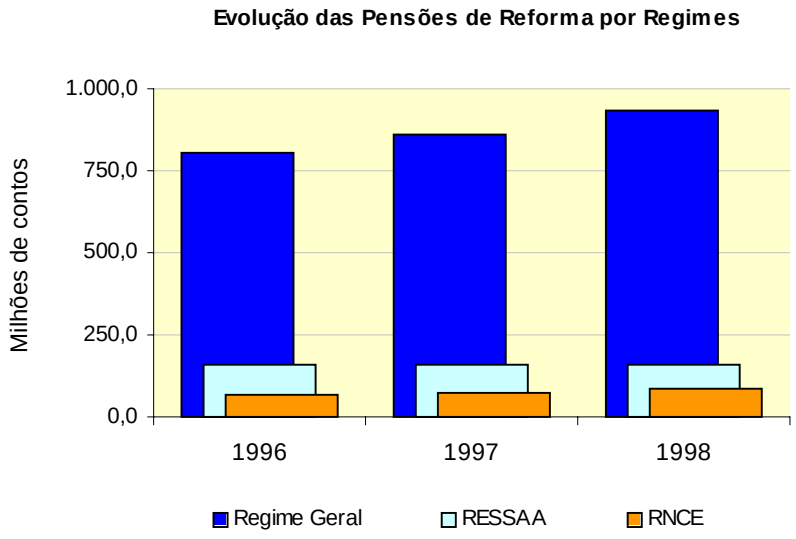
- As contribuições, após o decréscimo registado, de 1990 para 1994, recuperaram de 1994 para 1998, atingindo 7,7 % do PIB em 1998;
- As transferências do OE são as que, na sequência do cumprimento da LBSS, maior incremento revelam, pois passaram de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1998;
- No tocante às despesas e transferências, é de registar, em termos de percentagem do PIB, o incremento verificado na rubrica "Pensões" de 1990 (5,5 %) para 1994 (6,0 %), a que se segue, no entanto, um pequeno decréscimo em 1998 (5,9 %);
- As transferências para o FEFSS atingiram em 1998 0,6 % do PIB, exactamente a mesma proporção que no ano anterior, embora inseridas em diferentes classificações orçamentais (Cfr. ponto 12.3.4.1).

12.3.4.1.4 – Pensões de reforma

Como é do conhecimento geral, um dos pontos fulcrais onde se joga a sustentabilidade futura do sistema de Segurança Social reside nas perspectivas de cobertura financeira das prestações diferidas, essencialmente pensões de reforma, em função de diversas variáveis, nomeadamente demográficas, que influenciam a situação.

A presente abordagem é feita numa óptica assaz estrita, pois apenas se apresenta a análise dinâmica do comportamento, quer dos dados financeiros, quer físicos, das pensões de reforma no triénio 1996-1998.

Em termos de regimes de Segurança Social, embora a maior parte das pensões diga respeito ao regime geral, existem pensões integradas nos regimes não contributivos e equiparados e RESSAA, cuja evolução das respectivas despesas no triénio se apresenta no gráfico seguinte:



O quadro infra apresenta os valores subjacentes ao gráfico anterior:

(em milhares de contos)

Regimes	1996	%	1997	%	1998	%	Δ 1996/97	Δ %	Δ 1997/98	Δ %
Regime Geral	804.606,6	77,8	861.179,8	78,5	930.080,0	79,0	56.573,2	7,0	68.900,2	8,0
RESSAA	160.959,0	15,6	160.624,0	14,6	160.036,9	13,6	(335,0)	(0,2)	(587,1)	(0,4)
RNCE	68.148,0	6,6	75.546,0	6,9	87.394,1	7,4	7.398,0	10,9	11.848,1	15,7
Totais	**1.033.713,6**	**100,0**	**1.097.349,8**	**100,0**	**1.177.511,0**	**100,0**	**63.636,2**	**6,2**	**80.161,2**	**7,3**

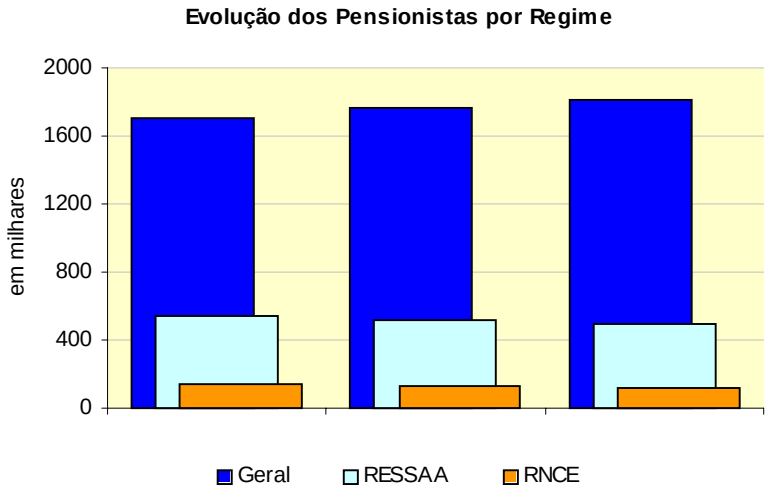
Fonte: CSS/98

A estrutura das despesas não se alterou de forma significativa ao longo do triénio em análise, constituindo as pensões de regime geral a fatia mais avultada, 79 %, do total das despesas, seguindo-se o RESSAA com 13,6 % e o RNCE com os restantes 7,4 %. É, no entanto, visível a tendência de decréscimo, registada nos últimos três anos, dos montantes despendidos com as pensões do RESSAA, enquanto as pensões do regime geral e do RNCE cresceram relativamente a 1997, respectivamente, 8 % e 15,7 %, em 1998.

Em termos globais, em 1998, as despesas com pensões registaram um acréscimo de 80,2 milhões de contos, o que corresponde a um crescimento relativo de 7,3 %, crescimento este mais acentuado do que o verificado no período imediatamente anterior (6,2 %).

Complementando a perspectiva financeira, afigura-se interessante abordar a questão sob o ponto de vista da sua ligação com os dados físicos relativos ao número de pensionistas, mas sem perder de vista o enquadramento dado pelos regimes de Segurança Social.

Em conformidade, apresenta-se, por via dos gráfico e quadro abaixo, a evolução registada no triénio em termos de número de pensionistas por regime:



(em milhares)

Regimes	1996	1997	1998	Variação	
				1996/97	1997/98
Geral	1.706	1.761	1.810	3,2	2,7
RESSAA	546	522	498	(4,4)	(4,8)
RNCE	138	131	123	(5,1)	(6,5)
Totais	**2.390**	**2.414**	**2.431**	**1,0**	**0,7**

Fonte: CSS/98

Como se pode observar, tem-se vindo a registar um aumento no total de pensionistas, sendo, no entanto, o aumento relativo verificado de 1997 para 1998 inferior em cerca de 0,3 % ao ocorrido no período imediatamente anterior. Apesar deste aumento em termos globais, quer os pensionistas afectos ao RESSAA, quer os afectos ao RNCE, denotaram decréscimos com algum significado no triénio, (-) 4,4 % e (-) 4,8 % em 1996/97 e 1997/98, respectivamente, os primeiros e (-) 5,1 % e (-) 6,5 % em iguais períodos, os últimos. Quer isto dizer que o aumento do total de pensionistas se deveu, exclusivamente, aos acréscimos registados nos pensionistas afectos ao regime geral, que cresceram, de 1996 para 1998, cerca de 104 milhares.

Partindo dos dados anteriores, nomeadamente os que se referem aos montantes globais gastos por regime e ao número total de pensionistas por regime, pode-se inferir o valor das pensões médias anuais e mensais, por regime, e respectiva evolução ao longo do triénio:

Pensão Média Anual e Mensal por Regime

(em contos)

Regimes	1996		1997		1998		Variação	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	1996/97	1997/98
Geral	479,4	34,2	496,8	35,5	520,9	37,2	3,6	4,9
RESSAA	289,5	20,7	300,8	21,5	313,8	22,4	3,9	4,3
RNCE	478,2	34,2	561,7	40,1	688,1	49,2	17,5	22,5
Totais	**434,9**	**31,1**	**456,8**	**32,6**	**486,1**	**34,7**	**5,0**	**6,4**

(1)Despesa total no regime/número médio de pensionistas no regime
(2)Pensão média anual/14 mensalidades
Fonte: CSS/98

Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- A pensão média que tem registado aumentos mais significativos é a do RNCE, tendo crescido 17,5 % de 1996 para 1997 e 22,5 % no período seguinte; *
- A pensão média deste regime é a mais elevada dos três regimes, representado, em 1998, cerca de 688 contos anuais, enquanto as pensões médias do regime geral e do RESSAA registaram valores anuais de cerca de 521 e 314 contos, respectivamente;
- O valor médio global, isto é, a pensão média considerando em conjunto os três regimes, registou aumentos de 5,0 % em 1996/97 e 6,4 % em 1997/98, o que significou um aumento, em valor absoluto, de 1.500 escudos/mês no primeiro período e de 2.100 escudos/mês no segundo.

Afigura-se de interesse, cotejar as pensões médias calculadas para 1998, com as pensões mínimas, legislativamente previstas, em cada um dos regimes:

- No regime geral, no ano em questão, a pensão média mensal assumiu o valor de 37,2 contos, valor superior aos valores mínimos da pensão, 31,3 contos, até Novembro e 32,6 em Dezembro de 1998;
- Quanto ao RESSAA a pensão média mensal assumiu o valor de 22,4 contos, muito próximo dos valores unitários de referência, 23,1 contos até Novembro e 24,2 contos em Dezembro;
- Em relação aos regimes não contributivos e equiparados a pensão média mensal atingiu um valor (49,2 contos), bastante acima dos valores legais de referência, 22,1 contos até Novembro e 23,6 contos em Dezembro.

No que se refere aos regimes não contributivos, afigurando-se incongruente a pensão média encontrada, foi inquirido o IGFSS em sede de contraditório, tendo a resposta sido a seguinte:

> *"O valor indicado foi calculado a partir do total das despesas com aquele regime, incluindo os complementos sociais de pensão dos pensionistas do regime geral (D. L. n.º 329/93, de 25 de Setembro), pelo que não corresponde ao valor correcto, ficando, por esse facto, prejudicadas as observações proferidas (pág. ... do relatório e II.11 das conclusões e recomendações). Para uma determinação mais rigorosa, teria, ainda, de se ter em conta que a despesas anual inclui retroactivos, suplementos e complementos."*.

O esclarecimento do IGFSS permite suscitar a recomendação de que o relatório e mapas que constituem as CSS analíticas, aliás, a fonte de onde se retiraram os dados em questão, passe a discriminar o montante de pensões, tendo em atenção os factores ora apontados pelo IGFSS.

12.3.4.2 – A CEO e os regimes de Segurança Social

O enquadramento legal do sistema, do ponto de vista do seu financiamento, continua a ser dado pela LBSS, independentemente dos diversos diplomas complementares supervenientes, preconizando que o **regime geral** de segurança social seja financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrém, das respectivas entidades empregadoras (art.º 52.º), enquanto o **regime não contributivo** deve ser financiado por transferências do Estado (art.º 54.º). Por sua vez, a **acção social** deve ser financiada fundamentalmente por transferências do Estado (art.º 55.º, n.º 1). 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).

Conforme tem vindo a ser citado em anteriores Pareceres, o tratamento dado nas CSS, no que à análise sobre o financiamento por regimes diz respeito, segue de perto as situações previstas na LBSS, associando-lhes no entanto outras, consideradas para este efeito como assimiláveis a regimes e que são o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (**RESSAA**), subregime igualmente referido na LBSS (artigo 69.º), o Rendimento Mínimo Garantido (**RMG**), as acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o **DAFSE,** e uma área residual constituída por 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 ao período compreendido entre 1996 e 1998.

12.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

Agruparam-se as receitas e transferências inscritas nas Contas de 1996 a 1998 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, do extinto MQE e do Ministério da Educação - componente educativa (acção social pré-escolar);

c) Externas – A parte mais importante diz respeito ao FSE, mas também se incluem outras transferências da UE, como sejam do FEDER e o apoio derivado 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, em grande parte oriundas da SCML.

No período considerado, o financiamento do sistema operou-se da seguinte forma:

Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento

(em milhares de contos)

Origem de Fundos	1996		1997		1998	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral	1.342.453	73,4	1.499.064	76,3	1.591.654	73,7
OE	329.643	18,0	370.504	18,8	403.522	18,7
Externas	139.937	7,7	77.618	3,9	147.657	6,8
SCML	16.691	0,9	18.600	0,9	17.543	0,8
TOTAIS	**1.828.724**	**100,0**	**1.965.786**	**100,0**	**2.160.376**	**100,0**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

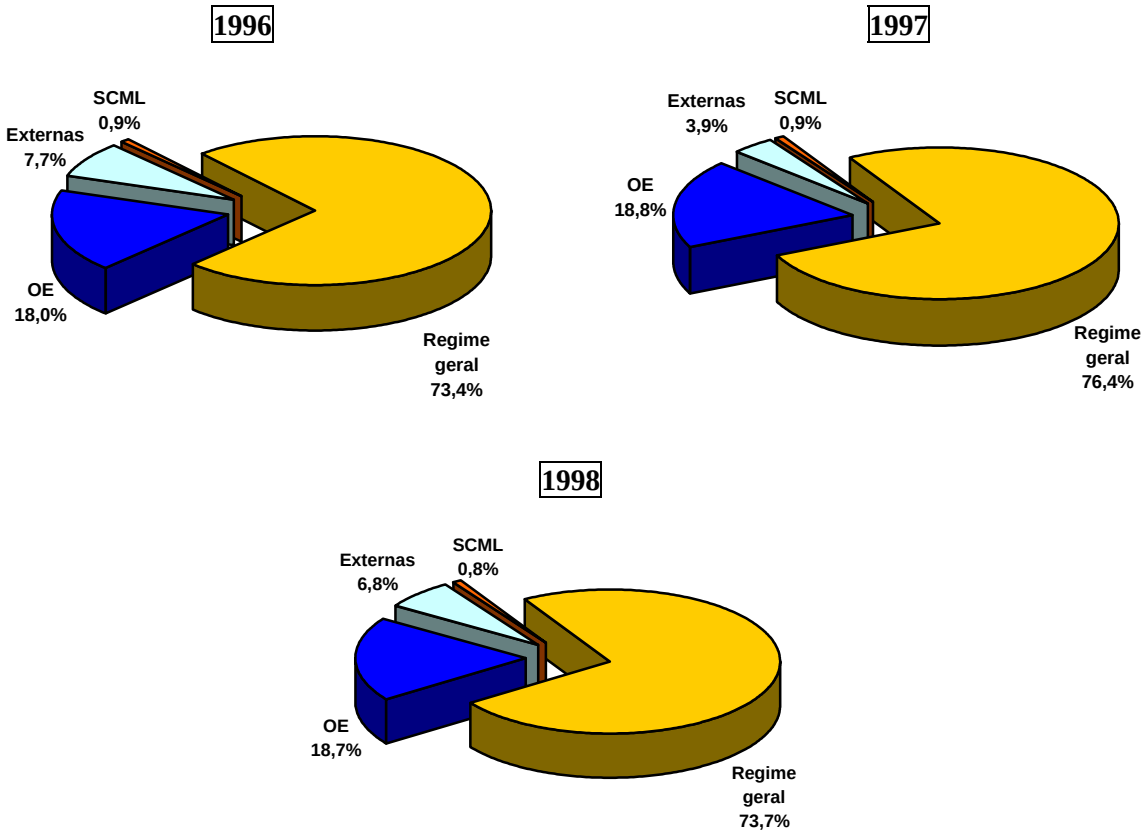
As receitas imputáveis ao próprio sistema (regime geral) foram, em 1998, de cerca de 1,6 mil milhões de contos, ou seja, cerca de 73,7 % do total das receitas inscritas na Conta, proporção próxima do verificado em 1996, mas inferior a 1997, com um acréscimo absoluto de cerca de 100 milhões de contos, representando uma desaceleração quando em cotejo com o período imediatamente anterior (cerca de 150 milhões de contos).

Manteve-se, em termos relativos, a participação do Estado, entre os 18 % e os 19 %, que atingiu um valor pouco acima dos 400 milhões de contos, enquanto a componente externa revelou uma

recuperação para um valor próximo dos 150 milhões de contos, denotando irregularidade, pois em 1997 tinha sido cerca de metade e em 1996 de quase 140 milhões de contos. A participação da SCML, cujos valores nos três anos oscilaram entre os 16,7 e os 18,6 milhões de contos, apesar de não chegar a um por cento, é extremamente significativa em termos de acção social.

Manteve-se, assim, uma situação em que as receitas do regime geral, fundamentalmente percebidas dos contribuintes e beneficiários, financiam quase três quartos das necessidades financeiras do sistema, enquanto o Estado, por via do OE, quase atinge um quinto.

Representando graficamente as situações anteriores, temos:



Tem interesse a este respeito comparar o financiamento do sistema de Segurança Social português com o dos países da UE, através de indicadores geralmente utilizados para o efeito, ou seja, através do peso das contribuições, tendo por origem as entidades patronais e os trabalhadores, quando em cotejo com o PIB, enquadrado em análise no indicador constituído pelo nível de fiscalidade (receitas fiscais adicionadas às contribuições para a segurança social). Para o efeito, foi elaborado o quadro seguinte:

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**	**3,0**	**4,9**	**8,2**	**30,2**
	1998	**3,3**	**5,0**	**8,9**	**34,9**
ALEMANHA	1990	5,9	7,0	13,7	36,7
	1998	6,6	7,6	15,2	37,1
ÁUSTRIA	1990	5,7	6,7	13,5	41,0
	1998	6,2	7,3	15,0	44,3
BÉLGICA	1990	4,4	9,4	14,7	43,9
	1998	-	-	14,5	46,3
DINAMARCA	1990	1,1	0,3	1,4	47,1
	1998	1,2	0,3	1,5	49,3
ESPANHA	1990	2,0	8,8	12,2	34,4
	1998	1,9	8,4	12,1	34,2
FINLÂNDIA	1990	0	9,3	9,8	44,9
	1998	2,0	9,4	11,8	46,9
FRANÇA	1990	5,7	11,7	18,9	43,0
	1998	4,1	11,3	16,5	45,2
GRÉCIA	1990	4,5	4,5	9,0	29,7
	1997	5,8	4,8	10,7	33,7
IRLANDA	1990	1,7	3,0	5,0	33,6
	1998	1,3	2,5	4,1	32,3
ITÁLIA	1990	2,5	9,2	12,8	38,9
	1998	2,7	9,0	12,8	43,5
LUXEMBURGO	1990	4,5	5,8	11,8	43,9
	1998	4,8	5,2	11,6	45,1
PAÍSES BAIXOS	1990	10,3	3,3	16,7	44,6
	1998	8,2	5,3	16,5	41,1
REINO UNIDO	1990	2,4	3,6	6,2	36,3
	1998	2,7	3,5	6,6	37,6
SUÉCIA	1990	0,1	14,5	15,1	55,6
	1998	3,0	11,8	15,1	53,0
MÉDIA U.E. (1)	1990	3,6	6,8	11,3	40,3
	1997	4,2	6,7	11,8	41,5
MÉDIA O.C.D.E. (1)	1990	2,7	4,9	8,4	35,6
	1997	3,0	5,7	9,6	37,2

(1) – Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1998, Paris, 1999

O peso das contribuições para a segurança social, em termos de PIB, é mais reduzido no nosso País do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia, com excepção da Dinamarca, Irlanda e do Reino Unido, facto que está associado aos respectivos esquemas de financiamento da segurança social.

Quanto ao nível de fiscalidade (incluindo o sistema de Segurança Social), a disparidade não é tão acentuada, estando Portugal, neste domínio, apenas abaixo do nível da Irlanda, da Grécia e da Espanha.

É de registar que de 1990 a 1997, em Portugal, o peso das contribuições para a Segurança Social aumentou em relação ao PIB, 0,7 pontos percentuais, diminuindo o seu diferencial em relação à média da União Europeia, em que a variação foi de 0,5 pontos percentuais, mas aumentando-o relativamente à média da OCDE, em que a variação foi de 1,2 %. De sublinhar, porém, que em muitos Estados da União Europeia este indicador estabilizou ou sofreu mesmo uma diminuição no período considerado.

A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal (com as excepções da Dinamarca, da Grécia e dos Países Baixos), tendo, em Portugal, nos últimos 8 anos, estas estacionado, com tendência ascendente, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a estabilização registada na média da UE, mas em tendência descendente, o que parece ter que ver com a preocupação de reduzir o custo do factor trabalho e, assim, incentivar o emprego.

12.3.4.2.2 – Contribuição do OE e aplicação de fundos por regimes

Os apoios financeiros do OE ao sistema, os quais, como se verificou, ultrapassaram um pouco os 400 milhões de contos, são um instrumento significativo no que **respeita à redistribuição de rendimentos operada pela actividade do Estado** e das opções políticas que lhe estão subjacentes, representando o esforço dos cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social.

No período de 1996 a 1998, os valores em questão tiveram a seguinte natureza:

Distribuição das Transferências do Estado

(em milhares de contos)

Origem dos Fundos	1996		1997		1998	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
OE	323.550	98,2	365.000	98,5	389.250	96,5
ME - Comp. Educativa	0	0,0	0	0,0	9.063	2,2
OE - PIDDAC	3.673	1,1	4.132	1,1	4.629	1,1
MQE/MTS	2.200	0,6	952	0,3	360	0,1
MES	220	0,1	420	0,1	220	0,1
TOTAIS	**329.643**	**100,0**	**370.504**	**100,0**	**403.522**	**100,0**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A redistribuição operada no mesmo período, em relação a cada uma destas componentes das transferências estatais por despesas e transferências imputáveis aos regimes foi a seguinte:

Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos)

Origem \ Aplicação	1996							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	323.550	12.733	71.674	147.362	88.281	3.500		
OE - PIDDAC	3.673				3.673			
MQE/MTS	2.200	1.429					771	
MES	220							220
Totais	**329.643**	**14.162**	**71.674**	**147.362**	**91.954**	**3.500**	**771**	**220**

Origem \ Aplicação	1997							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	365.000	12.621	79.748	149.113	98.218	25.300		
OE - PIDDAC	4.132				4.132			
MQE/MTS	952						952	
MES	420							420
Totais	**370.504**	**12.621**	**79.748**	**149.113**	**102.350**	**25.300**	**952**	**420**

Origem \ Aplicação	1998							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	389.250	12.572	93.341	137.051	111.786	34.500		
ME	9.063				9.063			
OE - PIDDAC	4.629				4.629			
MQE/MTS	360						360	
MES	220							220
Totais	**403.522**	**12.572**	**93.341**	**137.051**	**125.478**	**34.500**	**360**	**220**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A estrutura de redistribuição apresenta um significativo paralelismo no triénio em causa, sendo as características comuns aos três exercícios as seguintes:

- As transferências do OE via MTS têm um peso dominante e destinam-se a alimentar diversas situações ou regimes, por ordem de importância: o RESSAA, a acção social, regimes não contributivos e equiparados, rendimento mínimo garantido e mesmo o regime geral, dada a obrigação legal de o Estado cobrir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários, regime não contributivo incluído no regime geral;
- Os montantes para investimento do PIDDAC destinam-se a projectos no âmbito exclusivo da acção social;
- As verbas com origem no MTS (anterior MQE), têm como objectivo o apoio à formação profissional. Exceptua-se, em 1996, a transferência de 1.429 milhares de contos para

compensação de juros de uma linha de crédito associada ao apoio ao emprego, os quais tinham sido suportados por fundos do regime geral;

- As transferências do Ministério do Equipamento Social têm como objectivo a aplicação em subsídios de renda de casa, os quais, embora sendo prestações sociais, têm um enquadramento excepcional em termos jurídicos, o qual implica que a respectiva cobertura financeira, na prática apenas parcial, seja imputada ao referido Ministério;
- Como inovação, em 1998, surge a transferência do Ministério da Educação, para reembolso de encargos correspondentes à componente educativa do ensino pré-escolar na rede de IPSS.

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, RESSAA, Acção Social e RMG, a saber:

Regimes	1996	1997	1998
RNCE	100,0 %	100,0 %	100,0 %
RESSAA	88,7 %	89,9 %	82,8 %
Acção Social	85,2 %	84,5 %	88,3 %
RMG	100,0 %	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 e RMG, mas reitera-se, no entanto, a tese de que o RESSAA, sendo, na prática, um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total.

12.3.4.2.3 – Transferências externas e aplicação por despesas imputadas aos regimes

É a seguinte a origem e aplicação de fundos das transferências provenientes do estrangeiro, quanto ao triénio compreendido entre 1996 e 1998:

Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos)

Origem \ Aplicação	1996				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	128.311			128.311	
UE-IEFP	10.359	10.359			
FEDER-PIDDAC	1.250		1.250		
ACNUR	17				17
Totais	**139.937**	**10.359**	**1.250**	**128.311**	**17**

Origem \ Aplicação	1997				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	75.222			75.222	
UE-IEFP	2.131	2.131			
FEDER-PIDDAC	250		250		
ACNUR	15				15
Totais	**77.618**	**2.131**	**250**	**75.222**	**15**

Origem \ Aplicação	1998				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	143.114			143.114	
UE-IEFP	534	534			
FEDER-PIDDAC	4.000		4.000		
ACNUR	9				9
Totais	**147.657**	**534**	**4.000**	**143.114**	**9**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

O quadro anterior permite suscitar os seguintes comentários:

- Neste grupo predominam as transferências do FSE destinadas a acções de formação profissional, que denotam, no período em análise, como aliás já foi referido, uma irregularidade significativa;
- Verifica-se uma perda acentuada de importância quanto às transferências da União Europeia destinadas a compensar o regime geral, no que aos esquemas de isenção contributiva diz respeito;
- A componente do PIDDAC financiada pelo FEDER demonstra, igualmente, um padrão irregular.

12.3.4.2.4 – Aplicação de fundos no regime geral

Os fundos disponíveis no regime geral dizem respeito, como se referiu, não só aos meios financeiros gerados pelo próprio sistema, como também aos montantes indicados recebidos do OE, consignados

ao regime especial dos ferroviários, à compensação de juros da linha de crédito associada à formação profissional (1996), bem como às 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 três exercícios em questão, conforme se evidencia no quadro que segue:

Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral

(em milhares de contos)

Origem \ Aplicação	1996						
	Totais	**RG**	**RESSAA**	**AS**	**DAFSE**	**DIV**	**Saldo RG**
RG	1.337.489	1.235.194	18.833	3.705	18.160	1.256	60.341
OE	12.733	12.733					
MQE	1.429	1.429					
Externas	10.359	10.359					
Totais	**1.362.010**	**1.259.715**	**18.833**	**3.705**	**18.160**	**1.256**	**60.341**

Origem \ Aplicação	1997						
	Totais	**RG**	**RESSAA**	**AS**	**DAFSE**	**DIV**	**Saldo RG**
RG	1.479.082	1.310.983	16.813	3.659	13.507	2.400	131.720
OE	12.621	12.621					
Externas	2.131	2.131					
Totais	**1.493.834**	**1.325.735**	**16.813**	**3.659**	**13.507**	**2.400**	**131.720**

Origem \ Aplicação	1998						
	Totais	**RG**	**RESSAA**	**AS**	**DAFSE**	**DIV**	**Saldo RG**
RG	1.591.654	1.410.266	28.467	4.208	25.891	3.036	119.786
OE	12.572	12.572					
Externas	534	534					
Totais	**1.604.760**	**1.423.372**	**28.467**	**4.208**	**25.891**	**3.036**	**119.786**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

Deve notar-se que as despesas imputadas no ano ao regime geral, nos exercícios de 1996 e 1997, apresentam valores inferiores às receitas (conforme o primeiro quadro inserto em 12.3.4.2.1), na medida em que incluem receitas imputadas ao próprio ano que se destinam a compensar despesas de anos anteriores[1], o que não acontece em 1998.

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.

[1] Os valores em questão dizem respeito 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.

Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- Verifica-se que as receitas do regime geral financiaram, não só as despesas do próprio regime, como o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e outras, incluídas no grupo residual "diversos";
- Enquanto, de 1996 para 1997, os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social e DAFSE (FSE) registaram uma tendência descendente, no período subsequente aconteceu precisamente o contrário, dando-se, assim, um aumento do esforço financeiro por parte do regime geral, favorecendo os regimes em causa;
- O conjunto "diversos" registou uma evolução crescente nos dois períodos, em grande parte devido às transferências para o INATEL;
- A conjugação dos referidos acréscimos, ou seja, o relativo aumento do apoio do regime geral aos outros regimes em apreço e o natural acréscimo das despesas imputáveis ao próprio regime geral, conduziu a que o saldo final apresentado por este, em 1998, fosse inferior ao do ano transacto, em contraste com a evolução de 1996 para 1997.

12.3.4.2.5 – Aplicação das transferências provenientes da SCML

Neste domínio, reveste-se de particular importância o financiamento da Acção Social, onde, atendendo à sua natureza, se poderiam incluir a maior parte das aplicações incluídas no conjunto "Diversos".

Este "regime" tem uma natureza residual, pois é constituído por receitas e despesas não enquadráveis nos regimes e situações assimiláveis atrás considerados, predominando, no entanto, os fins que podem ser considerados como de acção social, a saber: transferências para IPSS com receitas provenientes do Fundo de Socorro Social (FSS), subsídios de renda com cobertura parcial das respectivas despesas por parte do MES, Programa de Apoio a Idosos (PAII) e Projecto Ser Criança. Inclui, no entanto, despesas de natureza diversa da acção social, como sejam transferências para o INATEL e despesas com a formação de pessoal pertencente ao sistema.

Na medida em que a maior parte das respectivas receitas são precisamente provenientes da SCML, o quadro seguinte permite constatar um esquema distributivo idêntico, ao longo do período 1996/98:

Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos)

Origem \ Aplicação	1996		
	Totais	AS	DIV
SCML	14.018	10.998	3.020
FSS	2.673		2.673
Totais	**16.691**	**10.998**	**5.693**

Origem \ Aplicação	1997		
	Totais	AS	DIV
SCML	15.554	13.453	2.101
FSS	3.046		3.046
Totais	**18.600**	**13.453**	**5.147**

Origem \ Aplicação	1998		
	Totais	AS	DIV
SCML	14.490	12.653	1.837
FSS	3.053		3.053
Totais	**17.543**	**12.653**	**4.890**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

12.3.4.2.6 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

É possível, em face das considerações anteriores, sintetizar, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e por outro, as aplicações de meios financeiros por regimes e situações afins.

Quanto às aplicações, é legítimo tecer as seguintes considerações:

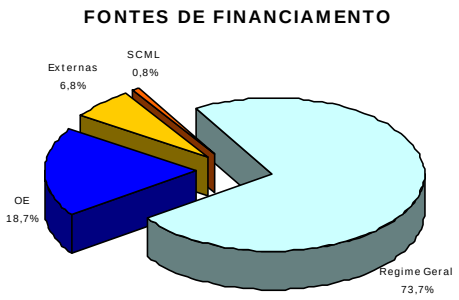
- O OE é a única fonte que financia todos os regimes sem excepção, cobrindo mesmo a totalidade das despesas inerentes aos RNCE e RMG;
- Os meios à disposição do Regime Geral, isto é, incluindo não só as suas receitas próprias como as oriundas do Estado e do exterior, cobrem a totalidade das suas próprias 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 na acção social e em fins de idêntica natureza, embora englobados no conjunto "diversos".

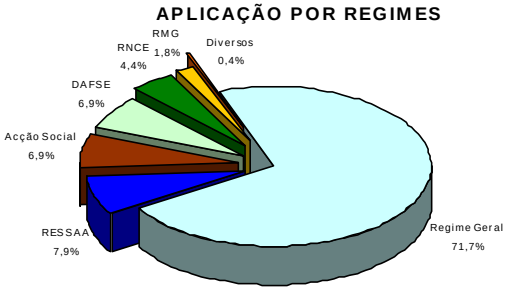
Considerando a situação relativamente ao exercício de 1998, a partir dos valores tal como se apresentam na CSS/98 e no respectivo relatório sintético, cujo padrão não se caracteriza por variações

sensíveis ao longo do triénio que vem sendo analisado, as origens por fontes de financiamento e as aplicações de fundos por regimes, têm a seguinte esquematização:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	73,7 %
Estado	18,7 %
Externas	6,8 %
SCML	0,8 %

Aplicação por regimes	
Regime Geral	71,7 %
RESSAA	7,9 %
Acção social	6,9 %
DAFSE	6,9 %
RNCE	4,4 %
RMG	1,8 %
Diversos	0,4 %





Confirmando o referido em anteriores Pareceres, 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.

12.3.4.2.7 – O tratamento dos "saldos" nas CSS sob o ponto de vista dos regimes

O tratamento dos saldos tem vindo a ser apontado como um dos pontos fracos do sistema contabilístico que orienta a Segurança Social, tanto nos Orçamentos como nas Contas. Mas, no que se refere, particularmente, ao relatório sintético que delas faz parte integrante, seria de esperar que o actual tratamento especializado sob o ponto de vista dos regimes, nele inserido e iniciado em 1996, quanto às receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, pudesse contribuir para clarificar a situação, facto que não aconteceu em toda a sua extensão, de acordo com o tem vindo a ser apontado sobre a matéria em causa nos Pareceres sobre a CSS/96 e CSS/97. Procurando aprofundar o problema, elaboraram-se, com base nos valores constantes dos relatórios anexos às CSS/96, CSS/97 e CSS/98, os seguintes quadros:

Ano de 1996 (em milhares de contos)

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências de	Transferências para	Saldos por Regime
Geral		1.362.010	1.258.520	**103.490**	(43.149)		60.341
Não contributivo		71.674	71.674	**0**			0
RESSAA		147.362	166.195	**(18.833)**		18.833	0
Acção social		104.228	106.683	**(2.455)**		3.705	1.250
RMG		3.500	353	**3.147**			3.147
DAFSE	15.018	134.046	124.202	**6.702**		18.160	24.862
Diversos		5.904	7.160	**(1.256)**		2.451	1.195
TOTAIS	**15.018**	**1.828.724**	**1.752.947**	**90.795**	**(43.149)**	**43.149**	**90.795**

Ano de 1997

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências de	Transferências para	Saldos por Regime
Geral	100.000	1.493.834	1.425.735	**168.099**	(36.379)		131.720
Não contributivo		79.748	79.748	**0**			0
RESSAA		149.113	165.926	**(16.813)**		16.813	0
Acção social		116.053	120.960	**(4.907)**		3.659	(1.248)
RMG		25.300	9.755	**15.545**			15.545
DAFSE		96.156	111.055	**(14.899)**		13.507	(1.392)
Diversos		5.582	7.516	**(1.934)**		2.400	466
TOTAIS	**100.000**	**1.965.786**	**1.920.695**	**145.091**	**(36.379)**	**36.379**	**145.091**

Ano de 1998

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências de	Transferências para	Saldos por Regime
Geral	100.000	1.604.760	1.523.372	**181.388**	(61.602)		119.786
Não contributivo		93.341	93.341	**0**			0
RESSAA		137.051	165.518	**(28.467)**		28.467	0
Acção social		142.131	145.800	**(3.669)**		4.208	539
RMG	18.692	34.500	39.534	**13.658**		0	13.658
DAFSE	17.879	143.474	148.150	**13.203**		25.891	39.094
Diversos	1.661	5.119	9.292	**(2.512)**		3.036	524
TOTAIS	**138.232**	**2.160.376**	**2.125.007**	**173.601**	**(61.602)**	**61.602**	**173.601**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

Nos Pareceres de 1996 e 1997 foram apontadas algumas contradições quanto ao tratamento do tema em questão, as quais, no Relatório sintético da CSS/98 procuram ser resolvidas, ao serem incluídos quadros resumo por regimes que contemplam as sugestões apresentadas pelo Tribunal. É precisamente este aspecto, entre outros, que se comenta, regime a regime, conforme segue:

- **Regime geral**
  - O saldo final de 1996 seria de 60.341 milhares de contos, mas no início de 1997 são assumidos 100.000 milhares de contos;
  - Em 1997 o saldo final era de 131.720 milhares de contos, mas 1998 inicia-se com 100.000 milhares de contos.
- **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 estava explicitado como saldo inicial em 1997. O Relatório sintético sobre a CSS/97 (pág. 18) vem ao encontro desta tese, corrigindo a situação;
  - Verifica-se, no entanto, que o valor anterior excede o défice de 1997 (1.248 milhares de contos), não havendo qualquer explicação para este pequeno saldo de 2 milhares de contos, que não transita para 1998.
- **Rendimento Mínimo Garantido**
  - Quanto ao RMG, havia saldos de execução orçamental em 1996 e 1997. 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 na CSS/97 sobre o valor não despendido em 1996;
  - À semelhança da Acção Social, a situação é corrigida em 1998, pois o saldo inicial de 1998, embora incongruente em relação ao saldo final de 1997, retoma em acumulação o saldo remanescente de 1996, adoptando o valor de 18.692 milhares de contos.
- **DAFSE (FSE)**
  - Neste caso, a situação seria semelhante aos dois anteriores, se não enfermasse de uma contradição básica, a qual reside no facto de o saldo inicial considerado na CSS/96 ser de 15.018 milhares de contos, agora "corrigido", na CSS/98, para (-) 5.591 milhares de contos, valor, que, a ser correcto, conduziria precisamente ao saldo inicial de 1998 para este "regime", ou seja 17.879 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, omitido em 1997, é retomado em 1998, através da agregação com o saldo final de 1997, perfazendo um total de 1.661 milhares de contos.

Finalmente, não deve omitir-se uma crítica essencial formulada na CSS/96, quando foi iniciado este procedimento de análise, que reside no facto de ter sido considerado como hipótese de trabalho inicial uma tese irrealista, ou seja, a de que o saldo inicial do sistema seria apenas de 15.018 milhares de contos, saldo imputado ao FSE. Deve notar-se que é precisamente este saldo que vem a ser corrigido

na CSS/98 para (-) 5.591 milhares de contos, facto que se vem adicionar às incongruências da aplicação concreta da metodologia adoptada no tratamento dos regimes, pese embora as qualidades que se lhe vêm reconhecendo.

12.3.4.2.8 – 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 no triénio 1996/98:

Origem de Fundos na Acção Social

(em milhares de contos)

Fontes de Financiamento	1996		1997		1998	
	V. absolutos	%	V. absolutos	%	V. absolutos	%
(1) OE	**91.954**	**86,2**	**102.350**	**84,6**	**125.478**	**86,1**
Transf. Correntes	88.281		98.218		111.786	
Min. Educação	0		0		9.063	
PIDDAC	3.673		4.132		4.629	
(2) SMCL	**11.024**	**10,3**	**13.453**	**11,1**	**12.653**	**8,7**
Apostas Mútuas	10.998		13.453		12.653	
JOKER	26		0		0	
(3) Regime Geral	**2.455**	**2,3**	**4.907**	**4,1**	**3.669**	**2,5**
Cobertura de Défice	2.455		4.907		3.669	
(4) FEDER	**1.250**	**1,2**	**250**	**0,2**	**4.000**	**2,7**
PIDDAC	1.250		250		4.000	
Totais (1+2+3+4)	**106.683**	**100,0**	**120.960**	**100,0**	**145.800**	**100,0**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A estrutura de financiamento da acção social apresenta, assim, características muito semelhantes nos exercícios em questão, evidenciando-se que:

- O financiamento do OE representou cerca de 86,1 % 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", proporção que, em 1997,tinha sido de 84,6 %;
- O apoio da SCML, que foi de 11,0, 13,5 e 12,7 milhões de contos, respectivamente em 1996, 1997 e 1998, representa em 1998 cerca de 8,7 %, proporção menor que nos anos anteriores;

- Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS (valor considerado como de cobertura de défice por parte do regime geral) e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência crescente, na medida em que, no seu conjunto, quando em 1996 estavam entre os 7 e os 8 milhões de contos, atingiram um valor superior a 9 milhões de contos em 1997, culminando em 1998 acima dos 12 milhões de contos.

12.4 –Balanço e Demonstração de Resultados

O Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos[1] resultam de um processo de consolidação, o qual segue o método da consolidação integral, tendo como base os dados contabilísticos recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação.

Em seguida é construído um "agregado", seguindo-se um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação.

Como vem sendo norma, de acordo com as regras e procedimentos contabilísticos adoptados, 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"[2] para "Reserva Geral de Sistema", tendo sido em 1998 de cerca de 428,7 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui na referida "Reserva Geral do Sistema", facto que desvirtua, conforme tem vindo a ser focado em anteriores Pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector.

Para obter o "agregado" acima referido, o IGFSS efectua 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.

12.4.1 – Preparação da Conta Consolidada: ajustamentos extra--contabilísticos

Após recepção das contas, os serviços 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; 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 de um documento designado por "Diário-Razão consolidação".

[1] Deve referir-se que a Demonstração de Resultados Líquidos não será objecto de análise directa e autónoma, mas apenas na medida em que o respectivo conteúdo seja comum ao Balanço e principalmente porque a maior parte dos factos que, nela contidos, possam ser considerados como relevantes, são comuns à CEO, afinal, o principal objecto de apreciação em sede de Parecer.

[2] 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.

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 deveriam ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. No Parecer de 1997 recomendou-se a elaboração de um "Manual de Consolidação" que integrasse 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, também foi recomendado que 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. Tal não foi concretizado.

A exemplo do Parecer transacto, foi efectuada uma pesquisa e recolha de elementos das diversas contas parcelares, por forma a permitir uma "simulação" dos ajustamentos efectuados e dos valores consolidados em cada um dos estádios das operações em causa.

Assim, foram reconstituídos os passos seguidos entre os valores agregados inscritos no "Diário-Razão consolidação", ou seja, o agregado final, e o agregado das contas parcelares, obtendo os ajustamentos efectuados sem verbete de lançamento, os quais se sintetizam, em termos de agregados do Balanço, no seguinte quadro:

Ajustamentos sem Verbete de Lançamento

(em milhares de contos)

Rubricas	Valores Agregados	Débitos	Créditos	Valores Consolidados
Activo	811.522,0	3,0	3,0	811.522,0
Passivo	580.504,4		150,0	580.654,4
Situação Líquida:	231.017,6	0,0	121.415,0	230.867,6
Reservas	74.674,7	152,0	104.026,2	178.548,9
Resultados Transitados	35.367,0	4.024,2		31.342,8
Resultados Líquidos	120.975,9	117.388,8	17.388,8	20.975,9
TOTAIS	**0,0**	**121.568,0**	**121.568,0**	**0,0**

Fonte: CSS/98

Elaborou-se, também, o seguinte quadro síntese, que espelha a realidade do "Diário-Razão Consolidação" e que, partindo do "agregado final", com as alterações contabilísticas inseridas nos verbetes de lançamento, obtém como resultado os valores consolidados:

Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

Rubricas	Valores Agregados	Débitos	Créditos	Valores Consolidados
Activo	811.522,0	0,0	9.476,7	802.045,3
Passivo	580.654,4	440.857,0	0,0	139.797,3
Situação Líquida:	230.867,6	3.495.762,7	3.927.143,0	662.247,9
Reservas	178.548,9	18.422,4	477.306,2	637.432,7
Resultados Transitados	31.342,8	31.342,8	0,0	0,0
Resultados Líquidos	20.975,9	3.445.997,5	3.449.836,8	24.815,2
TOTAIS	**0,0**	**3.936.619,7**	**3.936.619,7**	**0,0**

Fonte: CSS/98

Com base nos dados anteriores, pode comentar-se o seguinte:

- Como já tinha sido observado no Parecer sobre a CSS de 1997, a extensão dos ajustamentos concretizados é mais significativa quanto aos lançamentos contemplados em verbete, embora estes estejam acrescidos pelos débitos e créditos em "Resultados líquidos", os quais derivam da especificidade do "software" utilizado, quanto aos movimentos da rubrica "Compensação financeira";
- Como vem acontecendo ao longo dos exercícios anteriores, o movimento contabilístico relativamente mais significativo consiste na transferência do saldo da rubrica do Passivo "IGF – Contribuições e Adicionais" para "Reserva Geral do Sistema", que em 1998 representou cerca de 428,7 milhões de contos;
- Os movimentos sem verbete, os quais, de modo geral, traduzem anomalias, verificadas pelo IGFSS nas contas parcelares, que são corrigidas para efeitos de consolidação, pois, caso seja justificado, só o podem ser nas contas parcelares no exercício seguinte, representaram, no seu conjunto, cerca de 121,6 milhões de contos;
- No mesmo conjunto, o movimento mais significativo foi a transferência de "Resultados líquidos" para "Reserva geral do sistema", no total de cerca de 104 milhões de contos, traduzindo fundamentalmente o ajustamento decorrente da transferência de 100 milhões de contos para o FEFSS, tendo como contrapartida os "Resultados de exercícios anteriores";
- Dos restantes movimentos, a maior parte são de natureza recorrente, não se entendendo a razão da respectiva omissão em adequados documentos de suporte.

Em sede de contraditório, o IGFSS apresentou as seguintes alegações:

> *"A Consolidação da conta da Segurança Social efectuada pelo IGFSS integra duas fases :*
>
> - *Análise e verificação das contas das ISS com vista à respectiva harmonização para se proceder à respectiva consolidação global*
> - *Elaboração de um diário razão a partir do agregado global, tendo em vista as operações de consolidação apoiadas em verbetes.*

As anomalias detectadas na primeira fase, geralmente associadas ao preenchimento dos mapas são comunicadas às ISS, as quais efectuam as correcções e enviam novos mapas – a verificar-se a necessidade de correcção contabilística serão as ISS informadas das mesmas para correcção no próximo ano ou no ano seguinte."

Esta descrição do processo é paralela à exposição do TC, aparentemente não suscitando qualquer alteração nas apreciações e recomendações avançadas sobre a matéria, nomeadamente no que se refere à apresentação de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados.

12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

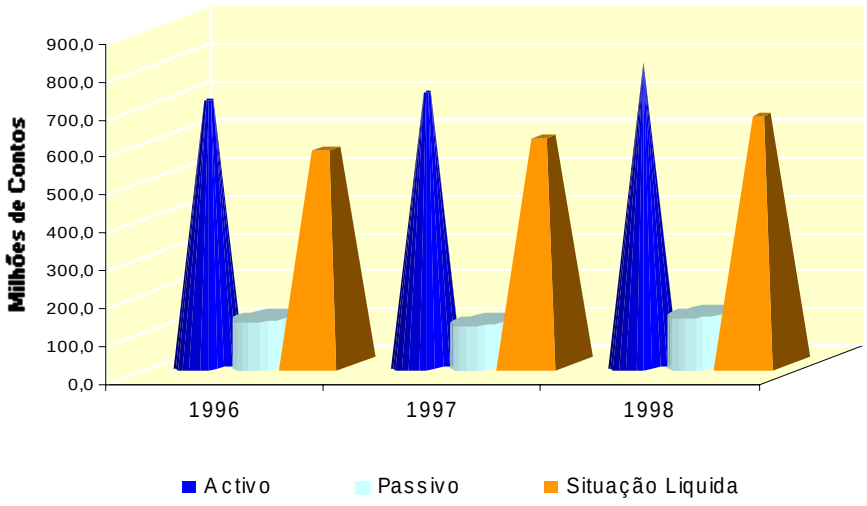
De acordo com os Balanços do triénio 1996-1998, os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e da Situação Líquida, são espelhados no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Rubrica	1996	1997	1998	1996/1997		1997/1998	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Activo	700.666,3	722.171,6	802.045,3	21.505,3	3,1	79.873,7	11,1
Passivo	130.119,8	118.792,6	139.797,3	(11.327,2)	(8,7)	21.004,7	17,7
Situação Liquida	570.546,5	603.379,0	662.247,9	32.832,5	5,8	58.868,9	9,8

Fonte: CSS/96, CSS/97, CSS/98

Representando os valores anteriores graficamente:



O **Activo** (líquido) mantém a sua tendência de crescimento, tendo contudo, em 1998, acentuado significativamente esse comportamento. De uma evolução de 3,1 %, verificada em 1996/97, atingiu em 1997/98 uma taxa de 11,1 %, o que significou, em termos absolutos, um aumento de cerca de 79,9 milhões de contos.

O **Passivo**, por seu lado, denota uma inversão da tendência decrescente registada nos últimos anos, tendo, em 1998, registado um aumento, relativamente a 1997, de 21 milhões de contos, o que significa, em termos relativos, uma variação de 17,7 %.

Assim, no que concerne à **Situação Líquida**, e como resultado da conjugação das variações anteriores, verificou-se um acréscimo de 58,9 milhões de contos, o que representa uma variação positiva de 9,8%. Recorde-se que no ano transacto já se tinha verificado um aumento de 5,8 %.

Afigura-se extremamente importante ter em linha de conta, quanto à leitura dos Balanços consolidados da Segurança Social, que, em função das regras contabilísticas adoptadas no sistema, no que se refere à dívida de contribuintes, o Activo (contribuições em dívida) e a Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) se encontram empolados, na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável, incluída no saldo da rubrica "IGF C/Contribuintes e Adicionais", facto de natureza estrutural e recorrente, que afecta sobremaneira a transparência que esta demonstração financeira deveria patentear.

12.4.2.1 – 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	242.128,2			242.128,2	30,2
Créditos a curto prazo	515.522,7	0,0		515.522,7	64,3
Existências	134,7			134,7	0,0
Créditos a médio e longo prazo	134,0			134,0	0,0
Imobilizações financeiras	3.512,3	71,0		3.441,3	0,4
Imobilizações corpóreas	56.327,4		21.934,7	34.392,7	4,3
Imobilizações incorpóreas	36,7		36,7	0,0	0,0
Imobilizações em curso	5.060,5			5.060,5	0,6
Custos antecipados	1.231,2			1.231,2	0,2
Totais	**824.087,7**	**71,0**	**21.971,4**	**802.045,3**	**100,0**

Fonte: CSS/98

À semelhança do ocorrido em 1997 e anos anteriores, os "Créditos a curto prazo", cujas rubricas mais significativas dizem respeito aos contribuintes devedores, constituem-se como o elemento mais importante do Activo (líquido), representando 64,3 % do seu total, ou seja, cerca de 515,5 milhões de contos num conjunto que ascende a 802 milhões de contos. Registe-se que a rubrica "Devedores por rendimentos e amortizações" estava, em 1997, provisionada por 4,7 milhares de contos, provisão que foi regularizada[1] em 1998 na sua totalidade.

[1] Tratavam-se de rendimentos de títulos, relativos à Sociedade Hidroeléctrica do Revué e à SONEFE, relevados contabilísticamente desde 1985 e agora regularizados em conjunto com as respectivas provisões.

As “Disponibilidades” e o “Imobilizado Corpóreo”, continuam a ser os segundo e terceiro grupos mais relevantes do mesmo Activo, com valores de 242,1 e 34,4 milhões de contos (líquido de amortizações), representando, respectivamente, 30,2 % e 4,3 % do seu total.

As restantes componentes, no seu conjunto, atingem cerca de 10,0 milhões de contos e constituem 1,2 % do agregado patrimonial em questão.

O quadro seguinte reflecte a evolução ocorrida entre 1996 e 1998, no que se refere aos grupos e classes que interagem na composição do Activo (líquido):

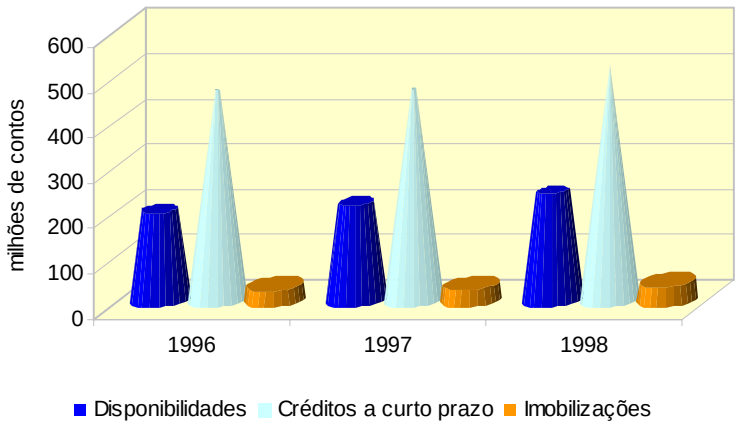
Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais

(em milhares de contos)

Rubrica	1996	1997	1998	1996/1997		1997/1998	
				V. absoluta	%	V. absoluta	%
Activo	**700.666,3**	**722.171,6**	**802.045,3**	**21.505,3**	**3,1**	**79.873,7**	**11,1**
Disponibilidades	202.179,9	216.758,7	242.128,2	14.578,8	7,2	25.369,5	11,7
Créditos a curto prazo	464.359,6	467.902,7	515.522,7	3.543,1	0,8	47.620,0	10,2
Existências	133,2	126,6	134,7	(6,6)	(5,0)	8,1	6,4
Créditos a médio e longo prazos	164,7	185,6	134,0	20,9	12,7	(51,6)	(27,8)
Imobilizações financeiras	2.101,9	2.645,8	3.441,3	543,9	25,9	795,5	30,1
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	34.392,7	1.935,6	7,3	5.898,3	20,7
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	0,0	(3,7)	(100,0)	0,0	0,0
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	5.060,5	755,4	18,2	162,8	3,3
Custos antecipados	1.022,2	1.160,1	1.231,2	137,9	13,5	71,1	6,1

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

O gráfico que segue compara os exercícios de 1996, 1997 e 1998 quanto à posição dos créditos a curto prazo, das disponibilidades e do conjunto das rubricas consideradas como imobilizado.



O crescimento do Activo (líquido) em 1998, de cerca de 79,9 milhões de contos (um aumento substancialmente superior ao verificado no exercício anterior, que, recorde-se, se cifrou em 21,5 milhões de contos), fica em grande parte a dever-se ao crescimento substancial dos "Créditos a Curto Prazo", ou seja, 47,6 milhões de contos (contra um crescimento de 3,5 milhões de contos no ano anterior) que representa 59,6 % do total do crescimento verificado no exercício**.** Aliás, se a este aumento se adicionar o verificado nas "Disponibilidades", no montante de 25,4 milhões de contos, encontra-se a justificação para mais de 90 % do total do crescimento ora em causa.

No que respeita ao imobilizado, merecem destaque as "Imobilizações Corpóreas", que atingiram o valor, em 1998, de 34,4 milhões de contos, e cuja variação absoluta de 1997 para 1998 foi de 5,9 milhões de contos, tendo crescido cerca de 20,7 %, nível só ultrapassado pela evolução das "Imobilizações Financeiras", 30,1 %, pese embora a desproporção de montantes entre estas duas componentes deste grupo patrimonial.

12.4.2.2 – Composição do Passivo

Da análise dos Balanços de 1996, 1997 e 1998, verifica-se que a evolução dos dois grupos patrimoniais em que se decompõe o Passivo, "Débitos de curto prazo" e "Proveitos antecipados", foi a que consta do seguinte quadro:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Passivo	**130.119,8**	**118.792,6**	**139.797,3**	**(11.327,2)**	**(8,7)**	**21.004,7**	**17,7**
Débitos de curto prazo	110.114,9	118.759,6	139.605,3	8.644,7	7,9	20.845,7	17,6
Proveitos antecipados	20.004,9	33,0	192,0	(19.971,9)	(99,8)	159,0	481,8

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

Neste domínio merece destaque o conjunto "Débitos de Curto Prazo", o qual registou um crescimento de 20,8 milhões de contos (17,6 %), em 1997/98, que, sem dúvida, praticamente explica a evolução do Passivo. Recorde-se que, no período imediatamente anterior, este agrupamento de rubricas tinha crescido apenas 8,6 milhões de contos, o que representou, em termos relativos, uma variação de 7,9 % relativamente a 1996.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução no triénio 1996-1998 no que respeita às principais rubricas do Passivo, incluindo, portanto, os "Proveitos antecipados" e a desagregação dos "Débitos de curto prazo", hierarquizados por ordem de importância quanto a 1998:

Evolução das Principais Rubricas do Passivo

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/1997		1997/1998	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Totais	**130.119,8**	**118.792,6**	**139.797,3**	**(11.327,2)**	**(8,7)**	**21.004,7**	**17,7**
Cred. p/financ.e comp - Org. estrangeiros	20.539,9	20.027,3	39.108,7	(512,6)	(2,5)	19.081,4	95,3
Contribuintes-Saldos Credores	20.616,8	16.554,1	17.979,7	(4.062,7)	(19,7)	1.425,6	8,6
Prestações Sociais a Pagar	12.999,0	17.811,8	16.152,3	4.812,8	37,0	(1.659,5)	(9,3)
Cred. p/ financ. e compartic. - Outros	5.450,5	20.382,4	15.019,1	14.931,9	274,0	(5.363,3)	(26,3)
Trans.-Dot. orç. - Outros sectores	5.716,7	10.972,6	10.980,0	5.255,9	91,9	7,4	0,1
PIDDAC-Valores a Pagar	5.614,6	6.060,3	9.191,4	445,7	7,9	3.131,1	51,7
Trans.-Dot. orç. -Form. Profissional	23.876,5	8.047,7	9.034,6	(15.828,8)	(66,3)	986,9	12,3
Outros credores	5.636,6	7.181,1	6.501,5	1.544,5	27,4	(679,6)	(9,5)
Prov. antecipados-Rec.antecipadas	20.004,9	33,0	192,0	(19.971,9)	(99,8)	159,0	481,8
Outros	9.664,3	11.722,3	15.638,0	2.058,0	21,3	3.915,7	33,4

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

O crescimento do Passivo, de 1997 para 1998, deve-se, quase exclusivamente, ao crescimento, em cerca de 19 milhões de contos, da rubrica "Credores p/ financiamentos e comparticipações – Organismos Estrangeiros", rubrica esta respeitante a transferências de origem externa que, até final do exercício, não tinham sido utilizadas, e que correspondeu a uma variação de 95,3 % relativamente ao ano de 1997.

Esta rubrica dizia respeito ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Fundo de Reinstalação do Conselho da Europa (FRCE) e Fundo Social Europeu (FSE), com predomínio deste último, o qual apresentava um saldo de cerca de 39.094,5 milhares de contos, com a seguinte movimentação no exercício:

Saldo Credor Imputável ao FSE

(em milhares de contos)

Saldos e movimentos	Valores
Saldo inicial	17.879,4
Depósitos efectuados	143.113,7
Transferências para acções de formação	121.898,6
Saldo final	**39.094,5**

Fonte: CSS/98 – Relatório analítico

Existe uma outra situação relacionada com o FSE, a qual se encontra espelhada na rubrica "Transferências-Dotação orçamental-Outros sectores-Para financiamento de despesas de capital-Acções de formação profissional", a qual, conforme penúltimo quadro, apresentava no final do ano um saldo de 9.034,6 milhares de contos, o qual representava valores processados no exercício e que se encontravam por pagar nesse momento, referentes a acções de formação profissional co-financiadas pelo OE, OSS e FSE.

Ainda quanto às rubricas que contribuíram para esta tendência de crescimento do Passivo, de referir o aumento em cerca de 3,1 milhões de contos da rubrica "PIDDAC – Valores a pagar", significando uma variação relativa de 51,7 %; "Contribuintes – Saldos Credores" com um aumento de 1,4 milhões de contos e, finalmente, da rubrica residual "Outros" que registou um crescimento de 3,9 milhões de contos.

Por seu lado, as rubricas que registaram uma queda mais significativa na gerência de 1998 foram "Credores p/ financiamento e comparticipações - Outros", que representava, em 1997, a parcela mais significativa do Passivo, com uma redução de 5,4 milhões de contos e "Prestações Sociais a Pagar" que registou um decréscimo de 1,7 milhões de contos.

Note-se que o saldo da rubrica "Credores p/ financiamento e comparticipações - Outros" refere-se fundamentalmente ao saldo não utilizado no final do ano relativamente ao RMG (13.658,4 milhares de contos).

12.4.2.3 – 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":

Evolução da Situação Líquida por Rubricas

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Reservas	**393.438,9**	**567.899,7**	**637.432,7**	**174.460,8**	**44,3**	**69.533,0**	**12,2**
Reserva geral do sistema	339.358,1	512.849,1	581.943,0	173.491,0	51,1	69.093,9	13,5
Reservas especiais	25.367,8	26.337,4	26.776,9	969,6	3,8	439,5	1,7
Res. p/extinção de emprest.-Lei 2092	252,2	252,4	252,0	0,2	0,1	(0,4)	(0,2)
Reservas matemáticas	28.460,8	28.460,8	28.460,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultados líquidos	**177.107,5**	**35.479,3**	**24.815,2**	**(141.628,2)**	**(80,0)**	**(10.664,1)**	**(30,1)**
Resultados correntes do exercício	54.640,7	110.803,7	122.558,8	56.163,0	102,8	11.755,1	10,6
Resultados extraordinários do exerc.	4.495,4	4.497,4	2.481,0	2,0	0,0	(2.016,4)	(44,8)
Resultados do exercício anterior	117.971,4	(79.821,8)	(100.224,6)	(197.793,2)	(167,7)	(20.402,8)	25,6
Totais	**570.546,4**	**603.379,0**	**662.247,9**	**32.832,6**	**5,8**	**58.868,9**	**9,8**

Fonte: CSS/96,CSS/97 e CSS/98

A tendência de crescimento da "Situação Líquida", já verificada em anos anteriores, foi reforçada em 1998, registando um aumento, de 1997 para 1998, na ordem dos 58,9 milhões de contos. Esta variação é explicada pela conjugação do reforço da "Reserva Geral do Sistema" em cerca de 69 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos "Resultados Líquidos", (-) 10,7 milhões de contos.

Os "Resultados Líquidos" mantêm a tendência de decréscimo evidenciada no período antecedente, passando de 35,5 milhões de contos para 24,8 milhões de contos. Apesar do continuado crescimento

dos "Resultados Correntes do Exercício", este foi substancialmente mais moderado (11,8 milhões de contos) do que o registado no ano imediatamente anterior, em que o valor desta rubrica praticamente duplicou (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos). Relativamente aos "Resultados do Exercício Anterior", que tinham registado em 1997 uma queda abrupta de 197,8 milhões de contos[1], verificou-se novo decréscimo, desta vez significativamente mais modesto, na ordem dos 20,4 milhões de contos.

12.4.3 – Disponibilidades

A distribuição e evolução das disponibilidades financeiras nos anos de 1996, 1997 e 1998 é apresentada no quadro seguinte:

Evolução das Disponibilidades Financeiras

(em milhares de contos)

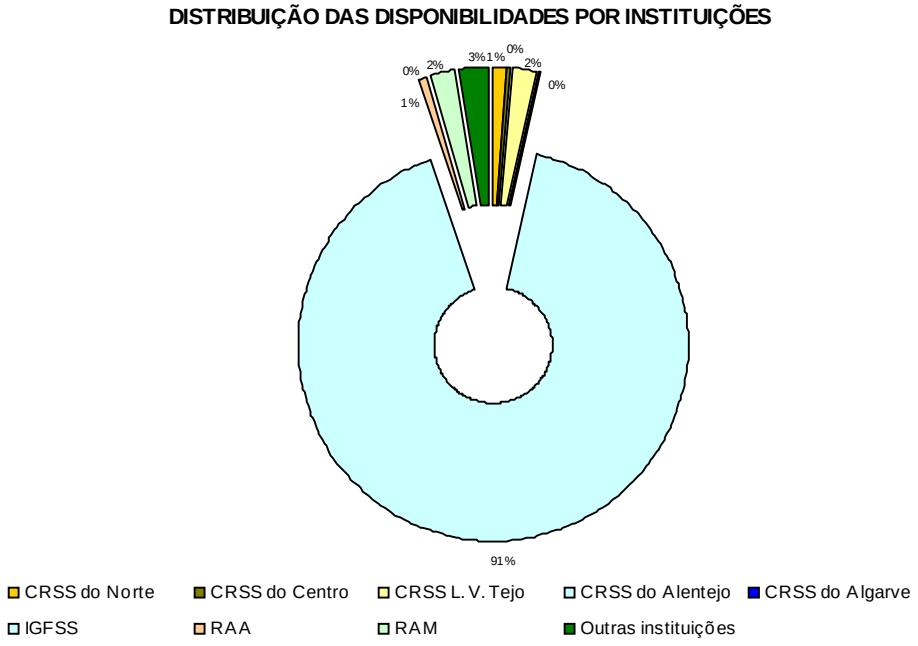
Rubricas	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Caixa	415,0	440,1	442,3	25,1	6,0	2,2	0,5
Depósitos à ordem	71.635,4	48.300,0	67.734,1	(23.335,4)	(32,6)	19.434,1	40,2
Depósitos a prazo	45.625,9	97.097,9	70.603,3	51.472,0	112,8	(26.494,6)	(27,3)
Títulos negociáveis	83.489,7	65.156,0	102.543,2	(18.333,7)	(22,0)	37.387,2	57,4
Outras apli. de tesouraria	0,0	5.000,0	0,0	5.000,0	100,0	(5.000,0)	(100,0)
Contribuições e adicionais	1.014,0	764,7	805,3	(249,3)	(24,6)	40,6	5,3
Totais	**202.180,0**	**216.758,7**	**242.128,2**	**14.578,7**	**7,2**	**25.369,5**	**11,7**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

As disponibilidades totais do sistema registaram um crescimento ligeiramente mais acentuado, quer em termos relativos, quer em termos absolutos, que o verificado no período imediatamente anterior. Assim, verificou-se um aumento de 25,4 milhões de contos, o que correspondeu, relativamente a 1997, a uma variação de 11,7 %, enquanto que, no período de 1996/97, esse aumento se ficou pelos 14,6 milhões de contos, correspondentes a uma variação relativa de 7,2 %.

A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1998 cerca de 91 % do total, sensivelmente o mesmo que no período anterior (90,7 %). O gráfico que segue apresenta com clareza este padrão de distribuição:

[1] 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.



Considerando a distribuição das disponibilidades por rubricas, o padrão anterior não se aplica de uma forma generalizada, pois, quanto aos saldos de "Caixa" e "Contribuições e adicionais a depositar" o IGFSS não se apresenta como principal titular, ao contrário do que acontece nas contas "Depósitos à ordem", "Depósitos a prazo" e "Títulos negociáveis".

A rubrica "Contribuições e adicionais a depositar" não merece referência especial, na medida em que se trata de uma conta de transição utilizada pelos Centros Regionais para valores de contribuições em trânsito para o IGFSS, procedimento perfeitamente normal na prática do sistema.

12.4.3.1 – Saldo de "Caixa" – Caso especial dos Açores

Quanto ao saldo de "Caixa", já no Parecer relativo a 1997 tinha sido levantado o problema de uma excessiva concentração na conta da Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social da Região Autónoma dos Açores pelo facto de apresentar um "valor superior a 350.000 contos", situação que se não apresentava como totalmente clarificada. Ora, em 1998, a situação até se agravou, na medida em que o saldo de "Caixa" atribuído aos Açores no Balanço da CSS/98 era de 384.407.875$40.

De acordo com a justificação então apresentada e agora reiterada pela referida Direcção, a maior parte do saldo em questão é imputável ao Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social dos Açores.

Transcrevendo: *"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 (Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada) aos quais se encontra atribuído um fundo de maneio

permanente, que, por sua vez, se distribui pelos serviços locais de segurança social, presentes em todas as freguesias.

Transcreve-se ainda que: *"embora inscritos em Caixa, estes valores não são fundos de maneio em dinheiro, disponíveis nos cofres dos serviços desconcentrados, mas sim fundos permanentes existentes em conta bancária de cada um desses serviços. Porque essas contas bancárias são uma forma interna de funcionamento dos fundos, as verbas, para a realidade contabilística dos Centros, são contabilizadas obrigatoriamente em Caixa e não em depósitos à ordem".*

Mais: *"a análise destes fundos permanentes faz, sem dúvida, ressaltar a disparidade de valores e a desnecessidade da sua existência quanto a montantes".*

Neste domínio, tendo como objectivo a *"actualização de valores de fundos permanentes, bem como a reformulação da filosofia da sua distribuição"*, registe-se a deliberação do Conselho de Administração do referido Instituto, com data de 17/11/1999, de regularizar a situação apresentada, com efeitos nas demonstrações financeiras de 1999.

Em consequência, prevê-se uma redução destes valores, por transferência (em termos contabilísticos) de cerca de 320.000 contos para "Depósitos à ordem", quedando-se o valor total de fundos permanentes no Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social e titulados pelos diversos serviços desconcentrados, em cerca de 44.000 contos.

Apesar dos esclarecimentos prestados ao Tribunal, subsiste um valor ainda por definir, pois o saldo total de "Caixa", relativo à Região dos Açores, no valor de 384.407.875$40, é muito superior ao total dos fundos de maneio mais recebimentos nas Tesourarias (351.095.254$60).

Por outro lado não se compreende por que razão "*contas bancárias são uma forma interna de funcionamento dos fundos"*, não sendo contabilizadas como tal, mas como saldos de caixa.

12.4.4 – Créditos a curto prazo

Conforme referido no ponto 12.4.2.1, esta rubrica representa uma proporção substancial do Activo (líquido) do sistema (64,3 %), com especial realce para o conjunto de rubricas que dizem respeito a dívidas de contribuintes, que, no Balanço de 1998, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 425,7 milhões de contos, ou seja, 53,1 % do Activo (líquido).

De 1997 para 1998 os Créditos a Curto Prazo aumentaram cerca de 47,6 milhões de contos, o que representa uma variação de 10,2 %, quando, no período anterior, apenas tinham crescido 0,8 %. Este significativo aumento parece denotar uma quebra na recuperação de dívidas do sistema[1].

Quando em cotejo com o Activo Bruto total, conforme quadro que segue, nota-se alguma perda de posição relativa, o que denota um maior crescimento do Activo Bruto relativamente à evolução dos Créditos a Curto Prazo:

[1] Parecer sobre a CSS/97, pág. 726.

(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
1996	464.364,4 / 717.011,2	64,8
1997	467.907,5 / 741.058,4	63,1
1998	515.522,7 / 824.087,7	62,6

Como se constata, verificou-se, à semelhança de anos transactos, 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	1998	Variação 1996/97	Variação 1997/98
Contribuintes	395.322,2	389.758,2	425.666,6	(1,4)	9,2
Devedores	69.042,1	78.149,3	89.856,1	12,5	15,0
Totais	**464.364,3**	**467.907,5**	**515.522,7**	**0,7**	**10,2**

Os valores apurados confirmam a importância das contribuições em dívida, em relação às quais parecia ter havido no período transacto uma certa quebra, desmentida em 1998, mas evidenciam, igualmente, quanto aos restantes devedores, um montante relativamente importante, o qual sofreu, de 1997 para 1998, um incremento substancial, ou seja, mais 15 %.

Assim, relativamente à dívida de contribuintes, há uma clara inflexão da tendência registada em 1997, período no qual se verificou um decréscimo de 1,4 %, correspondentes a cerca de (-) 5,6 milhões de contos de dívida cobrada, enquanto que, no exercício agora em análise, voltou a registar-se um aumento significativo, 9,2 %, que, em termos absolutos, significa um acréscimo de 35,9 milhões de contos.

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.

12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

As rubricas incluídas neste conjunto têm uma expressão reduzida no conjunto do Activo, com tendência para apresentarem um peso cada vez menor, tendo o IGFSS como principal titular e englobando as rubricas "Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092" e "Outros empréstimos concedidos", conforme se pode avaliar pelo quadro que segue:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092	36,4	17,5	8,1
Outros empréstimos concedidos	128,2	168,1	125,9
Totais	**164,6**	**185,6**	**134,0**

12.4.6 – Imobilizações financeiras

Esta rubrica, tem igualmente, uma expressão reduzida na CSS, praticamente desde a criação do FEFSS, pelo facto de ter implicado para o IGFSS a transferência para a nova instituição da atribuição de gerir as aplicações financeiras de médio e longo prazos do sistema. Acresce que, ao abstrair, desde 1996, os valores patrimoniais relativos às caixas não articuladas, a CSS deixou de incluir, entre outros de menor relevância patrimonial, os títulos detidos pela Caixa dos Advogados e Solicitadores, cuja expressão se podia considerar como significativa.

Os valores remanescentes e respectiva evolução no triénio 1996-1998, sintetizam-se no quadro que segue:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998
Obrigações e Outros Títulos	2.165,5	2.709,4	3.504,6
Outras Imobilizações	7,6	7,6	7,7
Totais	**2.173,1**	**2.717,0**	**3.512,3**

No que respeita à rubrica **"**Obrigações e outros títulos**"**, a sua quase totalidade era, no final do exercício de 1998, detida pelo IGFSS (2.372,8 milhares de contos) ou gerida por este, embora titulada pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (1.125,8 milhares de contos), titularidade essa que seguia o padrão dos exercícios transactos.

12.4.7 – Outras Imobilizações

De acordo com o Balanço de 1998, as restantes rubricas do activo imobilizado apresentavam os saldos constantes do quadro que segue:

(em milhares de contos)

RUBRICAS	Activo Bruto	%	Amort./Reint.	Activo Líquido
Imobilizações corpóreas	**56.327,4**	**89,9**	**21.934,7**	**34.392,7**
Terrenos e recursos naturais	846,8	1,4		846,8
Edifícios e outras construções	25.515,5	40,7	1.918,3	23.597,2
Material de Transporte	2.171,0	3,5	1.507,7	663,3
Equipamento adm. soc. mob. diverso	27.592,6	44,0	18.444,8	9.147,8
Outras imobilizações corpóreas	201,5	0,3	63,9	137,6
Imobilizações incorpóreas	**36,7**	**0,1**	**36,7**	**0,0**
Imobilizações em curso	**5.060,5**	**8,0**		**5.060,5**
Obras em curso	4.723,4	7,5		4.723,4
Imobilizações, c/adiantamentos	337,1	0,5		337,1
Custos antecipados	**1.231,2**	**2,0**		**1.231,2**
Despesas antecipadas	2,8	0,0		2,8
Custos plurienais	1.228,4	2,0		1.228,4
TOTAIS	**62.655,8**	**100,0**	**21.971,4**	**40.684,4**

Fonte: CSS/98

Os equipamentos administrativos, no valor de 27,6 milhões de contos, representavam a parcela mais significativa (44 %) do imobilizado em questão, apesar de, como em anteriores Pareceres tem sido sublinhado, o património imobiliário se encontrar 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.

De qualquer modo, o património imobiliário segue-se, em termos de valor contabilístico, correspondendo ao conjunto das rubricas “Terrenos e Recursos Naturais” e “Edifícios e Outras Construções”, com o valor bruto de cerca de 26,4 milhões de contos (abstraindo, no entanto, do valor que lhes corresponde na rubrica "Obras em Curso").

O quadro seguinte apresenta as mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações e reintegrações), em termos de evolução no triénio 1996-1998:

(em milhares de contos)

RUBRICAS	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Imobilizações corpóreas	**26.558,8**	**28.494,4**	**34.392,7**	**1.935,6**	**7,3**	**5.898,3**	**20,7**
Terrenos e recursos naturais	846,7	846,8	846,8	0,1	0,0	0,0	0,0
Edifícios e outras construções	19.888,7	20.776,7	23.597,2	888,0	4,5	2.820,5	13,6
Material de transporte	285,1	425,4	663,3	140,3	49,2	237,9	55,9
Equipamento adm. soc. mob. div.	5.435,8	6.318,8	9.147,8	883,0	16,2	2.829,0	44,8
Outras imobilizações corpóreas	102,5	126,7	137,6	24,2	23,6	10,9	8,6
Imobilizações incorpóreas	**3,7**	**0,0**	**0,0**	**(3,7)**	**(100,0)**	**0,0**	**0,0**
Imobilizações em curso	**4.142,3**	**4.897,7**	**5.060,5**	**755,4**	**18,2**	**162,8**	**3,3**
Obras em curso	4.065,3	4.812,3	4.723,4	747,0	18,4	(88,9)	(1,8)
Imobilizações, c/adiantamentos	77,0	85,4	337,1	8,4	10,9	251,7	294,7
Custos antecipados	**1.022,2**	**1.160,0**	**1.231,2**	**137,8**	**13,5**	**71,2**	**6,1**
Despesas antecipadas	1,9	2,0	2,8	0,1	5,3	0,8	40,0
Custos plurienais	1.020,3	1.158,0	1.228,4	137,7	13,5	70,4	6,1
TOTAIS	**31.727,0**	**34.552,1**	**40.684,4**	**2.825,1**	**8,9**	**6.132,3**	**17,7**

Fonte: CSS/96, CSS/97, CSS/98

De 1997 para 1998 registou-se um acréscimo deste conjunto de rubricas de cerca de 17,7 %, superior ao verificado no período transacto (8,9 %), repartido, em valores absolutos, maioritariamente por quatro rubricas: "Edifícios e outras construções", "Material de Transporte", "Equipamento administrativo" e "Imobilizações, c/adiantamentos".

No que respeita à rubrica "Edifícios e outras construções", que constitui a maior parcela do património imobiliário, merece destaque, aliás na sequência do referido no Parecer de 1996, que, 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, continuam a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 1997 para 1998, esta rubrica registou um incremento de 13,6 %, o que significou, em termos absolutos, um acréscimo de 2,8 milhões de contos.

12.4.8 – Reservas

Com vem sendo habitual, as Reservas viram incrementado o respectivo valor contabilístico (vide ponto 12.4.2.3) em cerca de 69,5 milhões de contos, ou seja, mais 12,3 %, bastante inferior, no entanto, à evolução do exercício de 1996 para o de 1997, a qual tinha sido de cerca de cerca de 174 milhões de contos (44,3 %).

Também se repete a exclusividade que pode ser imputada à evolução da "Reserva Geral do Sistema", em termos de explicação quanto ao comportamento do valor contabilístico total das Reservas.

Nota-se igualmente um ligeiro crescimento do saldo das "Reservas especiais", 1,7 %, e a estagnação das "Reservas para extinção de empréstimos" e "Reservas matemáticas".

12.4.8.1 – 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".

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, esta rubrica pode ser desagregada 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 1998, das vertentes apontadas:

Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1996/98

(em milhares de contos)

Designação	1996	1997	1998	Variações 1996/97		Variações 1997/98	
				Absoluta	%	Absoluta	%
RGS - ISS	(48.373,7)	129.769,7	165.897,5	178.143,4	368,3	36.127,8	27,8
IGF-C/Contrib. e Adicionais	398.220,7	394.780,9	428.650,7	(3.439,8)	(0,9)	33.869,8	8,6
PIDDAC	49,9	(670,7)	(1.109,7)	(720,6)	(1.444,1)	(439,0)	(65,5)
Outras Regularizações	(10.137,3)	(11.030,8)	(11.495,6)	(893,5)	(8,8)	(464,8)	(4,2)
Totais	**339.759,6**	**512.849,1**	**581.942,9**	**173.089,5**	**50,9**	**69.093,8**	**13,5**

Fonte: Relatórios sobre a CSS (1996 a 1998)

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, com um valor contabilístico de cerca de 429 milhões de contos, mas cujo valor “real” depende do grau de cobrabilidade da dívida de contribuintes 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, ocorrência que prosseguiu de 1997 para 1998, embora a ritmo inferior, tendo atingido, no final de 1998, cerca de 166 milhões de contos. Este facto explica-se pelos saldos positivos

apresentados nos últimos anos, os quais vão sendo transferidos da rubrica “Resultados transitados” para "Reserva Geral do Sistema".

12.4.8.2 – Reservas especiais

Estas reservas ou fundos derivam, de um modo geral, de situações herdadas do antigo sistema, continuando 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. 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.

O desenvolvimento deste tema pode remeter-se para as análises efectuadas, não só no Parecer sobre a CSS/97, mas também nos Pareceres antecedentes.

O valor contabilístico das “Reservas especiais”, era, no final de 1998, de quase 27 milhões de contos, registando ligeiros acréscimos em relação aos exercícios anteriores (ver ponto 12.4.2.3).

12.5 –Reflexo da acção social nas despesas correntes, com destaque para os subsídios a IPSS com acordos de cooperação

De acordo com a actual LBSS, a **acção social** visa proteger as lacunas ou insuficiências das prestações atribuídas no âmbito dos regimes geral e não contributivo, bem como na prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social, e também promover a integração comunitária.

A acção social é exercida pelas instituições de segurança social, mas igualmente por outros organismos ou entidades públicas e particulares não lucrativos que desenvolvem as mesmas tarefas e procuram atingir os mesmos objectivos através da celebração de acordos para a utilização de serviços e equipamentos, nomeadamente autarquias locais, empresas, cooperativas, destacando-se ainda as **IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social)**.

Do ponto de vista legislativo, a acção social, em geral, e a actividade das IPSS, em particular, está prevista na CRP. Deve referir-se, no entanto, que a actividade destas instituições não se restringe à área da Segurança Social, mais concretamente à acção social, dado que operam IPSS nos campos da Saúde e Educação, caindo, respectivamente, no âmbito das Leis de Bases da Saúde e do Sistema Educativo.

Quanto às IPSS, no âmbito da acção social e do ponto de vista legislativo, é significativa a actual LBSS (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto). Mais concretamente, é importante o designado **Estatuto das IPSS**, cuja primeira versão foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 2 de Dezembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (no qual surgiu pela primeira vez esta designação) que se mantém em vigor com algumas alterações.

É importante referir que as actividades reconhecidas como de acção social se concretizam no terreno através de respostas sociais, cada uma delas correspondente a uma *valência*, já existente ou a criar, caso seja inovadora, a qual se insere numa das seguintes quatro *áreas sociais*: Infância e Juventude,

Família e Comunidade, Invalidez e Reabilitação e Terceira Idade. Em termos de despesa, as áreas com maior peso são a primeira e a última.

Nesta óptica, as despesas com acção social revelaram, nos últimos anos, as mais elevadas taxas de crescimento, quando em cotejo com outras componentes da despesa (vide pontos 12.3.4.1 e 12.3.4.2).

Por outro lado, os subsídios a IPSS, resultantes de acordos de cooperação, representam uma proporção muito significativa e relevante no conjunto das despesas em questão, devendo notar-se, ainda, que a repercussão da actividade das IPSS no campo da despesa corrente não se esgota nos referidos acordos, pesando, igualmente, nos chamados subsídios eventuais.

Deve referir-se que esta actividade afecta, ainda, as despesas de capital inscritas nas CSS por via do PIDDAC (vide ponto 12.3.4.2.8), aspecto que, embora importante, está, por opção, fora do âmbito do presente capítulo.

Mas, deve acrescentar-se que, em termos de repercussão sobre o erário público, a mesma actividade não se resume ao protagonismo que detém a nível das CSS, pois, ao constituirem-se e serem reconhecidas como tal por via do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, naturalmente com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado nesse domínio. Também no domínio específico das contribuições para a Segurança Social, as IPSS beneficiam de um esquema de taxa contributiva reduzida.

Em termos de *valências ou respostas sociais*, os subsídios a IPSS, de acordo com o nível de despesa envolvido, apresentam os seguintes destaques:

- Infância e Juventude
  - Educação pré-escolar (componente educativa e componente de apoio social);
  - Creches;
  - Centros de actividades de tempos livres e lares;
  - Internatos para crianças e jovens.
- Família e Comunidade
  - Serviços de acolhimento e lares.
- Invalidez e reabilitação
  - Centros de apoio ocupacional e lares.
- Terceira Idade
  - Lares;
  - Apoio domiciliário;
  - Centros de dia.

Tendo em atenção os considerandos apontados, nomeadamente o crescimento acentuado dos subsídios a IPSS, o TC decidiu integrar no seu programa de acção uma auditoria direccionada para os sistemas de controlo interno relacionados com os subsídios a IPSS, acção que, não obstante se encontrar ainda

em curso, permite, desde já, esquematizar a forma como este se concretiza, e adiantar algumas considerações preliminares sobre a matéria, cuja importância como crescente área de despesa pública é inegável.

Em termos de *áreas chave* o trabalho tem sido direccionado para os procedimentos relacionados directamente com os subsídios a IPSS com acordo e eventuais, mas também a formas indirectas de controlo, como sejam, quanto às IPSS, o respectivo registo[1], pois este acto administrativo e processual, dada a sua importância ao momento do nascimento das instituições ora em causa e a repercussão, atrás referida, na quebra de receita do Estado, por via dos benefícios ficais a que de imediato acedem, teria obrigatoriamente de ser abordado.

Existem ainda outros aspectos no domínio do controlo interno administrativo, como consequência do que está formalmente previsto na legislação sobre a matéria, como seja, por exemplo, a obrigatoriedade de visto das contas das IPSS por parte dos CRSS e SSR.

Todas estas matérias serão desenvolvidas no relatório de auditoria ora em causa, mas, quanto ao presente Parecer, o destaque vai para os subsídios a IPSS com acordo, embora sem deixar de fazer uma breve referência aos restantes temas.

Deve referir-se que o tema é abordado na consciência da validade em termos sociais dos objectivos que estão subjacentes às actividades em causa, sem qualquer preconceito de natureza estritamente economicista, mas considerando que, em qualquer circunstância, se deve ter como meta a melhor aplicação de recursos possível.

12.5.1 – Evolução global e por áreas sociais

As despesas correntes com a acção social, incluindo em 1994 e 1995 os valores relativos às Caixas não articuladas, observaram a seguinte evolução no período compreendido entre 1994 e 1998:

[1] Os pedidos de registo são apresentados, em princípio, pelos SSR ou, não o sendo, para aí são posteriormente encaminhados. Em seguida, os serviços sociais elaboram um parecer prévio, apoiado numa informação social que considera a adequação ou não do respectivo pedido, equacionada em torno das respostas sociais previstas. Caso se considere a respectiva procedência, é organizado um processo, o qual é encaminhado ou não para a DGAS, após análise por parte do CRSS, a qual, em princípio, procede ao respectivo registo.

Do ponto de vista jurídico, o registo das IPSS na DGAS, com parecer instruído nos CRSS/SSR, obedece ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (Estatuto das IPSS), regulamentado pela Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho, o qual prevê as seguintes formas que podem revestir as instituições ora em causa:

- Associações de solidariedade social;
- Irmandades da Misericórdia ou Santas Casas da Misericórdia;
- Fundações de Solidariedade Social;
- Institutos criados por instituições religiosas (ex.: Centros Sociais Paroquiais).

(milhões de contos)

Anos	Valores
1994	73,7
1995	87,4
1996	96,3
1997	108,2
1998	126,5

Fonte: CSS de 1994 a 1998

A taxa média de evolução das despesas em questão no período 1994/98 atingiu 11,4%, valor acima da taxa de crescimento registada no total das despesas (7 %) e da evolução das prestações sociais mais significativas (ver ponto 12.3.4.1.2). Acresce que esta tendência se acentuou, de 1996 para 1997 e de 1997 para 1998, com taxas de crescimento, respectivamente, de 12,4 % e de 16,9 %.

O quadro seguinte desagrega os valores globais por áreas sociais, destacando igualmente os principais grupos de destinatários, ou sejam, as IPSS que subscreveram acordos de cooperação e os denominados estabelecimentos integrados que prosseguem fins neste âmbito, considerando ainda a respectiva evolução no último triénio:

Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Período 1996/98

(em milhares de contos)

ÁREAS E RUBRICAS	Valores anuais			Acrésc. absolutos		Acrésc. Relativos (%)	
	1996	1997	1998	1996/97	1997/98	1996/97	1997/98
Subsídios a IPSS	67.569,9	77.564,6	90.576,2	9.994,7	13.011,6	14,8	16,8
Infância e Juventude	35.968,1	39.063,2	44.714,3	3.095,1	5.651,1	8,6	14,5
Família e Comunidade	2.032,2	2.954,0	4.227,4	921,8	1.273,4	45,4	43,1
Invalidez e Reabilitação	5.209,6	7.095,3	8.606,9	1.885,7	1.511,6	36,2	21,3
Terceira Idade	24.360,0	28.452,1	33.027,6	4.092,1	4.575,5	16,8	16,1
Funcion. de estabeleci. integrados	13.035,8	13.421,7	14.125,7	385,9	704,0	3,0	5,2
Infância e Juventude	7.584,1	7.900,2	8.270,3	316,1	370,1	4,2	4,7
Família e Comunidade	838,7	632,1	650,5	(206,6)	18,4	(24,6)	2,9
Invalidez e Reabilitação	795,7	874,0	852,7	78,3	(21,3)	9,8	(2,4)
Terceira Idade	3.817,3	4.015,4	4.352,2	198,1	336,8	5,2	8,4
SUBTOTAIS	**80.605,7**	**90.986,3**	**104.701,9**	**10.380,6**	**13.715,6**	**12,9**	**15,1**
Outras áreas e rubricas	15.647,6	17.191,5	21.760,7	1.543,9	4.569,2	9,9	26,6
Total das despesas com acção social	**96.253,3**	**108.177,8**	**126.462,6**	**11.924,5**	**18.284,8**	**12,4**	**16,9**

Fonte: CSS/97 e CSS/98, MAPA-XXXII

O quadro apresentado confirma algumas asserções anteriormente expendidas, devendo acrescentar-se que as despesas em questão apresentam uma distribuição padrão que se tem mantido ao longo dos anos, sendo, portanto, de natureza estrutural, a qual aponta para o predomínio dos subsídios a IPSS com acordo de cooperação.

Assim, em 1998, os subsídios em causa remontaram a cerca de 90,6 milhões de contos, representando 71,6 % do total das despesas com acção social no mesmo ano. Seguem-se as despesas com estabelecimentos integrados, mas apenas com cerca de 14,1 milhões de contos, ou seja, 11,2 % do total. Finalmente, deve referir-se que as despesas remanescentes, onde se incluem outras formas de apoio a IPSS, como sejam os designados subsídios eventuais, apresentam características de dispersão. Acresce, em termos de evolução de 1997 para 1998, que os subsídios a IPSS com acordo cresceram cerca de 16,8 %, taxa paralela à evolução total em despesas correntes com acção social.

12.5.2 – Distribuição regional de subsídios a IPSS com acordos de cooperação e eventuais por áreas sociais e principais valências

Na pesquisa levada a cabo, em termos de trabalho de auditoria, foram inquiridos os Centros Regionais do Continente, o que permitiu reunir, entre outros elementos, dados sobre a distribuição regional dos subsídios ora em análise, incluindo os eventuais. Deve adiantar-se que estes dados, quando confrontados com o mapa XXXII das CSS (que oferece uma desagregação apreciável sobre as despesas correntes dedicadas à acção social), apresentam algumas pequenas divergências, devido a reclassificações de despesas efectuadas pelo IGFSS, mas que não afectam o padrão de distribuição conforme se apresenta:

Distribuição dos Subsídios a IPSS por Áreas Sociais e Centros Regionais do Continente em 1998

(em milhares de contos)

CRSS	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		TOTAIS	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
Subsídios a IPSS - Acordos de Cooperação										
Norte	14.382,9	12,1	702,9	0,6	1.918,1	1,6	7.930,1	6,6	24.914,0	20,9
Centro	12.566,6	10,6	687,4	0,6	2.078,9	1,7	10.140,6	8,5	25.473,5	21,4
LVT	11.194,0	9,4	1.256,3	1,1	2.385,9	2,0	7.040,7	5,9	21.876,9	18,4
Alentejo	2.198,3	1,8	60,3	0,1	419,8	0,4	3.813,3	3,2	6.491,7	5,4
Algarve	1.782,3	1,5	112,1	0,1	214,0	0,2	1.404,0	1,2	3.512,4	3,0
Sub-Total	**42.124,1**	**35,3**	**2.819,0**	**2,4**	**7.016,7**	**5,9**	**30.328,7**	**25,5**	**82.288,5**	**69,1**
Subsídios a IPSS - Eventuais										
Norte	60,3	0,1	84,2	0,0	11,2	0,0	255,5	0,2	411,2	0,3
Centro	70,7	0,1	17,1	0,0	23,2	0,0	493,5	0,4	604,5	0,5
LVT	82,7	0,1	119,5	0,0	13,3	0,0	404,7	0,3	620,2	0,6
Alentejo	30,9	0,0	0,7	0,0	41,3	0,0	188,1	0,2	261,0	0,2
Algarve	59,9	0,1	6,5	0,0	24,4	0,0	44,6	0,0	135,4	0,1
Sub-Total	**304,5**	**0,4**	**228,0**	**0,0**	**113,4**	**0,0**	**1.386,4**	**1,1**	**2.032,3**	1,7
Outros									**34.742,2**	29,2
Total									**119.063,0**	

Fonte: CRSS e SSR

Este quadro permite adiantar o seguinte:

- Comparando o total do quadro anterior com os antecedentes, verifica-se que o Continente absorveu cerca de 94,1 % do total das despesas correntes com acção social, pois a Madeira e os Açores despenderam apenas cerca de 7,4 milhões de contos;
- Em termos globais, os subsídios com acordo nas regiões Centro, Norte e Lisboa e Vale do Tejo, por esta ordem, absorvem, cada uma, à volta de 20 % do total dos recursos distribuídos no continente, que atingem cerca de 119 milhões de contos;
- Os subsídios eventuais são relativamente irrelevantes no conjunto, atingindo cerca de 2 milhões de contos, sendo o predomínio igualmente das regiões atrás referidas;
- Nos subsídios com acordo e em termos de áreas sociais, predominam a "Infância e Juventude" e "Terceira Idade", concentrando-se os respectivos gastos, mais uma vez nos supracitados Centros Regionais;
- As áreas "Família e Comunidade" e "Invalidez e Reabilitação", igualmente quanto aos subsídios com acordo, representam no conjunto apenas 2,4 % e 5,9 %, tendo a primeira um

padrão regional divergente das restantes áreas sociais, só na medida em que se destaca Lisboa e Vale do Tejo.

A partir dos dados obtidos junto dos Centros Regionais do Continente, foi possível aprofundar a análise quanto às valências ou respostas sociais, destacando-se as mais significativas com base no critério quantitativo de considerar aquelas que, em 1998, tivessem ultrapassado, em termos globais, o limite de 3 milhões de contos anuais, explicitando-se a respectiva resultante no seguinte quadro:

Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordo por Principais Valências e Centros Regionais do Continente em 1998

(em milhares de contos)

Áreas/Valências / Instituições	Infância e Juventude				Invalidez e reabilitação	Terceira Idade		
	Creches	Educação pré-escolar	Centros de actividade de tempos livres	Lares e internatos para crianças e jovens	Centros de apoio ocupacional	Lares	Centro de dia	Apoio domiciliário
CRSS - Norte	**2.811,2**	**6.144,7**	**1.834,5**	**2.037,4**	**1.057,0**	**4.494,9**	**1.108,2**	**1.993,4**
Braga	1.277,1	1.754,2	777,7	489,3	289,4	1.220,0	168,7	580,0
Bragança	137,1	290,3	75,3	276,4	0,0	631,6	170,8	233,9
Porto	962,4	3.173,2	774,1	1.030,6	587,3	1.535,3	595,3	745,6
V. do Castelo	242,1	486,6	113,3	107,5	157,7	629,2	91,1	159,2
Vila Real	192,5	440,4	94,1	133,6	22,6	478,8	82,3	274,7
CRSS - Centro	**3.492,8**	**5.026,2**	**1.832,1**	**1.182,9**	**951,0**	**5.402,5**	**1.820,1**	**2.682,0**
Aveiro	1.431,8	1.764,4	718,4	215,7	390,9	1.063,0	300,8	341,5
C. Branco	335,3	482,0	80,0	88,9	50,1	662,7	361,0	377,3
Coimbra	528,4	920,2	486,2	507,4	246,4	1.203,7	490,7	663,6
Guarda	347,3	419,3	232,8	204,9	0,0	903,9	348,6	327,6
Leiria	479,9	863,0	158,1	32,7	263,6	634,6	126,6	529,8
Viseu	370,1	577,3	156,6	133,3	0,0	934,6	192,4	442,2
CRSS - LVTejo	**1.902,1**	**4.433,8**	**1.685,7**	**674,2**	**1.305,7**	**3.455,4**	**1.573,1**	**1.753,5**
Lisboa	1.210,0	2.963,6	1.043,4	321,3	867,3	1.545,5	709,9	826,0
Santarém	264,5	581,8	245,2	182,5	282,3	910,8	312,8	455,4
Setúbal	427,6	888,4	397,1	170,4	156,1	999,1	550,4	472,1
CRSS - Alentejo	**709,4**	**876,4**	**138,8**	**285,8**	**263,3**	**2.446,3**	**450,1**	**869,7**
Beja	222,4	251,1	60,3	88,7	71,9	906,3	84,9	173,4
Évora	258,8	376,6	10,8	152,8	152,2	642,0	216,0	323,3
Portalegre	228,2	248,7	67,7	44,3	39,2	898,0	149,2	373,0
CRSS - Algarve	**514,1**	**649,2**	**177,2**	**323,7**	**141,3**	**914,8**	**188,7**	**280,6**
Faro	514,1	649,2	177,2	323,7	141,3	914,8	188,7	280,6
Totais	**9.429,6**	**17.130,3**	**5.668,3**	**4.504,0**	**3.718,3**	**16.713,9**	**5.140,2**	**7.579,2**

Fonte: CRSS e SSR

O quadro anterior suscita os seguintes comentários:

- As despesas correntes com as valências seleccionadas atingiram um total de cerca de 69,9 milhões de contos, o que representa 58,7 % do total;
- As valências mais significativas foram a Educação pré-escolar (Infância e Juventude) e Lares (Terceira Idade) que atingiram, respectivamente, cerca de 17,1 e 16,7 milhões de contos;
- Na Educação pré-escolar os distritos que absorveram mais despesa foram, pela ordem indicada, Porto, Lisboa, Aveiro e Braga, atingindo, no seu conjunto, quase 10 milhões de contos;
- Nos Lares para a Terceira Idade, para além dos distritos anteriores destaca-se a situação do distrito de Coimbra, que, adicionado aos anteriores, conduz a uma despesa de cerca 6,6 milhões de contos, o que revela uma menor concentração do que no caso anterior;
- Quanto aos Lares e Internatos para crianças e jovens, abstraindo da situação do Porto (1 milhão de contos), merece destaque a situação particular de Coimbra;
- Nos distritos do interior, como sejam Guarda, Beja e Portalegre, nota-se o peso relativo das despesas com Lares para a Terceira Idade.

12.5.3– Entidades intervenientes e síntese dos circuitos implantados

Como resultado do trabalho empreendido inventariaram-se os aspectos ora em questão quanto aos subsídios com acordo de cooperação e os subsídios eventuais.

12.5.3.1 – Subsídios com acordo de cooperação

No aspecto legislativo, o Despacho Normativo n.º 75/92, DR, 1.ª Série-B, n.º 1116, de 20/5/92, define o âmbito da cooperação do Estado com as IPSS, tanto no que respeita aos acordos de cooperação, tema desta análise, como em relação aos acordos designados como de gestão, que estão fora do âmbito da mesma.

Assumem-se ainda como expressão regulamentar extremamente importante os protocolos anuais estabelecidos com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial depois de ouvidas as mesmas. O protocolo relativo a 1998 foi rubricado aos 14/1/1998 entre o MTS e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias Portuguesas e das Mutualidades Portuguesas[1].

Deve notar-se que os protocolos são da responsabilidade da Secretaria de Estado da Inserção Social, com apoio activo por parte da Direcção-Geral da Acção Social (DGAS) e colaboração do IGFSS.

Os protocolos anuais estabelecem os valores por utente e por valência, sendo estes, em conjunto com o período a considerar em cada caso (a totalidade ou parte do ano), os parâmetros a observar na elaboração de novos acordos ou no alargamento dos já existentes, em função do número de novos

[1] Assume particular significado neste domínio a assinatura, aos 26 de Fevereiro de 1998, do designado Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, onde, além das entidades indicadas, tiveram assento o Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e o Presidente da Associação Nacional de Freguesias.

utentes, factor variável por instituição e por acordo, naturalmente a ter em conta neste domínio. Note-se que os protocolos podem, ainda, estabelecer outros princípios e orientações quanto à cooperação com as IPSS, para além dos que se revestem de incidência financeira.

O processo de orçamentação neste domínio assume características muito particulares, pois, praticamente, engloba dois orçamentos distintos, o Orçamento Corrente e o Orçamento Programa**,** os quais apresentam as seguintes características essenciais:

- O **Orçamento Corrente** em cada ano resulta, simplisticamente, da agregação dos dois orçamentos quanto ao exercício transacto, correspondendo, portanto, a compromissos que vêm de anos anteriores, naturalmente com a actualização que resulta da evolução das variáveis financeiras contidas no novo protocolo anual e do número de utentes;
- O **Orçamento Programa** de cada ano diz respeito aos novos acordos estabelecidos nesse ano, bem como revisões de acordos anteriores (devido, por exemplo, a aumento de capacidade), em relação ao qual é estabelecido superiormente um "plafond" anual a distribuir pelos Centros Regionais e Serviços Subregionais, de acordo com os critérios e prioridades sociais definidas.

Os valores relativos ao primeiro orçamento vão sendo processados logo desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativamente ao Orçamento Programa, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, bem como nas consequências para as próprias IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades.

Os Serviços Subregionais elaboram a sua proposta em relação aos novos acordos tendo como objectivo a inserção no Orçamento Programa, existindo neste domínio uma relação privilegiada com os apoios concedidos por via do PIDDAC. Por outro lado, deve referir-se que cada instituição pode ter mais de um acordo, pois cada valência corresponde a um acordo de cooperação individualizado. Assim, a mesma instituição pode estar contemplada nos dois orçamentos, ou mais de uma vez em cada orçamento, na medida em que pode ser candidata ao alargamento de um acordo que vem de exercícios transactos, como por via da prestação de serviços sociais ligados a novas valências.

Tem importância referir que os acordos que dizem respeito a valências e critérios de comparticipação já previstos no protocolo anual em vigor são designados por **acordos típicos** e são celebrados entre os Serviços Subregionais (com parecer do Conselho Directivo dos CRSS) e as IPSS.

Quando estão em causa excepções que resultem da implementação de novas actividades de cariz social, introduzindo novas valências, ou de inovações que se traduzem em comparticipações de valor mais elevado que o previsto nos protocolos, mas que se justifiquem, está-se em presença dos chamados **acordos atípicos,** os quais obrigam, adicionalmente, à homologação por parte da DGAS.

Assim, a nível macro, quanto ao estabelecimento protocolar das metas anuais, intervêm as tutelas, as associações representativas das IPSS, bem como a DGAS e o IGFSS. Esse último organismo, por sua vez, detém o superior controlo orçamental do processo, por forma a ir liberando as verbas necessárias, em primeira análise, quanto ao Orçamento Corrente e à medida da respectiva implementação quanto aos novos acordos de cooperação aprovados e que vão sendo rubricados.

No terreno, tendo como baliza financeira o "plafond" superiormente aprovado, o papel fundamental quanto ao estudo, análise, organização do processo e proposta de atribuição de subsídios é exercido

pelos SSR, mais concretamente pelos respectivos serviços sociais, limitando-se, em princípio, os Conselhos Directivos dos Centros Regionais a emitir um parecer meramente administrativo, excepcionando os acordos atípicos que deverão ainda ser homologados pela DGAS. Por regra, o processamento da despesa está igualmente integrado nos serviços sociais centrais dos SSR, sendo os pagamentos da atribuição dos respectivos serviços financeiros.

Os critérios seguidos assentam na adequação, oportunidade e necessidade das respostas sociais subjacentes aos pedidos e propostas apresentados pelas IPSS, apoiando-se igualmente na capacidade económico-financeira das instituições, por forma a apurar a sua possível comparticipação e a necessidade efectiva de apoio. Assim, as candidaturas a acordos de cooperação são, após avaliação quanto à sua justificação e necessidade das respostas sociais subjacentes, registadas e incluídas em Orçamento Programa. Todos os processos assim organizados dependem, ainda, do parecer do Conselho Directivo dos Centros Regionais para a sua integração efectiva no plano de actividades.

Em termos de controlo interno, o controlo de 1.º nível ou operacional compete igualmente aos SSR, subsidiariamente aos CRSS, nomeadamente através da obrigatoriedade que as IPSS têm de remeter quadrimestralmente um relatório sobre o nível de ocupação ou frequência em termos de utentes. O acompanhamento técnico e o controlo da correcta aplicação dos subsídios compete igualmente aos SSR, que verificam ou deveriam verificar no terreno, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes. De modo geral, recolheu-se a opinião que existe uma certa falta de capacidade generalizada para exercer cabalmente essas atribuições, aliás corroborada pela IGMTS.

Para além do controlo orçamental de nível superior exercido pelo IGFSS, a IGMTS tem habitualmente como prioridade no seu plano de trabalhos a actividade das IPSS, embora os seus responsáveis reconheçam grandes limitações neste domínio, tendo em conta, nomeadamente, a desproporção entre o universo alvo e o seu apreciável crescimento e os meios humanos de que a Inspecção dispõe.

Outra questão que se punha era saber se os serviços de inspecção interna dos SSR/CRSS se orientariam para esta área. Afigura-se que tal não acontece, pois têm como habitual prioridade a fiscalização dos estabelecimentos lucrativos que operam também nas áreas sociais.

12.5.3.2 – Subsídios eventuais a IPSS

Estes subsídios, como se apontou, representam uma pequena parte dos valores orçamentados quanto à acção social e apresentam como característica principal o facto do poder decisório quanto à sua atribuição depender essencialmente da tutela, mais concretamente e na sua maior parte, do Secretário de Estado da Inserção Social. Neste domínio apresentam uma natureza semelhante aos subsídios ao abrigo de verbas do Fundo de Socorro Social, com a variante de o respectivo poder decisório estar orientado para a competência ministerial.

Os respectivos pedidos podem ser apresentados superiormente ou nos próprios CRSS/SSR, mas são sempre canalizados para o Gabinete do Secretário de Estado. Como os anteriores, são objecto de estudo e análise pelos serviços locais que emitem um parecer e uma proposta, a qual, na grande maioria dos casos, é superiormente respeitada, mas nada obriga a que o seja.

Normalmente estes subsídios são aplicados em viaturas, destinadas, por exemplo, a transportes escolares ou assistência domiciliária, obras ou equipamentos, estando por vezes, como, aliás, acontece com os acordos, associados ou complementando investimentos por via do PIDDAC e outros apoios,

nomeadamente associados a Programas como sejam o Integrar, PILAR e, mesmo, acordos de cooperação.

12.5.3.3 – Apreciação genérica

Decorre da exposição anterior que aos Serviços Subregionais, nomeadamente com apoio dos quadros pertencentes aos serviços locais descentralizados, está reservado um papel fundamental no funcionamento dos processos descritos, seja quanto aos subsídios com acordo, eventuais e, até, no registo das IPSS, com a agravante de não se cingirem a estes, pois normalmente têm de dar parecer sobre as mais diversas situações.

Estes serviços locais resumem-se, em regra, considerando como válida a amostra constituída por Coimbra e Aveiro, a uma assistente social, responsável por um número variável de concelhos normalmente dois ou três. A situação foi atenuada com a admissão de assistentes sociais com vínculo precário, facto que se tornou imperativo devido à superveniência do RMG, dado haver extensas zonas com fraca cobertura dos serviços.

Parece óbvio que uma das consequências é a dificuldade que os serviços aparentemente têm em cumprir as obrigações a nível de controlo interno que lhes estão cometidas, não só pela alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, como pela mesma razão quanto a técnicos, orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente quanto à obrigação de análise das contas das IPSS nas diversas circunstâncias em que isso e outras tarefas afins se tornam necessárias.

Por outro lado, os circuitos em causa, apesar de sumariamente descritos, revelam ser este um dos aspectos onde ainda não foi digerido o esquema de organização global que nasceu a partir da criação dos actuais Centros Regionais, pois parece que as situações e responsabilidades fundamentais continuam a assentar na organização de base distrital. Ver-se-á como a nova estrutura criada pela recente Lei orgânica do MTS se vai adaptar a estas realidades.

Dos contactos efectuados, outro dos aspectos referido por diversas fontes foi a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada que poderia orientar a política de subsídio em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, pois o actual sistema privilegia, por vezes, as organizações mais bem apetrechadas nos esquemas de obtenção de subsídios, podendo decorrer desse facto uma certa falta de equidade, correndo-se o risco de beneficiar as IPSS que não sejam, relativamente, as mais carenciadas.

Este último aspecto manifesta-se em termos regionais, conduzindo à manutenção de contrastes sociais entre o litoral e o interior, agravados pela maior carência de quadros e pessoal especializado nestas últimas áreas, facto que também contribui para um maior dinamismo na procura de subsídios nas zonas litorais mais desenvolvidas, conduzindo, entre outros factores, a uma cada vez mais acentuada desigualdade entre regiões.

12.5.4– Alguns indicadores de eficiência da actividade das IPSS

Tendo por base os valores totais orçamentados, isto é, o agregado do Orçamento Corrente com o Orçamento Programa, relativamente a acordos de cooperação, no triénio 1996-1998, estes foram cotejados com indicadores físicos da actividade subjacente, nomeadamente, o número de equipamentos e o número de utentes.

No quadro abaixo apresenta-se a evolução por região e área social, verificada no triénio 1996-1998, relativamente a acordos de cooperação efectuados com IPSS, por Centro Regional, em três vectores fundamentais: número de equipamentos, número de utentes e respectivo orçamento.

Valores Orçamentados, Número de Equipamentos e Utentes no Continente – 1996/98

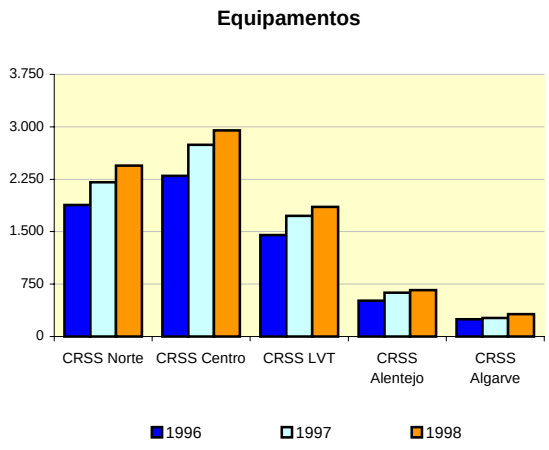
(Orçamento corrente + Orçamento programa)

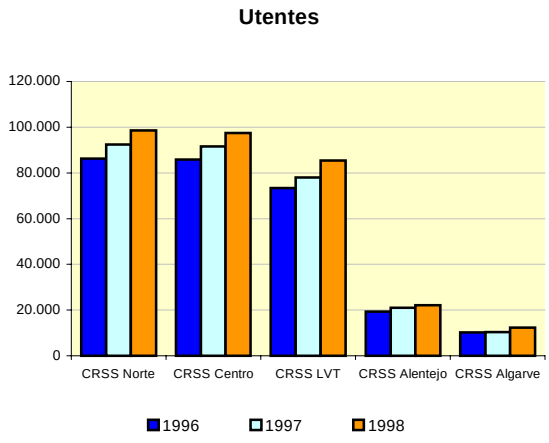
(em contos)

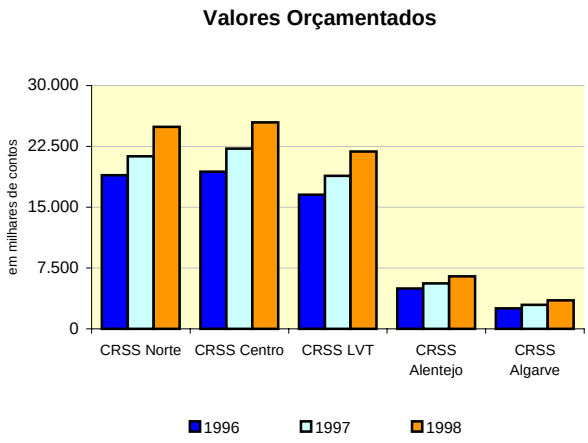
	Áreas Sociais	1996			1997			1998		
		Equipa-mentos	Utentes	Orçamento	Equipa-mentos	Utentes	Orçamento	Equipa-mentos	Utentes	Orçamento
CRSS Norte	Infância e juventude	1.009	58.998	11.511.800	1.233	62.206	12.507.661	1.355	66.032	14.460.573
	Família e comunidade	56	3.628	436.690	56	3.396	520.199	65	2.986	696.587
	Invalidez e reabilitação	74	1.985	1.142.536	91	2.742	1.521.147	101	2.986	1.880.419
	Terceira idade	742	21.595	5.866.390	826	24.025	6.746.352	925	26.530	7.890.044
	Subtotal	**1.881**	**86.206**	**18.957.416**	**2.206**	**92.369**	**21.295.359**	**2.446**	**98.534**	**24.927.623**
CRSS Centro	Infância e juventude	1.039	53.513	10.241.373	1.351	55.900	11.092.354	1.447	59.158	12.566.652
	Família e comunidade	37	1.415	237.128	45	1.740	567.658	56	1.784	687.450
	Invalidez e reabilitação	93	2.443	1.476.005	98	2.700	1.789.943	110	2.919	2.078.826
	Terceira idade	1.131	28.418	7.434.839	1.248	31.253	8.764.492	1.336	33.664	10.140.634
	Subtotal	**2.300**	**85.789**	**19.389.345**	**2.742**	**91.593**	**22.214.447**	**2.949**	**97.525**	**25.473.562**
CRSS LVT	Infância e juventude	739	48.033	8.994.722	925	48.169	9.696.938	982	52.082	11.194.153
	Família e comunidade	20	1.892	602.299	25	4.052	1.139.990	29	4.229	1.256.268
	Invalidez e reabilitação	83	2.252	1.674.728	99	2.665	2.052.157	109	3.053	2.385.955
	Terceira idade	610	21.263	5.271.401	675	23.105	5.979.400	735	25.986	7.040.760
	Subtotal	**1.452**	**73.440**	**16.543.150**	**1.724**	**77.991**	**18.868.485**	**1.855**	**85.350**	**21.877.136**
CRSS Alentejo	Infância e juventude	184	9.047	1.798.348	260	9.664	1.958.012	271	9.823	2.210.111
	Família e comunidade	3	325	5.772	4	349	9.705	8	349	31.400
	Invalidez e reabilitação	22	460	243.336	23	507	330.173	25	588	410.319
	Terceira idade	304	9.472	2.919.032	341	10.533	3.302.809	362	11.360	3.812.531
	Subtotal	**513**	**19.304**	**4.966.488**	**628**	**21.053**	**5.600.699**	**666**	**22.120**	**6.464.361**
CRSS Algarve	Infância e juventude	120	6.506	1.364.755	119	6.054	1.536.372	160	7.516	1.782.336
	Família e comunidade	5	289	74.998	9	381	87.760	11	491	112.083
	Invalidez e reabilitação	6	109	62.219	11	257	149.693	11	270	213.988
	Terceira idade	116	3.381	1.039.318	127	3.670	1.198.966	139	4.085	1.404.029
	Subtotal	**247**	**10.285**	**2.541.290**	**266**	**10.362**	**2.972.791**	**321**	**12.362**	**3.512.436**
	Total	**6.393**	**275.024**	**62.397.689**	**7.566**	**293.368**	**70.951.781**	**8.237**	**315.891**	**82.255.118**

Fonte: IGFSS

As imagens gráficas que seguem reflectem os dados do quadro anterior:







Com base nos valores anteriores calcularam-se as taxas de crescimento dos indicadores em questão, verificadas entre 1996 e 1997 e entre 1997 e 1998, cujos resultados se expressam no quadro seguinte:

Taxas de Crescimento Anual dos Valores Orçamentados, Número de Equipamentos e Utentes no Continente – 1996/98

(%)

	Áreas Sociais	1996/97			1997/98		
		Equipa-mentos	Utentes	Orçamento	Equipa-mentos	Utentes	Orçamento
CRSS Norte	Infância e juventude	22,2	5,4	8,7	9,9	6,2	15,6
	Família e comunidade	0,0	(6,4)	19,1	16,1	(12,1)	33,9
	Invalidez e reabilitação	23,0	38,1	33,1	11,0	8,9	23,6
	Terceira idade	11,3	11,3	15,0	12,0	10,4	17,0
	Subtotal	17,3	7,1	12,3	10,9	6,7	17,1
CRSS Centro	Infância e juventude	30,0	4,5	8,3	7,1	5,8	13,3
	Família e comunidade	21,6	23,0	139,4	24,4	2,5	21,1
	Invalidez e reabilitação	5,4	10,5	21,3	12,2	8,1	16,1
	Terceira idade	10,3	10,0	17,9	7,1	7,7	15,7
	Subtotal	19,2	6,8	14,6	7,5	6,5	14,7
CRSS LVT	Infância e juventude	25,2	0,3	7,8	6,2	8,1	15,4
	Família e comunidade	25,0	114,2	89,3	16,0	4,4	10,2
	Invalidez e reabilitação	19,3	18,3	22,5	10,1	14,6	16,3
	Terceira idade	10,7	8,7	13,4	8,9	12,5	17,8
	Subtotal	18,7	6,2	14,1	7,6	9,4	15,9
CRSS Alentejo	Infância e juventude	41,3	6,8	8,9	4,2	1,6	12,9
	Família e comunidade	33,3	7,4	68,1	100,0	0,0	223,5
	Invalidez e reabilitação	4,5	10,2	35,7	8,7	16,0	24,3
	Terceira idade	12,2	11,2	13,1	6,2	7,9	15,4
	Subtotal	22,4	9,1	12,8	6,1	5,1	15,4
CRSS Algarve	Infância e juventude	(0,8)	(6,9)	12,6	32,5	24,1	16,0
	Família e comunidade	80,0	31,8	17,0	22,2	28,9	27,7
	Invalidez e reabilitação	83,3	135,8	140,6	0,0	5,1	43,0
	Terceira idade	9,5	8,5	15,4	9,4	11,3	17,1
	Subtotal	7,7	0,7	17,0	20,7	19,3	18,2
	Total	**18,3**	**6,7**	**13,7**	**8,9**	**7,7**	**15,9**

Fonte: IGFSS

Da análise dos quadros e gráficos anteriores e, em particular, da observação atenta da dinâmica de crescimento patenteada neste último, podem retirar-se os seguintes considerandos:

- Em 1998 foram orçamentados 82,3 milhões de contos em acordos de cooperação assinados com as IPSS, tendo este tipo de despesa crescido, relativamente a 1997, 15,9 %. O número total de beneficiários ascendeu às 315.891 unidades, registando-se um crescimento no número de

utentes na ordem dos 7,7 %. Por último, os equipamentos sociais deste tipo cresceram igualmente (8,9% relativamente a 1997), cifrando-se, em 1998, em 8.237;

- A "Infância e Juventude" é a área social mais significativa, representando, em 1998, 51,1 % do total dos equipamentos, 61,6 % do total dos utentes e 51,3 % do total do orçamento;
- O CRSS Centro é onde se registam os maiores níveis em termos de orçamento, seguindo-se os CRSS Norte e Lisboa e Vale do Tejo. Em 1998, concentram-se nestes três centros regionais 89,1 % dos utentes, 88% dos equipamentos e 87,8 % dos valores orçamentados;
- Os CRSS com orçamentos mais baixos são os do Alentejo (6,5 milhões de contos) e do Algarve (3,5 milhões de contos);
- Em 1998 o CRSS Algarve registou as taxas de crescimento mais dinâmicas nos três vectores em análise: 20,7 % nos equipamentos, 19,3 % no número de utentes e 18,2 % do total orçamentado;
- No CRSS Norte, a área social "Família e Comunidade", apesar de registar um decréscimo do número de utentes no triénio (menos 642, ou seja, um decréscimo relativo de 17,7 %, de 1996 para 1998) registou um acréscimo orçamental na ordem dos 260 milhares de contos, com um acréscimo relativo de cerca de 60 %, entre 1996 e 1998;
- No CRSS Alentejo, entre 1997 e 1998, o número de equipamentos sociais vocacionados para a área social "Família e Comunidade" duplicou e o respectivo orçamento mais que triplicou, tendo o número de utentes permanecido constante;
- Seguindo a mesma linha de raciocínio, observando as ocorrências registadas na mesma área social no CRSS Lisboa e Vale do Tejo, verifica-se que, entre 1996 e 1998, o número de utentes aumentou em 2.337 indivíduos (aumento relativo de 123,5 %), tendo o orçamento relativo crescido, no mesmo período, 108 %.

Como se pode observar, as ilações retiradas revelam algumas singularidades, nos diferentes Centros Regionais e nas diversas áreas de intervenção, nomeadamente no que concerne ao crescimento dos seus custos, quando em comparação com a evolução no universo de utentes e de equipamentos.

Para facilitar a compreensão desse fenómeno e dissuadir possíveis dúvidas decorrentes de uma análise pontual e parcelar desta realidade, apresentam-se seguidamente dois quadros, fundamentados ainda na informação atrás exposta[1], que possibilitarão uma comparação dos cinco Centros Regionais e das quatro áreas sociais, relativamente a três médias simples:

- Número de utentes por equipamento;
- Valor orçamentado por equipamento;
- Valor acordado por utente.

[1] Note-se que as médias ora em análise se cingem apenas aos anos de 1997 e 1998, na medida em que os dados apresentados têm por origem base de dados construída pelos serviços competentes do IGFSS, a qual foi implementada precisamente a partir do final de 1996, não permitindo assim utilizar dados físicos médios relativamente a este mesmo ano.

Indicadores Médios Anuais por Áreas Sociais e Regiões – 1997/98

	Centros Regionais	1997			1998		
		Utentes por equipamento	Em contos		Utentes por equipamento	Em contos	
			Custo por equipamento	Custo por utente		Custo por equipamento	Custo por utente
Infância e Juventude	Norte	54	11.158	206	50	11.175	226
	Centro	46	9.282	203	41	8.983	218
	Lisboa e V. Tejo	58	11.655	202	53	11.740	223
	Alentejo	42	8.820	209	37	8.324	227
	Algarve	53	12.857	245	49	12.777	263
	Totais	**51**	**10.543**	**205**	**46**	**10.419**	**224**
Família e Comunidade	Norte	63	9.289	148	53	11.514	218
	Centro	38	13.845	360	35	13.613	390
	Lisboa e V. Tejo	132	50.666	384	153	46.528	303
	Alentejo	96	2.211	23	58	5.233	90
	Algarve	48	12.537	262	44	11.208	257
	Totais	**67**	**17.818**	**266**	**64**	**18.077**	**282**
Invalidez e Reabilitação	Norte	29	18.438	644	30	19.588	657
	Centro	27	18.743	696	27	19.989	740
	Lisboa e V. Tejo	27	22.551	835	27	22.942	835
	Alentejo	21	14.355	683	23	17.097	749
	Algarve	22	17.611	818	24	19.453	812
	Totais	**27**	**19.445**	**725**	**28**	**20.559**	**746**
Terceira Idade	Norte	29	8.605	296	29	9.012	312
	Centro	25	7.368	294	25	7.849	312
	Lisboa e V. Tejo	35	9.306	270	35	9.987	287
	Alentejo	31	10.241	330	31	10.846	348
	Algarve	29	9.868	340	29	10.557	362
	Totais	**29**	**8.494**	**294**	**29**	**9.022**	**312**

Fonte: IGFSS

Da análise do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- A área de intervenção social com um custo médio por utente e por equipamento mais elevado é a da "Invalidez e Reabilitação": cerca de 746 contos/utente e 20.559 contos por equipamento. Relativamente a esta área, sublinhe-se que o CRSS LVT regista o mais alto custo/utente (835 contos) e o mais elevado custo/equipamento (22.942 contos);
- Ao invés, a área da "Infância e Juventude", apresenta os custos por utente mais baixos, 224 contos, sendo, relativamente aos custos por equipamento, na área da "Terceira Idade" que se registam os custos por equipamento menos onerosos (9.022 contos);

- Na área "Família e Comunidade" ocorrem discrepâncias significativas nos valores do custo médio dos diferentes Centros Regionais, corroborando as observações atrás referidas. Assim, verifica-se que o custo médio por utente mais elevado ocorre no CRSS Centro, 390 contos, enquanto que no CRSS Alentejo, apesar deste indicador ter registado um crescimento espectacular de mais de 300 % entre 1997 e1998, o mesmo rácio desce para os 90 contos/utente;

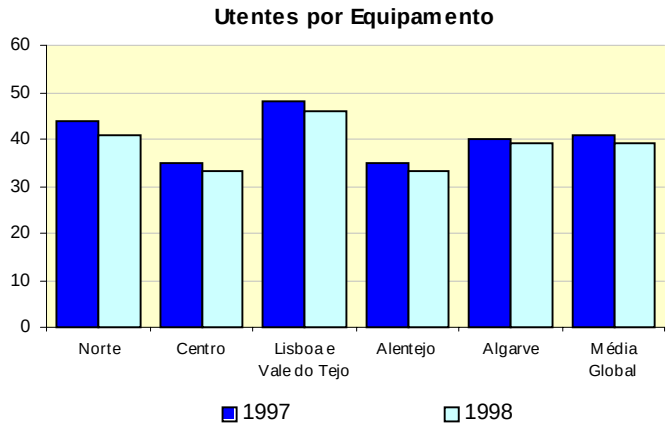
- Ainda referente à mesma área, observam-se que o CRSS Lisboa e Vale do Tejo apresenta um custo médio por equipamento e um número médio de utentes por equipamento, cerca de 2,5 vezes superior aos valores médios registados nos cinco Centros Regionais;

Seguindo o mesmo esquema de análise, mas agora agregando o conjunto das áreas sociais quanto aos vectores em análise, obtêm-se as médias globais por Centro Regional. Esta análise, se bem que mais redutora, fornece alguns indicadores relevantes. O quadro e gráficos seguintes espelham esses valores:

Médias Globais por Centro Regional

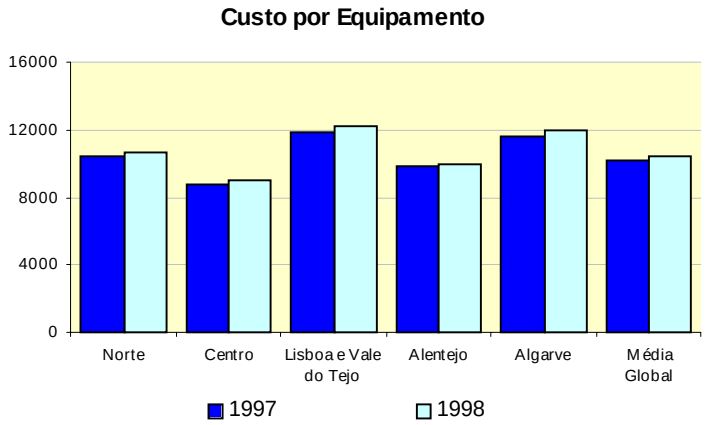
Centro Regional	1997			1998		
	Utentes por equipamento	custo por equipamento	Custo por utente	Utentes por equipamento	custo por equipamento	Custo por utente
Norte	44	10.421	239	41	10.717	261
Centro	35	8.812	251	33	8.952	269
Lisboa e Vale do Tejo	48	11.882	249	46	12.225	268
Alentejo	35	9.805	278	33	9.991	300
Algarve	40	11.590	288	39	11.967	309
Média Global	**41**	**10.165**	**250**	**39**	**10.410**	**270**

Fonte: IGFSS

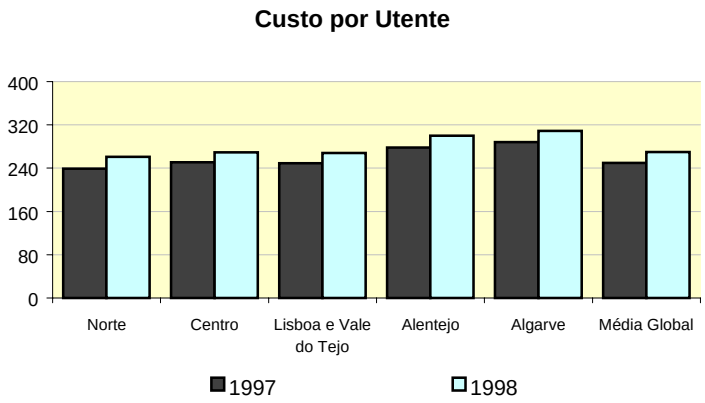


- O número de utentes por equipamento tem vindo a baixar, tendo-se passado de uma média de 41 utentes/equipamento em 1997 para 39 em 1998. A análise deste indicador revela que o número de equipamentos sociais e respectiva capacidade de oferta, tem aumentado mais que o número de utentes que as procuram;

- O CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta, em 1998, o maior desfasamento positivo relativamente a esta média, sendo de 46 o número de utentes por equipamento, enquanto no outro extremo se encontram os CRSS do Centro e do Alentejo com 33;



- O custo médio por equipamento aumentou de 10.165 contos em 1997 para 10.410 em 1998, correspondendo a um crescimento relativo na ordem dos 2,4 %;
- É mais uma vez o CRSS Lisboa e Vale do Tejo que regista, em 1998, o maior desfasamento positivo relativamente à média global, 12.225 contos, encontrando-se o CRSS Centro no extremo oposto com 8.952 contos;



- À semelhança dos outros indicadores, o custo médio por utente aumentou de 250 contos em 1997 para 270 em 1998, o que significa um crescimento relativo de 8 %;
- O CRSS Algarve regista, em 1998, o valor médio mais elevado, 309 contos, sendo o CRSS Norte o que apresenta o valor mais baixo, 261 contos/utente.

12.6 –O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema

As políticas de emprego e formação profissional estão directamente reflectidas nos OSS e CSS, mas não se esgotam nesta vertente, pois, como se verá, o seu protagonismo relativamente ao sistema de

Segurança Social vai mais longe, nomeadamente por via de custos indirectos não reflectidos nas demonstrações financeiras tal como se apresentam. O objectivo da análise que segue é tentar inventariar, numa perspectiva abrangente, todas as formas de relacionamento entre as políticas de emprego e a segurança social

12.6.1 – Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego

As principais despesas relacionadas com a vertente emprego nas CSS derivam das prestações sociais ligadas ao desemprego inseridas no regime geral, essencialmente o **subsídio de desemprego** e o **subsídio social de desemprego**[1]**.** 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, considerando-se, portanto, estas prestações sociais como inerentes ao próprio sistema de segurança social.

Como prestação, o subsídio de desemprego tem a natureza de seguro social obrigatório, enquanto o subsídio social de desemprego apresenta características específicas que o afastam desse conceito, nomeadamente o depender de condição de recursos e o ter como referência o salário mínimo nacional e não o salário da categoria, como acontece no caso anterior.

Estas prestações assumiram um crescendo de importância a partir dos anos noventa, como reflexo da conjuntura económica e ainda das alterações legislativas que se têm vindo a verificar, tendo como consequência prática uma liberalização do acesso às prestações em causa, com efeitos a nível de pressão sobre o sistema, em termos de despesa.

Por isso, as despesas correntes relacionadas com o desemprego, inscritas nas CSS, têm vindo a ser as mais significativas logo a seguir às pensões, conforme deriva dos valores expressos no ponto 12.3.4.1.

Recorde-se que, a partir de 1994 e até 1998, as despesas com subsídios de desemprego assumiram características de uma certa estabilização, com o máximo em 1995 (140,2 milhões de contos) e o mínimo em 1998 (133,1 milhões de contos). Em termos de posicionamento, relativamente ao total das despesas e transferências incluídas nas CSS, os subsídios de desemprego têm vindo a perder posição, tomando em consideração a mesmo período, pois passaram de 9,1 % em 1994 para 6,3 % em 1998.

No quadro seguinte expõe-se, ao longo do mesmo período, a desagregação dos valores totais por subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego. Note-se que os referidos valores, de acordo com as CSS, englobam ainda uma pequena parcela, designada por “Outras prestações”, a qual, mesmo assim, em 1998 atingiu cerca de 1,9 milhões de contos e que se desagrega pelas seguintes prestações:

- Compensação salarial p/ suspensão temporária do contrato de trabalho (lay-off);
- Garantia salarial;
- Indemnizações compensatórias para salários em atraso.

[1] O diploma base sobre estes subsídios, que vigorava em 1998, era o Decreto-Lei n.º 419/93, de 24 de Dezembro, complementado pelo Decreto-Lei n.º 57/96, de 22 de Maio, e pele Portaria n.º 994/89, de 16 de Novembro, revogados pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.

Deve referir-se que a análise que segue se cinge ao subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, pois aquelas prestações serão abordadas no ponto 12.6.2.

Subsídios de Desemprego - 1994/98

(em milhões de contos)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de Desemprego	96,8	71,0	98,1	70,0	94,0	67,7	91,6	68,1	90,1	67,7
Subsídio Social de Desemprego	33,9	24,8	38,7	27,6	42,1	30,3	40,7	30,2	41,1	30,9
Outras prestações	5,7	4,2	3,4	2,4	2,7	2,0	2,3	1,7	1,9	1,4
Total	**136,4**	**100,0**	**140,2**	**100,0**	**138,8**	**100,0**	**134,6**	**100,0**	**133,1**	**100,0**

Fonte: CSS

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- Em termos absolutos, nota-se um certo decrescimento do subsídio de desemprego, enquanto o subsídio social, tendo aumentado no período 1994/96, praticamente estagnou no período subsequente em cerca de 40 milhões de contos. O subsídio de desemprego teve os seus máximo e mínimo, respectivamente, em 1995, com 98,1 milhões de contos, e em 1998, com 90,1 milhões de contos;
- Em termos relativos, o subsídio de desemprego oscilou à volta dos 70 % do total das prestações de desemprego, enquanto o subsídio social de desemprego demonstrou uma tendência crescente, pois, partindo de 24,8 % em 1994, atingiu 30,9 % em 1998.

No prosseguimento da análise, afigura-se interessante confrontar os valores anteriores com os dados físicos relativos ao número de desempregados registados pelo sistema, com referência a 31 de Dezembro de cada ano, conforme quadro que segue:

Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1994/98

(em milhares)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Subsídio de Desemprego	112,9	62,4	102,9	57,9	100,0	55,7	92,5	54,3	87,6	52,3
Subsídio Social de Desemprego	67,9	37,6	74,8	42,1	79,5	44,3	77,7	45,7	79,8	47,7
Total	**180,8**	**100,0**	**177,7**	**100,0**	**179,5**	**100,0**	**170,2**	**100,0**	**167,4**	**100,0**

Fonte: IGFSS - Estatísticas da Segurança Social

Como se pode verificar, quanto aos dados físicos as tendências são mais claras, pois, em termos absolutos e relativos, o número de beneficiários que aufere subsídio de desemprego é claramente decrescente, enquanto no subsídio social de desemprego acontece precisamente o contrário, denotando-se, assim, transferências de um sistema para outro, nomeadamente quando terminam as condições de acesso ao primeiro subsídio, sem alteração da condição de desempregado.

Em termos globais, a evolução total do número de beneficiários demonstra estabilização próximo dos 180 mil, apresentando uma tendência decrescente em 1997 e 1998, situando-se neste último ano em 167 mil.

Com base nos números anteriores e complementarmente a estes, calcularam-se os subsídios médios mensais relativamente às prestações de desemprego ora em causa:

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Subsídio de Desemprego (milhões de contos)	96,8	98,1	94	91,6	90,1
Número médio de Desempregados	114,4	107,9	101,5	96,3	90,0
Subsídio Médio mensal (em contos)	**70,5**	**75,8**	**77,2**	**79,3**	**83,4**
Subsídio Social de Desemprego (milhões de contos)	33,9	38,7	42,1	40,7	41,1
Número médio de Desempregados	66,8	71,4	77,2	78,6	78,7
Subsídio Médio mensal (em contos)	**42,3**	**45,2**	**45,4**	**43,2**	**43,5**

Verifica-se que, no primeiro caso, o subsídio médio mensal tem vindo a aumentar, desde 70,5 contos em 1994 até 83,4 contos em 1998, enquanto o subsídio social teve, em termos médios mensais, um comportamento mais irregular no período em causa, com o mínimo de 42,3 contos em 1994 e o máximo em 1996 com 45,4 contos, enquanto em 1998 foi de 43,5 contos.

Mas **a situação de desemprego tem também reflexos indirectos para o sistema** que se traduzem pela quebra de receitas, correspondentes aos beneficiários que originavam contribuições, antes de passar à situação de desempregados.

Para estimar esta variável, inquiriu-se, junto do IGFSS, o valor dos salários médios dos trabalhadores desempregados, variável que não foi possível obter, pelo que, para atingir o mesmo desiderato, embora por defeito, se seguiu a seguinte metodologia:

- Partindo dos valores totais anuais de subsídio de desemprego e dado que o valor deste subsídio é calculado em 65 % do salário base, estimou-se esta última variável em termos anuais;
- Excluíram-se os valores relativos a subsídio social de desemprego, no pressuposto de que, na sua maior parte, as situações englobadas podem não ter implicação no fenómeno da perda de contribuições pelo sistema;
- Aos valores encontrados quanto aos salários base aplicou-se a taxa de 34,75 %, taxa contributiva do regime geral dos trabalhadores por conta de outrém.

A resultante expressa-se no seguinte quadro:

(em milhões de contos)

	1994	1995	1996	1997	1998
Subsídio de Desemprego	96,8	98,1	94,0	91,6	90,1
Estimativa dos salários base	148,9	150,9	144,6	140,9	138,6
Estimativa da perda de contribuições	51,7	52,4	50,2	49,0	48,2

De acordo com os pressupostos adoptados, a perda mínima de contribuições originada pela falta de entrada das mesmas no sistema, tendo por origem o fenómeno do desemprego, estima-se em cerca de 50 milhões de contos ano. Sem dúvida que o valor real tem, necessariamente, de ser superior, pois mesmo não considerando os beneficiários de subsídio social de desemprego, haveria de ter em linha de conta os desempregados que, não beneficiando de subsídio de desemprego, mesmo assim originam perda de contribuições.

12.6.2.– Apoios ao emprego e formação profissional

Para além dos apoios prestados pelo sistema aos beneficiários na situação de desemprego, considerados como prestação social no âmbito das obrigações que são imputadas ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrém no actual sistema, o OSS e a CSS comportam outras vertentes quanto ao problema do emprego, que se traduzem em receitas, despesas e transferências.

12.6.2.1 – Despesas com emprego e formação profissional

De acordo com informação prestada pelo IGFSS, no último triénio, as despesas em questão, atribuídas às políticas de emprego e formação profissional, abrangem, em termos orçamentais e distribuídas conforme a respectiva origem de financiamento, as seguintes componentes:

Despesas e Transferências com Políticas de Emprego e Formação Profissional

(em milhares de contos)

Anos	1996	1997	1998
Financiamento por transferências do OSS:			
Comp. pública nacional das acções de formação profissional	18.159,9	13.507,8	25.891,4
Transferências correntes para emprego e form. profissional	58.726,0	61.578,0	65.359,0
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho	2.365,0	2.482,0	2.689,0
Transferências correntes para o INOFOR	0,0	0,0	647,6
Indemnização compensatória para salários em atraso	2.674,6	2.307,8	1.843,7
Compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (Lay-off)	27,4	21,8	22,9
Subsídio de residência	1,0	0,6	0,0
Garantia salarial	5,7	4,9	27,1
Subtotais	**81.959,6**	**79.902,9**	**96.480,7**
Financiamento por transferências do OE:			
Subsídio de inserção de jovens na vida activa	40,5	33,8	8,7
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	0,0	951,8	283,3
Subtotais	**40,5**	**985,6**	**292,0**
Com financiamentos comunitários – FSE:			
Componente comunitária das acções de formação profissional	103.449,0	96.595,7	121.898,6
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	10.203,0	1.962,1	439,0
Subtotais	**113.652,0**	**98.557,8**	**122.337,6**
TOTAIS	**195.652,1**	**179.446,3**	**219.110,3**

Fonte: IGFSS

O custo destas políticas sofreu uma grande oscilação, derivada, essencialmente, da evolução paralela na componente comunitária destinada a financiar acções de formação profissional, sua principal fonte de financiamento, logo seguida pelo OSS.

Em 1998, o custo total em referência atingiu os 219,1 milhões de contos, que representam uma importante proporção do conjunto das despesas inscritas na CSS, situando-se a sua maior parte na área do emprego e formação profissional, ou seja, cerca de 214,1 milhões de contos, sendo destinado à higiene, saúde e segurança no trabalho apenas 2,7 milhões de contos, enquanto o remanescente, 2,3 milhões de contos, está inserido numa óptica de apoio ao emprego.

12.6.2.2 – Outros apoios ao emprego

Em complemento dos aspectos anteriormente focados, o sistema comporta outras formas de apoio ao emprego, com implicações em termos de custos, em relação às quais se passam a tecer algumas breves considerações, como seguem:

a) **Políticas activas de emprego –** Neste domínio, o sistema tem vindo a suportar grande parte do esforço financeiro, como consequência da **isenção**, total ou parcial de contribuições, condicionadas por situações de primeiro emprego e desemprego de longa duração, bem como,

em certa medida e em função das circunstâncias concretas, a **redução** permanente de contribuições, nomeadamente, por exemplo, no que respeita a actividades sem fins lucrativos, admissão de trabalhadores deficientes e situações de pré-reforma.

De acordo com o IGFSS e quanto à isenção contributiva (ao abrigo dos Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de Maio, e Decreto-Lei n.º 34/96, de 18 de Abril), a perda de receita correspondente foi, em 1998, de 24,4 milhões de contos, a qual foi parcialmente compensada por parte do FSE apenas em cerca de 1,2 milhões de contos (valor atribuído).

Quanto à redução de contribuições, segundo o IGFSS, o número de empresas e beneficiários envolvidos, em 1998, era, respectivamente, de 20.102 empresas e 256.095 beneficiários, na sua maior parte dizendo respeito a actividades sem fins lucrativos, nomeadamente IPSS[1].

Os elementos disponíveis, quanto à perda de receitas relacionadas com esta política, são bastante incompletos, pois não englobam a totalidade dos serviços Subregionais, mas atingem, mesmo assim, os valores de 26,0 milhões de contos e 21,3 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1998.

Assim, neste domínio, o Tribunal recomenda que seja melhorado e desenvolvido o sistema de informação disponível sobre a matéria, por forma a permitir analisar com propriedade, bem como avalizar adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

b) Reformas antecipadas

Segundo o apuramento efectuado pelo IGFSS o número de beneficiários em situação de reforma antecipada atingiu, em 1998, as 36.360 unidades, envolvendo custos, em parte considerados como "Pensões", mas envolvendo também subsídios de desemprego, que se estimam em cerca de 44,5 milhões de contos, discriminados como segue:

(em milhões de contos)

	1998	
	N.º de beneficiários	**Valor**
Trabalhadores idosos desempregados	25.903	26,3
Pescadores	3.272	2,8
Trabalhadores da indústria mineira	1.349	1,2
Trabalhadores portuários	2.214	6,1
Trabalhadores marítimos	1.416	2,7
Pré-reforma - Dec-Lei n.º 261/91	857	2,5
CECA	1.186	2,3
Outros	163	0,6
Totais	**36.360**	**44,5**

Fonte: IGFSS

[1] Sobre as IPSS veja-se referência a este tema na parte inicial do Capitulo 12.5.

O custo desta política tem assumido proporções crescentes, pois, em termos de número de beneficiários e valores envolvidos, as respectivas taxas de crescimento, confrontando os anos de 1996 e 1998, foram, respectivamente, de 24,3 % e 34,1 %.

As situações anteriores derivam, em parte, de **restruturações económicas de empresas ou por sectores**, considerados por norma como em situação económica difícil, como sejam, por exemplo e entre outros, o sector têxtil, nomeadamente o caso do Vale do Ave, o sector siderúrgico, TAP, despachantes oficiais e reparação naval.

12.7 –Rendimento Mínimo Garantido

Tendo em atenção a importância de que se revestia, em termos sociais e como inovação orçamental, a implementação do RMG, o Parecer sobre a CSS/97 contemplou um capítulo autónomo sobre a matéria, orientação que, por maioria de razão, tinha de ser seguida neste Parecer, dada a expressão orçamental que o RMG já apresenta e se perspectiva que venha a assumir no futuro próximo.

O exposto justificou igualmente a realização, no decorrer de 1999, de uma auditoria com incidência, sobretudo, na execução de 1998, que deu origem ao *Relatório n.º 2/2000 – 2.ªS*, sob a designação *"Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido"* que foi publicada pelo Tribunal em Janeiro de 2000, com inserção na integra das respostas obtidas de várias entidades na fase do contraditório. O que se segue sumaria, na parte considerada pertinente para este Parecer, as conclusões dessa auditoria.

12.7.1 – Execução orçamental

Do ponto de vista do Orçamento e da Conta, o RMG foi tratado nos pontos 12.3.4.1 e 12.3.4.2, sendo, no entanto, de realçar o seguinte:

- O significativo acréscimo, nas dotações orçamentais, verificado de 1996 (3,5 milhões de contos), para 1997 (25,3 milhões de contos), é justificável pela transição do período experimental de projectos piloto para a fase de generalização;
- De 1997 para 1998 (34,5 milhões de contos), verificou-se ainda um aumento relativamente significativo (36,4 %);
- Em termos de execução orçamental (ver pontos 12.3.4.2.2 e 12.3.4.2.7), no final de 1997 havia um saldo acumulado de 18,7 milhões de contos, utilizado parcialmente em 1998, ano em que foram processados, em termos de despesa, 39,5 milhões de contos, tendo como resultante um saldo remanescente, por executar, de cerca de 3,7 milhões de contos;
- No entanto, a principal conclusão a retirar é o significativo incremento que se regista relativamente aos montantes processados que, em 1998, foram superiores ao orçamentado para o período, em contraste com o ano anterior onde o valor processado ronda os 40 % do orçamentado.

12.7.2 – Enquadramento legal

O RMG é uma prestação pecuniária de carácter temporário, inserida no regime não contributivo da segurança social, embora com características híbridas que, em determinados aspectos, se podem considerar de acção social. Assim, a referida prestação pecuniária está associada a um acordo de programa de inserção, que tem como objectivo garantir aos beneficiários recursos que contribuam para, em primeira linha, satisfazer as necessidades básicas e, posteriormente, criar as condições para a inserção social.

Para ser possível introduzir a Medida em Portugal, que surge na sequência de Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias, em 1992, aquando da presidência rotativa de Portugal, que convida todos os Estados membros a adoptar uma medida cujo objectivo vise combater, de forma integrada, a pobreza e a exclusão social de franjas significativas da população dos países ditos desenvolvidos, foi necessário conceber, aprovar e difundir um conjunto de instrumentos legislativos, criando-se também as necessárias estruturas de funcionamento, acompanhamento e avaliação, tanto a nível central como local e, bem assim, as origens do respectivo financiamento.

RMG – Diplomas Essenciais

Enquadramento legal		Lei n.º 19-A/96, de 29/06	Cria o RMG, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social
		Dec. Lei n.º 196/97, de 31/07	Regulamenta a Lei n.º 19-A/96
Estruturas de funcionamento, acompanhamento e avaliação	**CNRM**	Desp. Conj. n.º A-172/96 XIII publicado em 07/10/96	Criação
	GTADS	Desp. Conj. n.º 604/98, publicado em 28/08/98 Desp. n.º 6/MSSS/96, publicado em 10/02/96	Criação Reestruturação
	CLA	Dec. Lei n.º 164-A/97, de 27/06	Regulamenta o processo de constituição e a forma de organização e de funcionamento
	IDS	Dec. Lei n.º 433-A/99, de 26/10	Aprova os Estatutos do IDS
Financiamento		Lei n.º 52-C/96, de 27/12 Desp. Conj. n.º A-11/97-XIII	Transferência de 25,3 milhões de contos do OE para o OSS
		Lei n.º 127-A/97, de 20/12	Transferência de 34,5 milhões de contos do OE para o OSS
		Lei n.º 87-B/98, de 31/12	Transferência de 37,5 milhões de contos do OE para o OSS
		Despacho de 24/07/97 do MSSS	Define as regras de repartição dos recursos financeiros afectos à Medida no regime definitivo, determinando também a remessa mensal, pelos CRSS ao IGFSS, dos custos registados por natureza.

A complexidade técnica da implantação do RMG no País determinou a necessidade da sua concretização em 2 fases distintas:

- Durante o primeiro ano (de 1 de Julho de 1996 a 30 de Junho de 1997) decorreu um período de aprendizagem social consubstanciado na criação de projectos piloto experimentais de acção social, regulamentados pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho, localizados em determinadas zonas, precedendo candidaturas de parcerias, aprovadas pelo Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, lideradas por uma entidade interlocutora e coordenados por Comissões Locais de Projecto (CLP);
- Na fase seguinte (generalização), com efeitos a partir de 1 de Julho de 1997, foi a Medida ampliada a todo o País, sendo as CLP, até aí existentes, substituídas por Comissões Locais de Acompanhamento (CLA).

Enquanto que, no período experimental, o RMG tinha características de medida de acção social, cujas prestações pecuniárias eram conotadas com subsídios eventuais, sem lugar a recurso em caso de indeferimento, com a generalização, no regime definitivo, passou a ser um direito para a globalidade dos cidadãos residentes em Portugal, o que originou o crescimento exponencial das prestações pecuniárias atribuídas um pouco por todo o país.

12.7.3 – Indicadores de ineficácia/eficácia

A avaliação do RMG, como medida de política social com o objectivo de promover a inserção e combater a pobreza, passa, segundo estudiosos da matéria, por três indicadores de medida da ineficácia[1], a saber:

- A percentagem de famílias potenciais beneficiárias que não chega a requerer o apoio (o chamado *non take-up*);
- A probabilidade de o sistema permitir o pagamento indevido de prestações;
- Os resultados obtidos no que se refere à inserção social e à autonomização dos indivíduos.

Nesta fase de execução do RMG em Portugal, é difícil formular um juízo sobre estes indicadores, pela falta de elementos disponíveis, principalmente no que concerne ao primeiro daqueles critérios, na medida em que as conclusões teriam de ser retiradas com base no inquérito aos orçamentos familiares (IOF) de 1994/95 [2], remetendo-se, assim, a análise desta questão para momento posterior, quando for conhecido o próximo IOF, a partir do qual se poderão extrair conclusões seguras a este respeito e demonstrar a evolução na distribuição do rendimento nos últimos anos.

Quanto ao segundo critério, é de referir que a auditoria realizada apurou a existência de pagamentos indevidos com uma taxa de recuperação muito baixa, para além de que alguns serviços nem sequer dispunham de informação para este indicador.

Relativamente ao terceiro critério, as verificações efectuadas, no âmbito da auditoria referida, bem como os elementos estatísticos globais obtidos, revelaram que a inserção tem tido níveis modestos de

---

[1] GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis: *"As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia"*, 1997, págs. 72 e segs.

[2] GOUVEIA, Miguel e RODRIGUES, Carlos Farinha, *The Impact of a "Minimum Guaranteed Income Program" in Portugal*, WP3/1999/DE/CISEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.

realização em termos de média nacional, variando, significativamente, a nível regional. Assim, parece que os objectivos prosseguidos pela Medida quanto à inserção social não estão, ainda, a ser efectivamente atingidos.

Tais conclusões justificaram a apresentação no relatório de auditoria do Tribunal já indicado, de diversas recomendações.

12.7.4 – Avaliação do controlo interno

A avaliação do SCI mereceu a qualificação de deficiente, basicamente por duas ordens de razões:

- Insuficiência de meios humanos e materiais, a diversos níveis, em particular quanto ao segundo acompanhamento dos beneficiários da Medida;
- A articulação entre os diversos intervenientes requer a introdução de mecanismos capazes de incrementar a eficiência e eficácia dos resultados visados.

Em especial, foram detectadas insuficiências importantes ao nível da aplicação informática que foi distribuída e está a ser utilizada por todos os serviços processadores de RMG e, ainda, na documentação e organização dos processos.

Registe-se, ainda, o atraso com que foram publicados alguns instrumentos legais para que o RMG fosse dotado de uma organização mais eficaz e transparente [1].

12.8 –Dívida relativa a contribuições

O problema da dívida de contribuintes é um dos mais críticos que se apresentam à Segurança Social, com consequências, a diversos níveis, que extravasam a restrita apreciação do seu efeito de curto prazo nas demonstrações financeiras sectoriais, destacando-se, neste domínio, as distorções que implica para o tecido empresarial do País, nos seus efeitos sobre a sã concorrência e na penalização injusta e imoral dos contribuintes cumpridores, independentemente de ser um dos factores que contribui, em cada momento, para afectar significativamente a sustentabilidade do sistema.

Deve ainda notar-se que, para além dos valores relevados nas Contas, cujos processos de inserção nem sempre serão os mais objectivos e correctos, tem de haver consciência do fenómeno da "dívida oculta", por omissão pura e simples ou subavaliação.

Outro aspecto que se omite em termos analíticos, é o problema da dívida do Estado devido ao incumprimento da LBSS, pelo facto de ter sido sobejamente focado em anteriores Pareceres[2] e entretanto nada ter ocorrido de novo nesta matéria.

Na análise que se segue procurar-se-á dar um retrato objectivo da situação tal como consta nas demonstrações financeiras da segurança social, dados estatísticos publicados, bem como outros

[1] De que é exemplo, a publicação, só em Outubro de 1999, da Lei Orgânica do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS).

[2] A título exemplificativo veja-se o Parecer sobre a CSS/97, ponto 13.5.1 (pág. 732 e 733).

elementos obtidos especificamente para este efeito, tendo por fonte essencialmente o IGFSS, mas também os CRSS.

Deve, no entanto, acentuar-se que **os dados disponíveis quanto à dívida por parte dos contribuintes, apresentam, não só variações, dependendo da fonte em que foram obtidos, como omissões que, por vezes, são significativas**. De qualquer modo, apesar das referidas limitações, parece ter sido possível retirar alguns sintomas e ilações significativas sobre a situação e tendências de curto prazo desta importante variável no que se refere ao sistema.

12.8.1 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1994/1998)

Na sequência do referido em 12.4.4, os créditos derivados das dívidas de contribuintes representavam, no Balanço de 1998, um valor de cerca de 425,7 milhões de contos, o qual era maioritário no conjunto dos créditos considerados como de curto prazo, que atingiram cerca de 515,5 milhões de contos, ou seja, cerca de 62,6 % do Activo bruto do sistema.

(em milhares de contos)

	Contribuintes	1994	1995	1996(1)	1997(1)	1998(1)	Δ 97/98
1	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	2.856,8	2.548,0	2.258,9	2.461,4	1.859,7	(24,4%)
2	Contribuintes - Outros	354.143,7	315.284,4	357.767,4	251.327,7	302.924,5	20,5%
3	Contribuintes c/ acordo	34.995,7	41.186,2	34.596,1	135.491,3	120.454,1	(11,1%)
	C/ acordo - DL n.º 20-D/86	3.387,8	2.685,0	2.040,1	584,5	170,5	(70,8%)
	C/ acordo - DL n.º 52/88	19.880,5	15.124,3	11.360,8	8.482,5	4.560,0	(46,2%)
	C/ acordo - DL n.º 179/90	240,1	135,1	38,8	31,1	20,0	(35,7%)
	C/ acordo - DL n.º 411/90	10.514,6	20.733,4	18.613,2	17.967,6	16.815,3	(6,4%)
	C/ acordo - DL n.º 225/94	972,7	2.508,4	2.245,8	1.713,3	1.177,8	(31,3%)
	C/ acordo - DL n.º 124/96			297,4	106.712,3	97.710,5	(8,4%)
4	Contribuintes c/ Letras e outros títulos	1.207,3	919,1	699,8	477,8	428,4	(0,3%)
	TOTAL (1+2+3+4)	**393.203,5**	**359.937,7**	**395.322,2**	**389.758,2**	**425.666,7**	**9,2%**
5	Contribuintes Credores	15.888,6	21.461,5	20.616,9	16.554,1	17.979,7	8,6%
	TOTAL (1+2+3+4-5)	**377.314,9**	**338.476,2**	**374.705,3**	**373.204,1**	**407.687,0**	**9,2%**
	Variação	14,96%	(10,29)%	10,70%	(0,40)%	9,24%	

Fonte: Contas da Segurança Social

(1) Com exclusão das Caixas de Previdência não Articuladas

Os valores anteriores constituem a face formal da dívida de contribuintes, resultando directamente dos *critérios contabilísticos implementados no sistema*, os quais, apesar das suas limitações, insistem em espelhar uma tendência para o crescimento da dívida.

Neste domínio, de uma forma geral, as dívidas são relevadas pelo valor da sua constituição, independentemente da sua antiguidade, com excepção das dívidas objecto de acordo, nas quais são incluídos os juros vencidos no momento da respectiva celebração.

Este facto distorce as demonstrações financeiras do sector, não permitindo, entre outras consequências, a exacta relevação dos juros perdoados e das anulações de dívida por falência ou outros motivos.

Mas esta é a realidade contabilística de que se dispõe e sobre a qual se tecem os seguintes comentários:

- A evolução da dívida no quinquénio permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 359,9 e os 425,7 milhões de contos, com o mínimo em 1995 e o máximo em 1998. Não se considerou significativamente relevante entrar 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 resultou, essencialmente, da medida meramente administrativa que constituiu a cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 180 milhões de contos[1], de efeitos, na sua essência e exclusivamente, conjunturais e que não implicaram qualquer alteração estrutural no sistema por forma a dar resposta aos problemas emergentes, no sentido de objectivar uma maior eficácia do aparelho de cobrança;
- A dívida de contribuintes inseridos no sector público administrativo, reflexo da indisciplina financeira neles existente, que, como questão de princípio, não deveria existir, parece registar tendência para a efectiva redução, a avaliar pelo decréscimo verificado de 1997 para 1998, pois, de uma média de cerca de 2,5 milhões de contos em anos anteriores, apresenta, em 1998, um valor de cerca de 1,9 milhões de contos;
- Por outro lado, os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,9 milhões de contos em 1994 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano, ligeiramente contrariada em 1998. A existência destes saldos, os quais resultam, na sua maior parte, da entrada de contribuições nos cofres do sistema, cujos contribuintes não são correctamente identificados[2], tem vindo a ser questionada em sucessivos Pareceres deste Tribunal. Aparentemente, a tendência para moderação deste fenómeno, detectada no Parecer de 1997, não correspondeu a um melhor funcionamento do sistema de controlo relativamente ao esquema administrativo inerente à cobrança de contribuições.

Complementando o quadro anterior, segue a respectiva síntese gráfica, a qual obedece aos seguintes pressupostos:

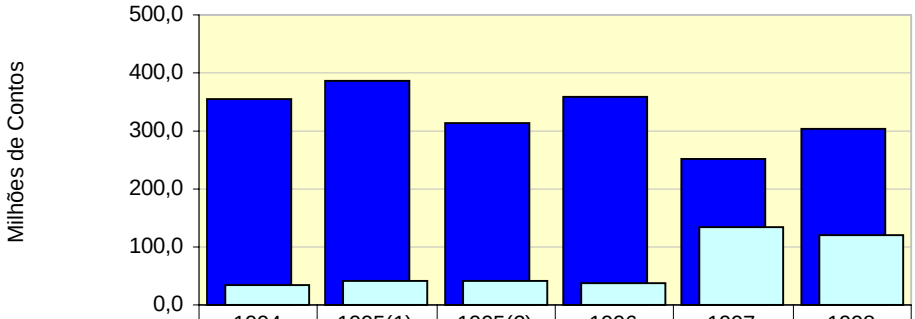
- Respeita exclusivamente aos valores activos;
- Não abrange os créditos sobre o SPA;
- Quanto a 1995, considera dois valores, por esta ordem: omitindo a cessão de créditos (1) e considerando essa medida (2);

[1] O contrato foi celebrado por 180 milhões de contos, dos quais 70 milhões de contos relativos a dívidas de capital, então relevadas no Activo do Balanço da CSS e 110 milhões de contos respeitantes aos juros a receber por essas dívidas, não relevados na referida demonstração financeira.

[2] Abrange outras situações, como sejam pagamentos efectuados ao IGFSS e que, no momento do encerramento das contas, ainda não tinham sido comunicados aos CRSS, bem como pagamentos realizados por valor superior ao devido.

◊ Inclui os valores das Caixas não articuladas até 1995, facto, repita-se, relativamente irrelevante

Evolução da Dívida



	1994	1995(1)	1995(2)	1996	1997	1998
Contribuintes Outros	354,1	385,2	315,3	357,8	251,3	302,9
Outros	36,2	42,2	42,1	37,2	136,0	120,9

Os quadro e gráfico anteriores, 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 a 1997, tinha-se comentado que, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresentava-se 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", como reflexo directo do denominado "Plano Mateus", com data de Agosto, cujos efeitos se fizeram sentir de forma acentuada no referido exercício.

Em 1998, assiste-se a um acréscimo acentuado da dívida inscrita na rubrica "Contribuintes-Outros", em valor superior a 50 milhões de contos, representando um aumento relativamente apreciável, ou seja, cerca de 20,5 %. Por outro lado, o saldo das rubricas "Contribuintes com acordo", apesar do decréscimo apresentado, (-) 11,1 %, não foi suficientemente forte para travar uma subida global da dívida, acima dos 35 milhões de contos, ou, em termos relativos, 9,2 %, **quebrando-se, assim, um pequeno ciclo que parecia indiciar estabilização e, até, uma certa redução do fenómeno**.

Acresce que a diminuição generalizada dos saldos relativos às rubricas de acordos dizem respeito não só à amortização de dívida, como igualmente à rescisão de acordos por incumprimento, os quais podem explicar, em parte, o acréscimo de saldo na rubrica "Contribuintes-Outros".

12.8.2 – Desagregação temporal dos movimentos de contribuições

Retomando a análise dos movimentos contabilísticos relativos às diversas rubricas de contribuintes, deve referir-se, que, do lado do débito, predominaram 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.

Na perspectiva do crédito, tem interesse destrinçar entre as cobranças relativas a contribuições declaradas no próprio ano e os recebimentos relativos a contribuições de anos anteriores.

12.8.2.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

O valor das contribuições declaradas em cada ano, quando em comparação com as contribuições cobradas no mesmo ano, constitui significativo 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. Toma-se como base a agregação dos valores constantes dos mapas IX, XII, e XIII, conforme relatórios analíticos das diversas CSS, dizendo respeito às rubricas "Contribuintes-outros" (incluindo a subrubrica "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa"), e "Contribuintes sector público administrativo".

O quadro seguinte, abrangendo o quinquénio desde 1994 a 1998, evidencia a evolução destas situações:

Contribuições Declaradas e Cobradas no Mesmo Ano

(em milhões de contos)

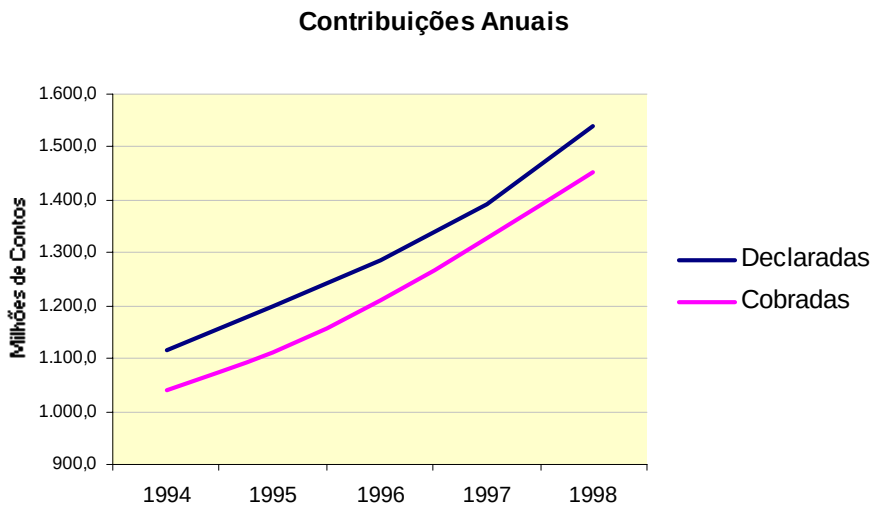
Anos / Contribuições	1994	1995	Δ 94/95	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98
Declaradas	1.114,8	1.197,4	7,4%	1.284,5	7,3%	1.392,9	8,4%	1.541,0	10,6%
Cobradas	1.040,3	1.112,3	6,9%	1.210,5	8,8%	1.326,9	9,6%	1.452,3	9,5%
Por cobrar	74,5	85,1	14,2%	74,0	(13,0%)	66,0	(10,8%)	88,7	34,4%
Rácio de cobranças	**93,3%**	**92,9%**		**94,2%**		**95,3%**		**94,2%**	

Fonte: Relatórios analíticos sobre a CSS

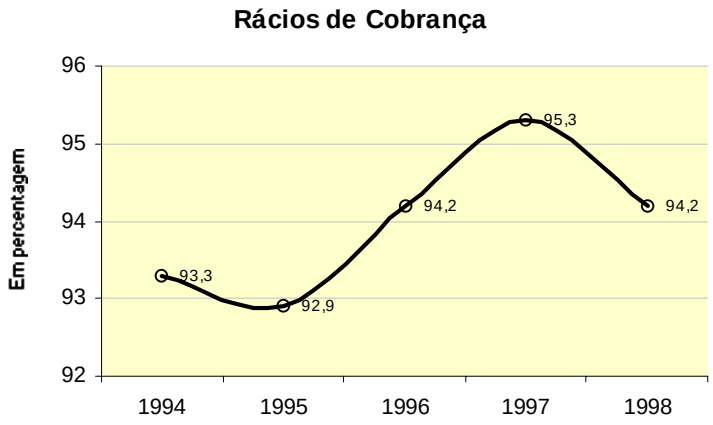
Conforme observado no Parecer antecedente, parecia haver sintomas de melhoria de desempenho do sistema, pois, de 1995 a 1997, tinha-se registado um sucessivo melhoramento do rácio de cobranças, que passou de 92,9 % para 95,3 %, mas, em 1998, a referida tendência foi contrariada, verificando-se um significativo abrandamento (uma redução de 1,1 % relativamente a 1997), tendo ficado por cobrar 88,7 milhões de contos, cerca de 23 milhões de contos acima do valor de 1997. Assim, os valores por

cobrar no próprio ano, relativamente a 1997, cresceram cerca de 34,4 %, quando nos dois anos imediatamente anteriores tinham conhecido sucessivos decréscimos.

A imagem gráfica das contribuições declaradas e cobradas evidencia a situação detectada:



Constata-se que, à tendência convergente das curvas relativas às contribuições declaradas e cobradas, segue-se um certo desfasamento, de 1997 para 1998, reflectindo o decréscimo no rácio de cobranças ora em causa, facto que se pode observar com mais clareza ao exprimir graficamente os próprios índices de cobrança, como segue:



12.8.2.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Relativamente às contribuições declaradas[1], imputáveis a um determinado ano e cobradas nesse mesmo ano, apresentam-se duas possibilidades distintas:

[1] Continuando a dizer apenas respeito às rubricas "Contribuintes-outros" (incluindo a subrubrica "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa"), e "Contribuintes sector público administrativo".

- Cobranças efectuadas no ano correspondentes a contribuições de exercícios anteriores;
- Contribuições do próprio ano ou de anos anteriores que transitam, por cobrar, para o exercício seguinte.

Note-se que, neste último caso, uma parte das situações apontadas comporta circunstâncias perfeitamente normais, pois diz respeito às contribuições relativas a Dezembro de um ano a pagar em Janeiro do ano seguinte.

A evolução da situação emergente neste domínio, no período compreendido entre 1994 e 1998, apresenta-se no seguinte quadro:

Contribuições por Cobrar no Ano e Cobradas de Anos Anteriores

(em milhões de contos)

Anos / Contribuições	1994	1995	Δ 94/95	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98
Cobradas de anos anteriores	20,9	113,0	440,7%	25,0	(77,9%)	43,7	74,8%	26,9	(38,4%)
Por cobrar no ano	74,5	85,1	14,2%	74,0	(13,0%)	66,0	(10,8%)	88,7	75,3%
Diferença	**53,6**	**(27,9)**		**49,0**		**22,3**		**61,8**	

Fonte: Relatórios analíticos sobre a CSS

Dos elementos contidos no quadro anterior, tendo em atenção que as rubricas em questão suportam outros movimentos contabiliísticos, pode inferir-se o seguinte:

- As cobranças de anos anteriores variaram entre os 20,9 e os 26,9 milhões de contos, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, respectivamente como reflexo da cessão de créditos ao Ministério das Finanças e do chamado "Plano Mateus";
- Como atrás foi comentado, as contribuições por cobrar no final do ano, variam entre os 66 e os 88,7 milhões de contos, sendo o valor mais baixo relativo a 1997 e o mais elevado a 1998, reflectindo, não só o efeito do Plano Mateus em 1997, como também uma inversão da tendência de decréscimo anteriormente verificada;
- Como mero indicador, calculou-se ainda a diferença entre as duas séries anteriores, registando-se valores entre os 49 e os 61,8 milhões de contos, excluindo, pelas razões apontadas, os anos de 1995 e 1997;
- Da evolução do indicador em questão, pode retirar-se a ilação de que a dívida de contribuintes, exceptuando, evidentemente, 1995 e 1997, cresceu anualmente, no intervalo apontado, com relevo para o exercício de 1998, no qual se registou precisamente o diferencial de 61,8 milhões de contos;
- De acordo com o IGFSS, considerando a compensação de outros movimentos contabílisticos, incluindo a recuperação de dívida por via de acordos de recuperação de dívidas, no montante de 19,8 milhões de contos, e regularizações no valor de 7,5 milhões de contos, o resultado final

da evolução, de 1997 para 1998, da dívida de contribuintes foi superior a 35 milhões de contos (ou 34,5 milhões de contos, considerando os saldos credores de contribuintes).

Em sede de contraditório, comenta o IGFSS o seguinte:

> *"No que respeita às cobranças de anos anteriores (ponto 12.8.2.2.-...) não parece correcto excluir deste contexto as contribuições cobradas através dos acordos legais de regularização das dívidas."*

Deve frisar-se que, na presente análise, o objectivo essencial, que de qualquer modo se torna pertinente esclarecer, se cingia a procurar apurar, em termos de cobrança, qual o comportamento do aparelho do sistema apenas quanto aos procedimentos normais de cobrança, o que excluía a recuperação de dívida por via de acordos, tema desenvolvido autonomamente, mais adiante, no ponto 12.8.6.1. De qualquer modo, atendendo às observações do IGFSS, inseriu-se na fase final deste ponto o efeito da cobrança por via de acordos e outras regularizações, apurando a evolução global da dívida de 1997 para 1998, aliás já calculada atrás (ponto 12.8.1).

12.8.3 – Os contribuintes, os beneficiários e a dívida

Qualquer análise sobre o sector e respectiva sustentabilidade financeira tem de assentar sobre a realidade que lhe está subjacente, em termos do número de contribuintes e da força de trabalho que lhe está associada.

Como foi referido no ponto 12.1, o sistema de segurança social que corresponde à CSS não abrange todos os subsistemas de segurança social e, portanto, diz apenas respeito a uma parte, embora maioritária, da população activa do País, a qual pode ser quantificada por via do número de beneficiários activos inscritos no regime geral, a maior parte dos quais são trabalhadores por conta de outrém.

Mas, paralelamente ao universo dos beneficiários coexiste o universo dos contribuintes, constituído essencialmente por empresas, as quais representam o sustentáculo essencial da viabilidade financeira do sistema, mas, em contraponto, são o grupo cujo comportamento mais repercussão tem no que respeita ao fenómeno da dívida.

De acordo com os dados disponibilizados pelo IGFSS, construiu-se o seguinte quadro, que representa a evolução, no último triénio, dos contribuintes com entrada de folhas de remunerações em cada ano e dos beneficiários activos no final do ano:

(em unidades)

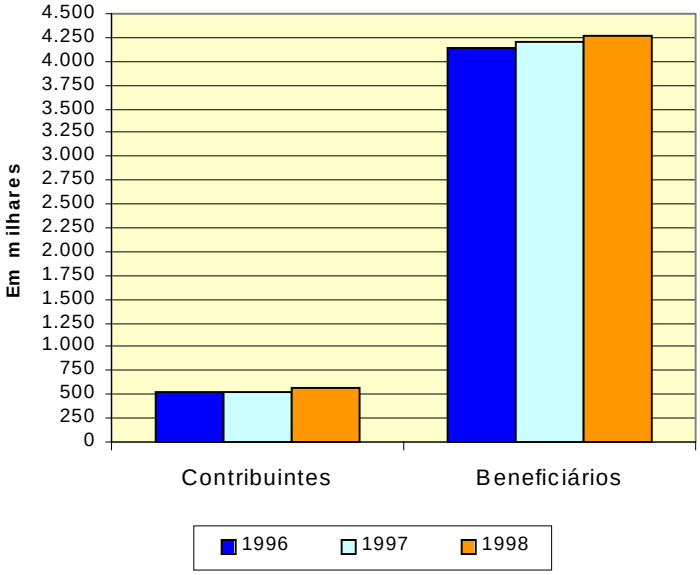
	1996	1997	1998	Variação 1996/97		Variação 1997/98	
				v. absoluto	%	v. absoluto	%
Contribuintes	519.839	530.616	575.252	10.777	2,1	44.636	8,4
Beneficiários	4.148.144	4.204.837	4.269.522	56.693	1,4	64.685	1,5

Fonte: IGFSS

Se o número de beneficiários apresenta uma evolução paralela nos dois períodos, já quanto ao número de contribuintes a taxa de evolução de 1997 para 1998 apresenta uma entrada de contribuintes para o

sistema relativamente superior, em relação à qual só o respectivo comportamento em períodos subsequentes permitirá comprovar se se trata de uma evolução sustentada.

Os dados anteriores, traduzidos graficamente, demonstram a relação quantitativa entre os dois universos, a qual tem estabilizado entre 1 para 7 e 1 para 8.



Mas, os universos de contribuintes e beneficários não constituem uma realidade homogénea em termos de potencial de receita, pois estão inseridos em lógicas diferentes quando encarados sob o ângulo do financiamento dos respectivos subsistemas, devendo destacar-se o serviço doméstico, os trabalhadores independentes e o seguro social voluntário. Sob outro ponto de vista, deve ser tido em linha de conta o número de trabalhadores por conta de outrém que se encontram desempregados.

Ora acontece, que, quanto aos beneficiários, relativamente a 1998, não foi disponibilizada pelo IGFSS qualquer desagregação; mas, aplicando a distribuição de 1997 ao total de 1998, pode estimar-se que o número de trabalhadores por conta de outrém, empregados e desempregados, (com exclusão do serviço doméstico e seguro social voluntário) seria, respectivamente, de cerca de 3.300 milhares e 269 milhares.

No que se refere aos contribuintes, com exclusão do serviço doméstico, tinha sido avançado, no Parecer sobre a CSS/97, que o número de contribuintes no ano, pelo menos um mês, obtido por estimativa pelo IGFSS, era de 354.816 unidades.

Em 1998, segundo os dados estatísticos publicados pelo IGFSS, o número de contribuintes com contribuições declaradas no último trimestre (pelo menos um mês) era de 359.943, dos quais 340.285 eram empresas privadas.

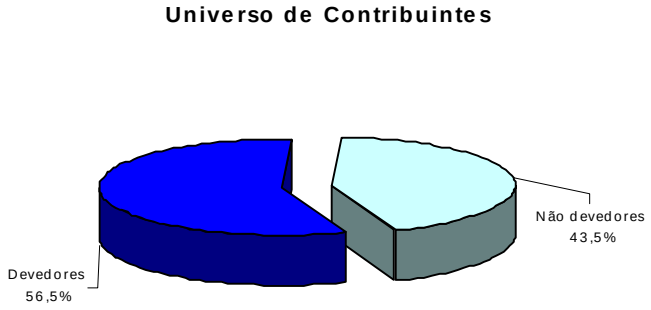
Finalmente, de acordo com a mesma fonte, a evolução do número de contribuintes devedores no último quinquénio foi a seguinte:

Anos	N.º Devedores
1994	182.029
1995	193.195
1996	198.608
1997	200.413
1998	203.419

Fonte: IGFSS

Pese embora uma certa reserva em relação aos dados disponíveis, que enfermam de algumas contradições, quanto a 1997 e 1998 a proporção do número de contribuintes devedores em relação ao número de contribuintes, com exclusão do serviço doméstico, seria de cerca de 56,5 %.

No que se refere a 1998, apresenta-se em seguida a imagem gráfica quanto à situação dos contribuintes devedores perante o universo de contribuintes, (excluindo o serviço doméstico):



12.8.3.1 – Repartição da dívida por escalões de valores em débito

Considerando os contribuintes que correspondem à rubrica "Contribuintes-Outros", isto é, sem qualquer forma de acordo quanto a pagamento de contribuições, escalonaram-se os mesmos de acordo com os seguintes subconjuntos:

a) Contribuintes com dívidas inferiores e superiores a 100 mil escudos

De acordo com o quadro anterior, o total de contribuintes devedores no final de 1998 era de 203.419, os quais, desagregados quanto a dívidas inferiores e superiores a 100 mil escudos, apresentavam a seguinte distribuição:

(em contos)

Escalão da dívida	N.º de Contribuintes	%	Montante	%
Dívida < 100 contos	88.713	43,6	2.592.006	0,6
Dívida > 100 contos	114.706	56,4	446.789.622	99,4
Total	**203.419**	**100,0**	**449.381.628**	**100,0**

Fonte: IGFSS-DSOCE/DE

Verifica-se que 43,6 % dos contribuintes devedores tinham dívidas abaixo de 100 mil escudos, representando apenas 0,6 % do montante em dívida (449,4 milhões de contos[1]). Esta situação de pulverização dos valores em dívida leva ao obrigatório equacionamento dos meios a afectar à respectiva cobrança, os quais devem ser ponderados em termos de relação custo/benefício da máquina administrativa.

b) Contribuintes/empresas com dívidas inferiores e iguais ou superiores a 5000 contos

Procedeu-se, em seguida, a nova desagregação do mesmo universo, mas agora tomando como base os dados publicados pela Divisão de Observatório de Empresas, departamento especializado do IGFSS, independente da Direcção de Serviços de Orçamento, Conta e Estatística.

Este facto parece conduzir a algumas contradições, pois, a avaliar pelos dados de 1998, o número de empresas devedoras coincide nas duas fontes, mas o valor total da dívida, que, no caso anterior, era de 449,4 milhões de contos, na óptica do citado Observatório era de 410,1 milhões de contos.

Nesta nova abordagem, a fronteira desagregadora do universo em questão é de 5.000 contos. Em relação aos devedores com dívidas iguais ou superiores ao limite em questão, o Observatório considera que estão em causa dívidas sem acordo com a segurança social, enquanto os devedores abaixo dos 5.000 contos abrangem as duas situações, isto é, com dívida acordada ou sem acordo.

Seguindo os dados do mesmo Observatório de Empresas, considera-se, assim, no triénio 1996/98, o número de empresas quanto ao extracto acima dos 5.000 contos, mas alargando a observação ao número de empresas que efectivamente cumpriam a sua obrigação de pagamento, conforme segue:

(em contos)

Escalão da dívida	N.º de contribuintes/ empresas				Dívida		N.º empresas a pagar contribuição mensal					
	1996	1997	1998	%	Ano 1998	%	1996	%	1997	%	1998	%
Dívida < 5.000 contos	194.711	193.436	193.394	95,1	162.084.689	39,5						
Dívida >= 5.000 contos	11.165	6.977	10.025	4,9	248.031.097	60,5	2.511	22,5	910	13,0	1.334	13,3
Total	**205.876**	**200.413**	**203.419**	**100,0**	**410.115.786**	**100,0**						

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

[1] Este valor, tendo por origem o sistema de informação estatístico, diverge do valor contabilístico (expresso no ponto 12.8.1). Tal facto resulta da falta de conciliação entre os dois sistemas, o contabilístico e o estatístico, conforme explicitado a páginas 613 e 614 do Parecer sobre a CSS/96.

- Em 1998, ao passar o limite considerado de 100 contos para 5.000 contos, os devedores abaixo desse limite passam dos 43,6 % para os 95,1 %, atingindo, neste último caso e em termos de montante, cerca de 39,5 % do total da dívida;
- Ainda em 1998, os devedores acima de 5.000 contos eram apenas 4,9 % do universo, mas representavam 60,5 % do montante em dívida;
- Destes últimos, no total de 10.025 empresas, apenas 13,3 %, ou seja, 1.334, se encontravam, em 1998, a pagar mensalmente contribuições, encontrando-se os restantes em incumprimento;
- Em termos de evolução, o número de devedores abaixo dos 5.000 contos apresenta uma imagem de estabilização, mas, quanto ao grupo acima do mesmo valor, aparenta, tendo em atenção o contraste entre 1997 e os outros anos, sinais do efeito do acréscimo de acordos firmados nesse mesmo ano, essencialmente devido ao Plano Mateus;
- Por sua vez, o acréscimo verificado de 1997 para 1998 pode ser justificado como consequência da rescisão de acordos;
- Em 1998, os valores médios da dívida em relação aos dois conjuntos considerados apresentam uma disparidade considerável, pois, enquanto no primeiro caso esse indicador é de 838 contos, no segundo é de 24.741 contos.

Em aditamento, deve referir-se que o Observatório de Empresas efectuou uma análise, da qual é possível retirar outras características apresentadas pelo extracto de devedores com valores de dívida iguais ou superiores a 5.000 contos, como segue:

- Ao CRSS Norte estão afectos 4.113 devedores, cerca de 41% do universo, responsáveis por 100,5 milhões de contos, 40,2% do total da dívida;
- Ao CRSS Lisboa e Vale do Tejo estão afectos 3.531 devedores, 35,2% do universo, responsáveis por 68,3 milhões de contos, 27,5% do total da dívida;
- Num total de 248 milhões de contos, 105,3 milhões de contos referem-se a dívida participada, abrangendo 4.209 devedores.

b1) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos

Em relação ao subconjunto em questão, a situação no período de 1996/98 era a seguinte:

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	8.073	78.768.826	1.777	22,0
1997	5.245	50.847.713	671	12,8
1998	7.435	72.716.942	971	13,1

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

Em 1998 encontravam-se neste extracto 7.435 devedores, que, correspondendo apenas a 3,7 % do universo do total dos devedores, representavam 17,7 % do total da dívida, sendo a respectiva evolução paralela à evolução do grupo com dívida acima dos 5.000 contos, em relação ao qual as empresas situadas neste intervalo eram 74,2 %, apesar de, em termos de valor, atingirem apenas 29,3 %.

Igualmente quanto ao número de contribuintes em situação de cumprimento, a situação se ajusta ao comportamento do conjunto de devedores acima de 5.000 contos.

Conforme dados do Observatório de Empresas constata-se, ainda, que o CRSS Norte é o mais representativo, quer em número de devedores, 3.060, quer em montante, 30,1 milhões de contos.

b2) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 20.000 contos e inferiores a 50.000 contos

O subconjunto ora em análise apresentou a seguinte panorâmica de evolução:

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	2.210	68.527.092	486	22,0
1997	1.251	38.528.715	148	11,8
1998	1.851	56.683.244	225	12,2

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

Este conjunto de devedores, que eram apenas 1.851 em 1998, tinha uma dívida superior a 56,7 milhões de contos, apresentando padrões semelhantes ao total dos devedores acima de 5.000 contos.

Os dados apresentados, em conjugação com outros elementos disponibilizados pelo citado Observatório, relativamente a 1998, permitem observar que:

- ◊ É no CRSS Norte que se concentra o grosso dos devedores, 756, cerca de 41%, representando 23 milhões de contos;
- ◊ No CRSS Lisboa e Vale do Tejo registaram-se 616 ocorrências, perfazendo um montante de 19 milhões de contos;
- ◊ Os devedores a pagar contribuições mensalmente são apenas 12,2% do total deste subconjunto, ou seja 225;
- ◊ Do total de empresas devedoras incluídas neste grupo, não têm qualquer trabalhador ao seu serviço 402 empresas, perfazendo o montante acumulado das dívidas correspondentes 12,1 milhões de contos;
- ◊ Registam-se 43 falências, com exclusão dos SSR de Lisboa e Porto, em relação aos quais não foram apresentados dados;
- ◊ O montante da dívida participada para efeitos de execução fiscal, é de 22,2 milhões de contos, ou seja 39,2 %.

b3) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	493	32.836.429	140	28,4
1997	283	19.069.676	55	19,4
1998	414	28.374.029	79	19,1

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

À semelhança do verificado nos grupos anteriores, também neste caso se registou, em 1998, um acréscimo significativo, quer do número de devedores, quer dos montantes em dívida, facto que, conforme atrás referido, pode ser imputável à rescisão de acordos.

À semelhança dos casos anteriores, pode observar-se o seguinte:

- O CRSS Norte concentra a maioria dos devedores, 157, cerca de 38 % do grupo, representando 10,4 milhões de contos;
- Segue-se o CRSS Lisboa e Vale do Tejo com 116 ocorrências, perfazendo um montante de 7,9 milhões de contos;
- Do total de empresas devedoras incluídas neste subconjunto, 38 não têm qualquer trabalhador ao seu serviço, perfazendo o montante acumulado destas dívidas 2,5 milhões de contos, excluindo Lisboa, dado não terem sido disponibilizados elementos;
- O montante da dívida participada para efeitos de execução fiscal, ascende a 10,1 milhões de contos, ou seja 35,6 %;
- 79 empresas estão a pagar mensalmente as contribuições, 242 estão em incumprimento e as restantes têm, alegadamente, "situação desconhecida";
- Existiam 22 empresas em situação de falência, não se incluindo Lisboa e Porto por não haver dados disponíveis;
- 9 empresas estavam em processo especial de recuperação;
- 13 empresas não tinham actividade.

b4) Contribuintes/empresas com dívidas superiores a 100.000 contos

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/ empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	389	109.953.345	108	27,8
1997	198	55.739.116	36	18,2
1998	325	90.256.882	59	18,2

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

Também neste caso, a tendência de evolução do número de empresas apresenta características semelhantes aos grupos anteriores, devendo, no entanto, realçar-se que a 325 devedores correspondiam 90,3 milhões de contos de dívida, ou seja, 22 % do total da dívida.

Da análise dos elementos disponíveis pode inferir-se o seguinte:

- Do total de empresas devedoras incluídas neste grupo, 50 apresentam-se com zero trabalhadores, correspondendo a 10,1 milhões de contos em dívida (com exclusão de Lisboa);
- O montante da dívida participada para efeitos de execução fiscal, ascendia a 30,6 milhões de contos, ou seja 33,9 %;
- 18 empresas estavam em processo de falência;
- Havia 11 empresas em situação de gestão controlada;
- 11 empresas não tinham actividade declarada;
- Em processo especial de recuperação estavam 13 empresas;
- Havia 6 empresas em reestruturação financeira.

12.8.4 – Dívida por sectores de actividade

O quadro e gráficos seguintes explicitam o número de empresas com dívidas superiores a 5.000 contos e a dívida que lhes corresponde, por principais sectores de actividade económica em 1998:

Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 5.000 contos por

Classificação de Actividade Económica em 1998

(em milhares de contos)

C.A.E.	Empresas		Dívida		Média
	N.º	%	Montante	%	
10 - Agric., Silvicultura, Caça, Pesca	**107**	**1,1**	**2.107**	**0,8**	**19,7**
20 - Ind. Extractivas	**14**	**0,1**	**273**	**0,1**	**19,5**
30 - Ind. Transformadoras	**3.890**	**38,8**	**123.110**	**49,6**	**31,6**
32 - Ind. Têxteis, Vestuário, Couro	2.104	21,0	72.469	29,2	
33 - Ind. da Madeira, da Cortiça	431	4,3	10.211	4,1	
36 - Ind. Prod. Min. n/Metal., Ex. Pet. C.	207	2,1	5.617	2,3	
38 - Fab. Prod. Metal. Máq. Equip. Mat. Transp.	614	6,1	18.273	7,4	
Outras	534	5,3	16.540	6,7	
40 - Electicidade, Gás, Água	**8**	**0,1**	**99**	**0,0**	**12,4**
50 - Construção e Obras Públicas	**926**	**9,2**	**17.159**	**6,9**	**18,5**
60 - Com.Gros. Ret. Rest. Hotéis	**1.643**	**16,4**	**35.035**	**14,1**	**21,3**
61 - Comércio por grosso	534	5,3	9.663	3,9	
62 - Comércio a Retalho	898	9,0	17.190	6,9	
63 - Restaurantes e Hotéis	211	2,1	8.182	3,3	
70 - Transp. Armazenag. Comunicações	**281**	**2,8**	**9.049**	**3,6**	**32,2**
71 - Transporte, Armazenagem	278	2,8	9.023	3,6	
Outras	3	0,0	26	0,0	
80 - Banc. Out. Inst. Monet. Financeira	**315**	**3,1**	**7.605**	**3,1**	**24,1**
83 - Oper. s/ Imóv. Serv. Prest. Empresas	290	2,9	7.072	2,9	
Outras	25	0,2	533	0,2	
90 - Serv. Prest. Colect. Soc. Pessais	**360**	**3,6**	**8.227**	**3,3**	**22,9**
Não Disponíveis	**2.481**	**24,7**	**45.367**	**18,3**	**18,3**
Total	**10.025**	**100,0**	**248.031**	**100,0**	**24,7**

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- As indústrias transformadoras, com realce para as indústrias têxteis, vestuário e de couro são as mais significativas, atingindo cerca de 38,8 % do número de empresas e 49,6 % do valor da dívida correspondente ao subconjunto de devedores ora em questão;
- Segue-se o grupo que engloba o comércio, por grosso e a retalho, bem como restaurantes e hotéis, abrangendo 16,4 % do número de empresas e 14,1 % dos valores em dívida.

12.8.5 – O caso do Sector Público Administrativo

A existência desta dívida, como tem vindo a ser referido, é sintoma da indisciplina financeira de alguns serviços públicos, com destaque para as áreas da Saúde e Autarquias.

Conforme citado em 12.8.1, o montante relevado na rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo" era, no Activo em 1998, de cerca de 1,9 milhões de contos, denotando, quando em comparação com a média de cerca de 2,5 milhões de contos registada quanto aos exercícios antecedentes, sintomas que indiciam tendência para a sua redução.

Assim, de 1997 para 1998, verificou-se uma diminuição, relativamente acentuada, desta dívida, de cerca de 600 mil contos, correspondentes a (-) 24,4 %.

Tendo sido solicitados, não chegaram ao TC, em tempo útil, elementos desagregados sobre a composição desta parte da dívida, mas, em relação aos subsectores acima referidos, apurou-se que, em 1998, transitaram para contribuintes com acordo, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, os seguintes devedores:

(em contos)

Instituições	SSR	Dívida acordada
Hospital Distrital de Castelo Branco	C. Branco	105.254
Adm. Regional Saúde Centro S.R. Coimbra	Coimbra	8.655
Câmara Municipal de Sines	Setúbal	13.868
Junta de freguesia de Sines	Setúbal	5.837
Câmara Municipal de Vila Real	V. Real	4.125
Total		**137.739**

Fonte: IGFSS

Se a existência de dívidas por parte de Serviços Públicos já se afigura anómala, a subscrição de acordos na mesma área, também não releva de normalidade que deve nortear o cumprimento de obrigações legais por aquelas.

12.8.6 – Efeito das medidas de combate à dívida

O sistema tem vindo a dispor de diversos instrumentos tendo como desiderato obviar ao fenómeno das contribuições em dívida e, portanto, tem sido considerado, pelo TC, como um dos objectivos em sede de Parecer, a avaliação das principais políticas adoptadas, cuja finalidade seja a recuperação de saldos devedores de contribuintes. Consideraram-se, na análise que se segue, os seguintes pontos:

- Acordos de regularização;
- Cessão e alienação de créditos;
- Cobrança coerciva.

12.8.6.1 – Acordos de regularização

Ao longo do tempo tem vindo a ser produzida diversa legislação com o objectivo de incentivar os contribuintes devedores a regularizarem a sua situação mediante certas condições, por regra mais favoráveis, nomeadamente em termos de perdão de juros e pagamentos em prestações.

O impacte dessas recuperações de créditos (consolidados, dado que as rubricas relativas a acordos incluem capital e juros) por parte do sistema, em termos de CSS, no período compreendido entre 1994 e 1998, expressa-se no quadro que segue:

Amortização de Dívida Consolidada por Diploma de Acordo

(em milhares de contos)

Anos / Diploma	1994	1995	Δ 94/95	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	Totais
DL n.º 20D/86	831,5	447,2	(46,2%)	608,5	36,1%	1.384,2	127,5%	81,4	(94,1%)	**3.352,8**
DL n.º 52/88	4.025,5	3.216,4	(20,1%)	2.271,4	(29,4%)	1.744,4	(23,2%)	3.326,0	90,7%	**14.583,7**
DL n.º 179/90	146,5	66,1	(54,9%)	65,7	(0,6%)	7,7	(88,3%)	3,3	(57,1%)	**289,3**
DL n.º 411/91	536,0	1.305,6	143,6%	1.320,4	1,1%	1.812,1	37,2%	4.133,6	128,1%	**9.107,7**
DL n.º 225/94	100,5	1.746,3	1637,6%	3.485,8	99,6%	220,0	(93,7%)	128,2	(41,7%)	**5.680,8**
DL n.º 124/96				23,2	100,0%	7.319,3	31448,7%	12.170,7	66,3%	**19.513,2**
Totais	**5.640,0**	**6.781,6**		**7.775,0**		**12.487,7**		**19.843,2**		**52.527,5**

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

Do quadro anterior, relativamente a 1998, pode inferir-se que:

- O montante arrecadado, correspondente ao Decreto-Lei n.º 124/96, ascendeu a 12,2 milhões de contos, representando o montante mais elevado alguma vez cobrado num só ano relativamente a qualquer dos diplomas de acordo;
- Registaram-se crescimentos apreciáveis, em relação a 1997, dos montantes arrecadados ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 52/88 (90,7 %), 411/91 (128,1 %) e 124/96 (66,3 %), os quais foram responsáveis por 99 % das verbas arrecadadas no ano;
- No entanto, o rácio de cobrança em relação ao valor médio no ano das dívidas tituladas por acordo, não sofreu grande oscilação, pois passou de 14,7 % em 1997, para 15,5 % em 1998.

Observa-se que os juros de mora, por diplomas de acordo, inscritos a débito nas contas de contribuintes, tiveram, no período em questão, a seguinte evolução:

Evolução dos Débitos de Juros de Acordos por Diploma de Acordo

(em milhares de contos)

Anos / Diploma	1994	1995	Δ 94/94	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	Totais
DL n.º 20D/86	98,2	297,5	203,0%	36,1	(87,9%)	21,7	(39,9%)	5,0	(77,0%)	458,5
DL n.º 52/88	466,6	133,1	(71,5%)	55,0	(58,7%)	20,3	(63,1%)	32,2	58,6%	707,2
Totais	**564,8**	**430,6**		**91,1**		**42,0**		**37,2**		**1.165,7**

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

Os valores do quadro indiciam a tendência para o decréscimo do débito destes juros, embora a um ritmo mais moderado no último ano, em contraste com a queda que se verificou, por exemplo, de 1995 para 1996, o que, se, por um lado, parece prefigurar uma maior eficácia nas cobranças, indicia, por outro, uma política de omissão e perdão de juros como alavanca para a recuperação de créditos.

12.8.6.2 – Acordos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto "Plano Mateus"

Dada a importância de que se reveste na matéria, optou-se por aprofundar alguns aspectos relacionados com a implementação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, acentuando-se, no entanto e mais uma vez, alguma incongruência dos dados disponíveis.

12.8.6.2.1– Rescisão de acordos

Foi efectuada uma pesquisa no sentido de aprofundar o tema da rescisão de acordos no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. Com base em informação prestada pelos CRSS ao IGFSS, apuraram-se alguns aspectos associados ao conjunto de rescisões concretizadas no ano de 1998, os quais se resumem no quadro que segue:

Acordos Rescindidos em 1998 ao Abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96

(em contos)

Entidades	N.º de empresas	Capital	Juros	Dívida consolidada	N.º de processos para execução fiscal
CRSS - Norte	**934**	**5.641.874**	**1.653.452**	**7.295.326**	**929**
Braga	369	1.940.177	525.375	2.465.552	369
Bragança	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Porto	404	3.196.459	1.007.986	4.204.445	404
V. Castelo (1)	136	385.704	97.627	483.331	136
Vila Real	25	119.534	22.464	141.998	20
CRSS - Centro	**548**	**2.675.755**	**788.281**	**3.464.036**	**429**
Aveiro	261	1.975.412	564.180	2.539.592	261
C. Branco	82	112.536	30.929	143.465	82
Coimbra	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Guarda	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Leiria	119	316.394	65.738	382.132	N/D
Viseu	86	271.413	127.434	398.847	86
CRSS - LVTejo	**1.843**	**6.815.037**	**1.845.018**	**8.660.055**	**1.676**
Lisboa	1.314	5.929.785	1.605.927	7.535.712	1.147
Santarém (2)	221			870.094	221
Setúbal	308	885.252	239.091	1.124.343	308
CRSS - Alentejo	**141**	**279.075**	**49.538**	**328.613**	**94**
Beja	47	52.105	22.666	74.771	N/D
Évora (3)	60	122.582		122.582	60
Portalegre (4)	34	104.388	26.872	131.260	34
CRSS - Algarve	**57**			**873.757**	**N/D**
Faro	57			873.757	N/D
RA Madeira	**51**	**590.232**	**178.733**	**768.965**	**51**
RA Açores	**66**	**141.257**	**93.466**	**234.723**	**66**
Total	**3.640**	**16.143.230**	**3.820.207**	**21.502.893**	**3.245**

(1) 114 empresas nunca chegaram a pagar uma única prestação, tendo sido apenas recuperados cerca de 14,5 milhares de contos. Os juros são os vencidos em 31/12/96.

(2) O sistema informático não permite a separação entre capital e juros.

(3) Os juros de mora são calculados à data do pagamento e à taxa normal.

(4) São remetidos para execução fiscal sem inclusão de juros.

Fonte: IGFSS/CRSS

Pese embora as lacunas de informação que encerram os dados expostos no quadro anterior, pode-se comentar o seguinte:

- Os acordos rescindidos em 1998, diziam respeito a 3.640 empresas, envolvendo um capital acordado na ordem dos 16,1 milhões de contos, que correspondiam a uma dívida média de cerca de 4,4 milhares de contos;
- O valor da dívida consolidada atingia cerca de 21,5 milhões de contos, incluindo cerca de 3,8 milhões de contos em juros, que representavam 23,7 % do capital;
- Das 3.640 empresas, 3.245 tinham sido objecto de processo para execução fiscal, devendo registar-se que em grande parte dos SSR, a totalidade dos processos tinham transitado para execução fiscal, com excepção, no contexto dos valores distritais disponíveis os SSR de Vila Real e Lisboa e Vale do Tejo;
- Neste domínio, o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta os números mais significativos, pois neste caso constavam 1.843 empresas (50,6 % do total) e a dívida consolidada era de 8,7 milhões de contos (41,2 % do total da dívida) embora só tenham transitado para execução fiscal 1.147 processos;
- No que se refere ao CRSS do Norte, apesar de um número muito menor de empresas (934), a dívida que lhes estava subjacente atingia quase o mesmo valor, ou seja, 7,3 milhões de contos.

12.8.6.3 – Cessão e alienação de créditos

O Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, passou a regular, no seu artigo 10º, de um modo geral e também quanto à segurança social, as alienações de créditos, revogando o Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Fevereiro, o qual enquadrava a matéria relativa à cessão de créditos, figura que tinha permitido uma recuperação de dívidas que se pode qualificar como assaz modesta.

De acordo com informação do IGFSS e no que respeita aos processos deferidos em 1998, os mesmos diziam respeito apenas a 5 contribuintes, envolvendo uma dívida inicial de 5.995 milhares de contos, cerca de 21.996 milhares de contos de perdão de juros, mas uma dívida acordada de apenas 645 milhares de contos, com uma recuperação efectiva de valores de 618 milhares de contos.

12.8.6.4 – Cobrança coerciva

Este instrumento envolve duas vertentes de recuperação de contribuições em dívida: as retenções e as execuções fiscais.

12.8.6.4.1– Retenções

Este procedimento deriva originalmente do art.º 17 º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, revogado pelo art.º 11 º dos Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, consistindo em retenções de contribuições, para eventual encontro de contas, efectuadas por entidades públicas a contribuintes, nas circunstâncias previstas no citado diploma.

O quadro seguinte apresenta a evolução dos valores recebidos, no triénio 1996/98, ao abrigo deste instrumento:

Retenções ao Abrigo do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9/5

(em contos)

CRSS/SSR	Valores arrecadados nos termos do art.º 17º do DL n.º 103/80, de 9/5 (revogado pelo art.11º do DL n.º 411/91, de 17/10)			Variação	
	1996	1997	1998	1996/97	1997/98
Norte	**281.240,6**	**229.168,4**	**210.351,0**	**(18,5)**	**(8,2)**
Braga	20.310,8	20.221,7	19.155,0		
Bragança	4.135,5	2.913,4	689,0		
Porto	228.026,8	185.186,3	151.206,0		
V. Castelo	18.042,5	19.903,0	37.283,0		
Vila Real	10.725,0	944,0	2.018,0		
Centro	**159.891,0**	**95.426,6**	**114.863,0**	**(40,3)**	**20,4**
Aveiro	41.243,0	36.802,0	27.375,0		
C. Branco	15.675,7	2.914,6	9.770,0		
Coimbra	35.360,1	27.834,3	23.714,0		
Guarda	1.321,0		4.022,0		
Leiria	46.126,2	27.875,7	30.464,0		
Viseu	20.165,0		19.518,0		
LVTejo	**494.769,5**	**242.617,9**	**210.783,0**	**(51,0)**	**(13,1)**
Lisboa	434.029,5	216.758,9	181.016,0		
Santarém	6.646,0	2.716,0	1.984,0		
Setúbal	54.094,0	23.143,0	27.783,0		
Alentejo	**13.048,6**	**18.512,1**	**21.621,0**	**41,9**	**16,8**
Beja	861,0	806,0	12.184,0		
Évora	7.567,0	8.281,4	6.392,0		
Portalegre	4.620,6	9.424,7	3.045,0		
Algarve	**1.559.559,3**	**234.509,7**	**31.813,0**	**(85,0)**	**(86,4)**
Faro	1.559.559,3	234.509,7	31.813,0		
RA Madeira	**43.649,3**	**66.361,1**	**77.374,0**	**52,0**	**16,6**
RA Açores	**42.518,2**	**17.297,8**	**19.080,0**	**(59,3)**	**0,0**
Totais	**2.594.676,5**	**903.893,6**	**685.885,0**	**(65,2)**	**(24,1)**

Fonte: IGFSS

Os valores anteriores suscitam os seguintes comentários:

- Em termos globais, nota-se uma acentuada perda de relevância do instrumento ora em causa, pois, se em 1996 ainda tinham sido arrecadados cerca de 2.595 milhares de contos, no exercício ora em análise apenas foram percebidos 686 milhares de contos;
- Na óptica da distribuição regional, como excepção ao que normalmente se verifica, isto é, o grande peso dos CRSS de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, apresenta-se a situação do CRSS do Algarve em 1996 (1.560 milhares de contos) e 1997 (235 milhares de contos), especialmente quanto ao primeiro, verificando-se em 1998 o padrão normal de distribuição.

12.8.6.4.2– Execuções fiscais

No que respeita à cobrança coerciva por via de execuções fiscais, os resultados desse procedimento ao longo do período compreendido entre 1996 e 1998, sintetizam-se, com inclusão da vertente regional, da seguinte forma:

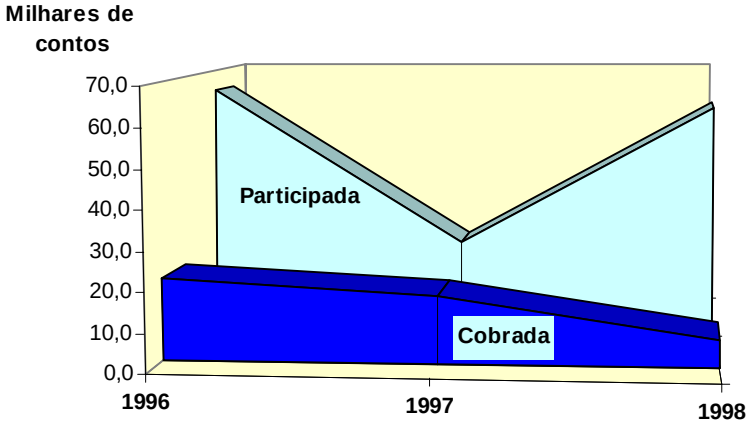
(em milhares de contos)

CRSS/SSR	1996				1997				1998			
	Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	**16.187**	**143**	**6.509**	**664**	**8.977**	**48**	**1.601**	**142**	**23.511**	**54**	**1.496**	**70**
Braga	6.267		2.439	545	3.057		537	130	11.874	*	404	55
Bragança	175		77	17	173		3	0	629	7	21	2
Porto	9.175		3.525		5.463		875		9.730	*	1.002	*
V. Castelo	112	44	205	44	17	2	20	6	1.052	14	43	8
Vila Real	458	99	263	58	267	46	166	6	226	33	26	5
Centro	**14.050**	**1.259**	**4.717**	**472**	**5.987**	**269**	**9.988**	**190**	**7.544**	**486**	**820**	**156**
Aveiro	5.287	1.039	1.472	425	1.669	261	6.111	137	451	92	312	66
C. Branco	2.080		1.886		1.919		3.565		1.146	155	96	7
Coimbra	1.387		336		510		123		1.050	*	214	45
Guarda	511		71		201		8		468	135	17	7
Leiria	3.247	29	647	8	1.688	8	181	53	3.599	18	169	30
Viseu	1.538	191	305	39					830	86	12	1
LVTejo	**19.933**	**6.670**	**4.193**	**751**	**3.308**	**737**	**2.392**	**862**	**16.643**	**5.277**	**3.121**	**360**
Lisboa	15.530	5.470	3.030	676	2.037	451	1.474	585	10.862	3.516	1.405	294
Santarém	2.055	414	660		684	89	147		2.716	609	326	*
Setúbal	2.348	786	503	75	587	197	771	277	3.065	1.152	1.390	66
Alentejo	**1.367**	**189**	**673**	**0**	**1.270**	**8**	**785**	**0**	**1.342**	**154**	**516**	**12**
Beja	326		95	0	100		13		273	87	26	5
Évora	483	189	445	0	628	8	639		381	0	162	0
Portalegre	558		133	0	542		133		688	67	328	7
Algarve	**2.487**	**0**	**2.487**	**0**	**935**	**0**	**935**	**0**	**2.489**		**211**	
Faro	2.487		2.487	0	935	0	935		2.489	*	211	*
RA Madeira	**1.167**	**553**	**195**		**143**	**25**	**42**		**1.327**	**512**	**6**	**1**
RA Açores	**326**	**21**	**48**	**17**	**106**	**2**	**18**	**4**	**532**	**54**	**19**	**1**
Totais	**55.517**	**8.835**	**18.822**	**1.904**	**20.726**	**1.089**	**15.761**	**1.198**	**53.388**	**6.537**	**6.189**	**600**
Total dos montantes participados e dos cobrados		**64.352**		**20.726**		**21.815**		**16.959**		**59.925**		**6.789**
Taxa de cobrança				**32,2**				**77,7**				**11,3**

* Não dispõem de informação

Fonte: IGFSS

A expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio é a seguinte:



Os dados do quadro anterior permitem a seguinte leitura:

- A evolução dos montantes participados registou uma quebra acentuada no exercício de 1997, o que parece reflectir os efeitos da implementação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, pelo facto de os serviços, orientando prioritariamente os meios disponíveis para essa tarefa, terem sido forçados a reduzir a actividade de participação para execuções fiscais;
- Em termos regionais, merecem destaque, quanto a 1998, os valores participados, por esta ordem de importância, pelos SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizam no seu conjunto 32,5 milhões de contos, ou seja 54,2 % do total participado;
- Calculou-se como indicador a "taxa de cobrança", cujo significado é bastante limitado, na medida em que as cobranças de cada ano englobam, em parte, participações de dívida efectuadas em exercícios anteriores. Aliás, só este facto parece poder explicar a elevada taxa apurada em 1997 (77,7 %), bem como a acentuada quebra de 1998 (11,3 %), ano no qual o ritmo de participações quase regressou ao nível de 1996;
- De qualquer modo, parece indiciar-se uma perda de importância deste instrumento, em termos de cobranças efectivas, pois estas passaram de cerca de 20,7 milhões de contos em 1996 para cerca de 6,8 milhões de contos em 1998.

12.8.7 – Regularizações nas contas de contribuintes

As rubricas de contribuintes podem ainda ser movimentadas por via de regularizações, tanto a crédito como a débito, nomeadamente através de medidas designadas por "Saneamento Financeiro das Contas de "Contribuintes"", mas também devido à ocorrência de situações de falência.

12.8.7.1 – Regularização de dívida por via administrativa

Os saldos de contribuintes, de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, podem originar um custo desproporcionado quando em relação com os eventuais proveitos futuros que a sua manutenção possa implicar para o sistema. É neste contexto que o IFGSS tem produzido Circulares Normativas tendo por objectivo o referido "Saneamento Financeiro das Contas de "Contribuintes"".

Assim, em 1998, surge a Circular n.º 14/98, de 10 de Dezembro, a qual revoga a Circular n.º 5/98, de 11 de Fevereiro, contemplando essencialmente as seguintes medidas:

- Anulação de saldos devedores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1997, para dívida igual ou inferior a 100 mil escudos;
- O mesmo procedimento relativamente a contribuintes cujas contas tenham movimento, mas apresentem saldos inferiores a 5 mil escudos, em prazo superior a 180 dias;
- Anulação de saldos credores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1997, para valores inferiores a 100 mil escudos.

Neste aspecto, procurou apurar-se, junto do IGFSS e quanto ao exercício em apreço, qual a repercussão, em termos de saldos de contribuintes, das medidas apontadas, tendo sido remetidos elementos parciais, isto é, apenas por parte de alguns CRSS, conforme quadro seguinte:

(em contos)

Entidades	Valor
SSR - Braga (1)	83.235
SSR - Viana do Castelo (1)	3.252
SSR - Aveiro (1)	14.629
SSR - Leiria	81.751
SSR - Viseu (1)	30.932
SSR - Setúbal (1)	41.389
SSR - Évora (2)	1.986
SSR - Portalegre (1)	5.585
SSR - Faro (1)	110.942
R.A Madeira (1) (2)	10.054
Total	**383.755**

(1) Circular Normativa n.º 14/98, de 10/12

(2) Circular Normativa n.º 5/98, 11/2

Mesmo considerando que se trata de uma visão incompleta, cerca de 384 mil contos, afigura-se significativa. Merece realce a posição do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, quando refere que não foi possível implementar a regularização de saldos prevista nas circulares em questão.

12.8.7.2 – Os processos de falência

As falências de empresas são outro dos factos que conduzem a regularizações de saldos nas contas de contribuintes. Estes processos podem, eventualmente, caso a massa falida para isso seja suficiente, permitir a recuperação de uma parte da dívida subjacente, mas implicam obrigatoriamente a anulação do remanescente não recuperado.

A este respeito, tentou-se obter do IGFSS, numa base regional, elementos sobre as falências decretadas em 1998 e os valores creditados no ano por dívida anulada em consequência das mesmas (em parte de anos anteriores).

No entanto, os dados obtidos carecem de homogeneidade, tendo-se observado que, em face deste tipo de situações, os procedimentos adoptados pelos CRSS são os mais diversos, o que revela, em princípio, uma falta de regras internas de procedimento nesta matéria.

Também neste aspecto importa criar os mecanismos de informação que permitam análises minimamente fundamentadas.

De qualquer modo, com as reservas que nos merecem os elementos disponibilizados, pode referir-se4 que o valor total da dívida implicada nos processos de falências decretadas em 1998 é de, pelo menos, 22,2 milhões de contos, na sua maior parte correspondente a juros. Por outro lado, o valor creditado no ano por anulação de dívida foi superior a 3,5 milhões de contos.

12.9 –Outras dívidas à Segurança Social

Os Balanços do sector apresentam outros créditos sobre terceiros (classificados como de curto prazo), para além dos contribuintes devedores, os quais, em 1998, conforme referido em 12.4.4, atingiram um valor de cerca de 89,9 milhões de contos, o qual implicou um aumento, em relação ao exercício transacto, de cerca de 15%, ligeiramente superior à evolução de 1996 para 1997, que foi de cerca de 13,2 %.

A desagregação pelas principais rubricas componentes, de acordo com os Balanços respectivos, foi, no último triénio, a seguinte:

(em milhares de contos)

Rubricas	Anos			Variação	
	1996	1997	1998	96/97	97/98
Deved. p/ cedência de créditos de contribuintes	20,2	20,2	0,0	0,0	(100,0)
Deved. p/ rendimentos e amortizações	233,3	257,4	280,1	(51,6)	8,8
Deved. p/ financiamentos e comparticipações do OE	33.793,3	39.184,8	47.808,0	16,0	22,0
Deved. p/ financ. e comparticipações a Org. estrangeiros	311,9	2.127,7	183,2	582,2	(91,4)
Deved. p/ financ. e comparticipações - Outros	1.669,6	2.047,0	2.073,8	22,6	1,3
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	5.641,4	6.532,2	7.790,7	15,8	19,3
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar	16.289,2	18.025,4	20.695,7	10,6	14,8
Deved. p/ rembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.	1.851,8	2.385,0	3.465,1	28,8	45,3
Sub-total	**59.810,7**	**70.579,7**	**82.296,6**	**18,0**	**16,6**
Outros devedores	9.231,4	7.569,5	7.559,5	(18,0)	(0,1)
Total	**69.042,1**	**78.149,2**	**89.856,1**	**13,2**	**15,0**

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A estrutura de distribuição dos saldos das diversas rubricas que compõem este conjunto apresenta um cariz semelhante ao longo do triénio, continuando a ser as rubricas mais significativas "Devedores por financiamentos e comparticipações do OE", "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar" e "Devedores p/ prestações a pagar a beneficiários". A rubrica de carácter residual "Outros devedores", igualmente significativa, é analisada mais detalhadamente em capítulo autónomo.

12.9.1.– Devedores por financiamento e comparticipações do OE

O saldo desta conta, bastante significativo, atingiu o valor de 47,8 milhões de contos no final de 1998, registando, assim, um aumento na ordem dos 22 %, isto é, cresceu, em termos absolutos, 6,6 milhões de contos, valor superior à evolução registada de 1996 para 1997 (4,4 milhões de contos).

Tem interesse a desagregação dos saldos em questão em relação ao mesmo período, conforme se apresenta no quadro que segue:

(em milhões de contos)

Distribuição	1996	1997	1998
Receita do "adicional ao IVA"	8,7	13,3	20,4
Acção médico-social – CP dos Telefones	17,8	17,8	17,8
Encargos com beneficiários das ex-Colónias	3,7	6,1	6,0
Transferências do M.T.S. – PIDDAC	2,4	2,0	2,6
Ministério das Finanças - Outros	1,2	0,0	0,0
Ministério da Educação	0,0	0,0	1,1
Totais	**33,8**	**39,2**	**47,9**

Fonte: Relatórios analíticos – CSS/96 a CSS/98

Como se verifica, a responsabilidade pelos acréscimos do saldo total diz respeito a valores a receber do Ministério das Finanças relativamente ao "IVA Social".

No entanto, esta rubrica mantém um saldo relativamente elevado, especialmente devido à manutenção de um valor contabilístico respeitante a despesas com **acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones**, que se vem situando nos 17,8 milhões de contos.

Mantendo-se esta situação desde longa data, a questão que se põe é de saber quais as perspectivas de solução quanto à persistência deste saldo, o qual, pelas suas características, deveria ser considerado como um valor a receber, mas a médio e longo prazo.

Sobre esta matéria foi inquirido o IGFSS, não tendo sido adiantada qualquer pista sobre a evolução do assunto. Foi igualmente inquirida a instituição envolvida, ou seja, a Caixa de Previdência dos TLP, que informou que a situação é anterior a 31 de Dezembro de 1994, data a partir da qual, conforme acordo estabelecido entre a empresa TLP e a então Secretaria de Estado da Segurança Social, aquela empresa passou a assumir, na totalidade, as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa em questão.

A direcção da Caixa dos TLP refere, por outro lado, que se trata de um assunto de natureza institucional, que ultrapassa as suas competências, adiantando, no entanto, a titulo opinativo, que, presumivelmente, a solução deveria ser encontrada na óptica do *"Despacho Interno conjunto de 1 de Março de 1981, dos então Secretários de Estado da Segurança Social e da Saúde que, no seu n.º 2 determina: "As referidas despesas constituem encargos dos Serviços Médico-Sociais (Orçamento Geral do Estado), pelo que estes serviços liquidarão ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social o respectivo montante, nos termos do protocolo a assinar pelas duas partes.""*.

Está-se em presença de uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, os quais, por razões que se desconhecem, não chegaram a um acordo que conduzisse ao referido protocolo e, portanto, ao saneamento desta situação.

Trata-se de um valor significativo que se vem mantendo nas CSS, em longa pendência de decisão superior, pelo que, em face das circunstâncias descritas, o TC não pode deixar de recomendar a sua resolução a curto prazo.

Outra das situações que merece um comentário, pois representa, no final do exercício, um valor de 6 milhões de contos, diz respeito a **encargos com beneficiários das ex-colónias**. Trata-se de uma responsabilidade do OE, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29/10. Deve referir-se, no entanto, que se trata de uma situação diferente da anterior, pois o IGFSS vai assumindo as despesas e presta contas trimestralmente ao Ministério das Finanças, o qual tem vindo a liquidar normalmente os valores em causa.

12.9.2.– Prestações indevidas e reposições

A rubrica "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar" 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. A persistência dos respectivos saldos nas CSS tem levado a sucessivas recomendações do TC no sentido do combate às situações subjacentes, tarefa que, aparentemente, não tem sido bem sucedida.

As prestações em questão, designadas por "prestações indevidas", dizem, na sua maior parte, respeito a subsídio de desemprego, abrangendo, em menor proporção, subsídio de doença e outras prestações. Quando são detectadas pelo sistema, é desencadeado um processo administrativo que conduz à emissão das chamadas "notas de reposição" aos beneficiários, em conjugação com o débito da rubrica em questão, a qual vai sendo creditada pelo valor dos pagamentos dessas mesmas notas.

No sentido de aprofundar e diagnosticar as causas fundamentais da manutenção sistemática, a um nível elevado, dos saldos da rubrica em questão, tendo por origem este "erro" do sistema, foram inquiridos os CRSS e entrevistados os responsáveis do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo.

À primeira vista e para efeitos de análises comparativas de cariz regional, no sentido de propiciar uma visão mais fina das prestações envolvidas, constatou-se que cada Serviço Subregional apresenta uma estrutura particular de desagregação da rubrica contabilística ora em causa, factor inibidor para a recolha e análise de tais elementos:

- Comunicação tardia ou falta de comunicação, quer por parte dos beneficiários, quer por parte dos Centros de Emprego, das situações que determinam a suspensão do direito;
- Prestações que se verifica serem indevidas depois de acções de fiscalização;
- Omissão de informações relevantes para o deferimento;
- Desfasamento entre as comunicações dos beneficiários que são determinantes quanto à suspensão ou cessação do direito e o encerramento das operações de processamento;
- Deficiências de processamento associadas ao "software" utilizado.

Deve referir-se que, em muitos casos, os pagamentos indevidos só são detectados no momento em que se procede ao lançamento dos salários dos respectivos beneficiários que, entretanto, conseguiram novo emprego.

Na área de Lisboa, estima-se que, em média, a informação do regresso à actividade do beneficiário desempregado chega ao sistema já com cerca de 3 a 4 meses de subsídio pago indevidamente. Para ter uma ideia da amplitude da questão, deve notar-se que foi obtida a informação de que o número de notas de reposição emitidas anualmente pelo CRSS de LVTejo é de cerca de 15.000, estando, ao momento, em vias de implementação uma nova aplicação informática para resolver mais eficientemente o problema. Neste aspecto, nos processamentos em questão é utilizado um único "software" a nível dos Centros Regionais de todo o País com excepção do Serviço Subregional de Lisboa.

Quanto ao **subsídio de doença**, trata-se de um problema semelhante, mas em menor escala, sendo neste caso a informação de que foi dada "alta" ao beneficiário que chega atrasada ao sistema.

Também neste caso se podem enumerar as seguintes situações:

- Informação tardia da passagem do beneficiário à situação de pensionista;
- Comunicação tardia de altas resultantes das deliberações das Serviços de Verificação de Incapacidades Temporárias;
- Cessação de actividade, no regime de trabalhadores independentes, anterior ao início da baixa;

- Situação em que o beneficiário é simultaneamente requerente de prestações de desemprego e de doença;
- Intervenção dos serviços de fiscalização que implicam a suspensão dos processamentos;
- Falta do beneficiário à junta médica determinante da suspensão do processamento;
- Quando o início da doença ocorre no final do mês há, em regra, uma duplicação de processamentos, na entidade patronal e na segurança social.

Trata-se, aparentemente, de um problema estrutural, em relação ao qual vêm sendo utilizados, entre outros, os seguintes mecanismos de travagem e recuperação:

- Melhoria das regras estabelecidas quanto à obrigatoriedade de comunicação no que respeita ao momento de regresso ao activo por parte dos trabalhadores;
- Dedução automática de outras prestações sociais a que os beneficiários em causa eventualmente tenham direito;
- Notificação, nos termos do CPA, aos devedores, no sentido da regularização da situação;
- Cobrança coerciva, por via de participação das dívidas para prosseguimento de eventual execução fiscal.

Quanto a estes dois últimos pontos, nem todos os Serviços Subregionais apresentam a mesma situação, pois existem casos em que é invocada a falta de pessoal como factor impeditivo para efeitos de notificações e participações fiscais.

Em face deste situação, o TC recomenda, genericamente, que:

- Sejam aperfeiçoados os sistemas informáticos, nomeadamente quanto aos subsídios de desemprego, de modo a permitir uma maior eficácia do sistema em termos de fluxos de informação;
- Sejam prosseguidas as medidas anteriormente referidas, especialmente quanto aos serviços Subregionais que se encontram em situação de relativo atraso na sua implementação;
- Seja adoptada uma normalização dos processos de inscrição contabilística, de forma a permitir análises comparativas mais detalhadas relativamente às prestações envolvidas.

12.10 – Outros devedores e Credores

12.10.1 – Outros devedores

No que respeita aos valores desta rubrica, apurados, por instituições detentoras, no quadriénio 1995/98, verificaram-se as seguintes oscilações:

(em milhares de contos)

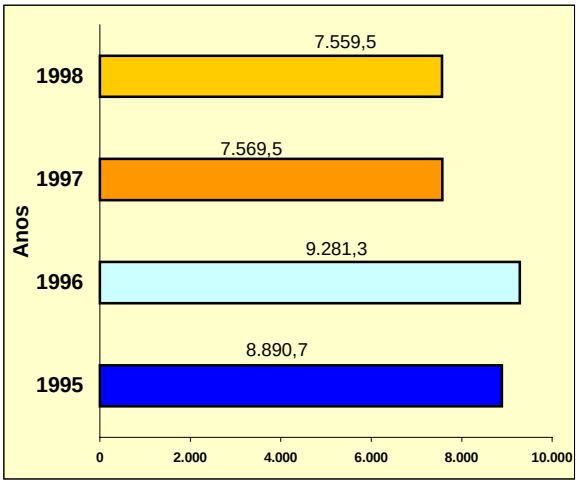
Instituições	1995 (1)	1996 (1)	1997 (2)	1998 (2)	Variações (%)		
					95/96	96/97	97/98
IGFSS	6.196,4	6.003,8	4.355,4	4.762,1	(3,1)	(27,5)	9,3
CRSS	1.942,5	2.106,0	2.140,8	2.489,5	8,4	1,7	16,3
Caixas	609,2	1.024,5	920,5	189,6	68,2	(10,2)	(79,4)
R. Autónomas	142,6	147,0	152,8	118,3	3,1	3,9	(22,6)
Total	**8.890,7**	**9.281,3**	**7.569,5**	**7.559,5**	**4,4**	**(18,4)**	**(0,1)**

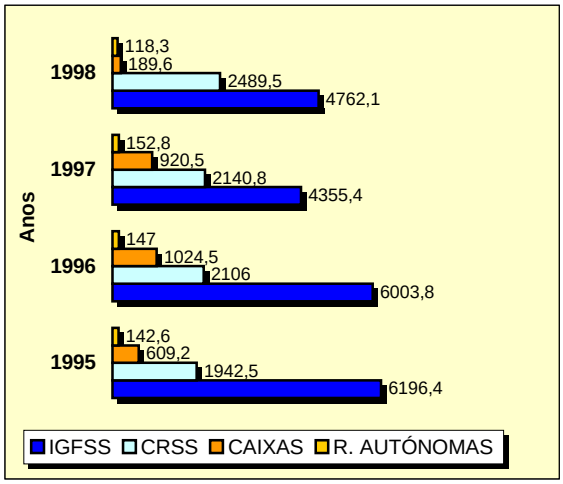
(1) Inclusão das caixas não articuladas

(2) Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

De acordo com o quadro anterior, a expressão gráfica dos últimos 4 anos é a seguinte:





Na distribuição desta dívida por instituições em 1998, verifica-se o peso significativo da fatia detida pelo IGFSS, cerca de 63 %, com um valor absoluto total acima dos 4,7 milhões de contos. Por outro lado, evidencia-se uma inversão do seu comportamento, pois, enquanto nos períodos imediatamente antecedentes a proporção imputada ao IGFSS tinha decrescido, no período em análise registou um aumento de 9,3 %.

O aumento verificado no saldo detido pelos CRSS manteve a tendência de crescimento de períodos anteriores, que se acentuou de 1997 para 1998, ou seja, aumentou 16,3 %.

Importa ainda referir o decréscimo significativo dos saldos detidos pelas restantes instituições, que representam (-) 79,4 % quanto às Caixas e (-) 22,6 % quanto às Regiões Autónomas, o que equivale, no conjunto, a cerca de (-) 765,4 milhares de contos. Este facto deveu-se, essencialmente, à regularização no exercício em análise, em mais de 600 mil contos, do saldo detido pelo sistema em relação à Portugal Telecom.

Desde o Parecer relativo a 1994 têm vindo a ser evidenciadas determinadas situações, as quais, de acordo com as reiteradas recomendações do TC, devem continuar a merecer, por parte das instituições, o reforço e a agilização de meios, de forma a conduzir à respectiva revisão e saneamento.

Na óptica de uma apreciação genérica à rubrica em questão, que se aplica, com as devidas adaptações, a "Outros credores", deve referir-se o seguinte:

- Mesmo considerando que se tratam de rubricas de carácter residual, no sentido de que, em princípio, nelas são inscritos aqueles movimentos que, pela sua natureza, não cabem em qualquer outra, deveriam ser definidas pelo IGFSS normas precisas de contabilização em relação às operações consideradas como de frequência mais generalizada, por forma a permitir uma maior uniformidade de critérios de instituição para instituição, designadamente quanto à sua classificação por prazos;
- Mais, o relatório anexo às Contas deveria evidenciar, justificar e catalogar as situações mais significativas que se vêm arrastando por factores de natureza institucional no relacionamento com entidades exteriores ao sistema;
- Quando aos saldos que apresentam as mesmas características dos anteriores em termos de antiguidade, mas intrínsecos ao sistema, ou que, mesmo não o sendo, justifiquem essa medida, deveriam ser estabelecidos critérios objectivos de saneamento e regularização, evitando um empolamento recorrente dos saldos apresentados, criando simultaneamente normas de prevenção e controlo que evitem o avolumar e generalizar destas situações.

Prosseguindo a metodologia de anteriores Pareceres, analisam-se a seguir os casos mais significativos, que representam 92 % do total do saldo da rubrica em questão:

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
IGFSS					
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	365.885.463$60	365.885.463$60	365.885.463$60	365.885.463$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".* Presume-se que esta situação se mantém, pelo menos, desde 1993.
Instituto da Juventude (adiantamentos p/ conta de valores a receber do FSE)	217.069.480$50	178.058.750$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 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"*. Presume-se que esta situação se mantém inalterada desde 1993. No ano de 1998, foram processados e relevados juros na conta "203.08 – Devedores por rendimentos e amortizações " no valor de 4.900.684$90. Este processo de contabilização afecta a transparência das demonstrações financeiras, na medida em que o capital e os juros deveriam estar relevados na mesma rubrica.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	1.145.742.458$50	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".* Pressupõe-se que esta situação se mantém inalterada desde 1993.
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (encargos com pensionistas)	494.547.435$60	575.317.715$70	671.450.557$50	739.013.515$70	*"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 1998 um valor superior a 739 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	70.351.634$70	71.834.770$50	70.634.770$50	72.355.111$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 uma situação que, além de não ter sido sanada, continua a evidenciar, embora de forma ligeira, um crescimento efectivo**.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
IEFP - Subsídio para Compensação de Desemprego	955.414.966$00	450.465.476$00	599.659.867$00	204.453201$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. **Este saldo, de evolução errática, aparenta ter subjacente um problema em vias de resolução**.
Fundação Abreu Callado	80.000.000$00	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. Esta situação acumula com saldo do mesmo valor inscrito na rubrica "Créditos a médio e longo prazo". Esta situação mantém-se inalterada desde 1995. No ano de 1998, foram processados e relevados juros na rubrica "203.08 Devedores por rendimentos e amortizações". Este procedimento contabilístico afecta a transparência das demonstrações financeiras, na medida em que o capital e os juros deveriam estar relevados na mesma conta.
Apoio a Despachantes	168.072.908$00	168.072.908$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, destinando-se à cobertura de encargos com medidas de apoio aos Despachantes Oficiais a titulo de indemnizações por cessação de contratos de trabalho, mas sendo da responsabilidade do OE, pelo que se aguarda a respectiva regularização**. Esta situação mantém-se inalterada desde 1995**.
Juros devedores a regularizar		17.614.733$10		6.966.802$70	Segundo informação do IGFSS, "*trata-se de juros debitados indevidamente (e posteriormente anulados) resultantes de erros cometidos pela Banca".*
Cedência de Crédito Publicitário		8.814.224$90		7.101.168$90	Este saldo resulta da aplicação do despacho de 26/07/82, que se transcreve: *"As despesas com órgãos de comunicação social referentes a todos os departamentos do MAS deverão ser pagas centralizadamente pelo IGFSS a fim de assegurar os encontros de contas com as dívidas à Segurança Social das diferentes empresas".* **Estes valores deverão ser devolvidos ao IGFSS pelos organismos envolvidos**.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Indemnização do Estado às Misericórdias	81.413.000$00	81.413.000$00	81.413.000$00	81.413.000$00	Trata-se de vários adiantamentos concedidos, ao abrigo de despachos dos Senhores Ministro dos Assuntos Sociais e Secretário de Estado da Segurança Social, a diversas Misericórdias, como indemnização dos prejuízos causados pela nacionalização, nos anos de 1974/75, dos hospitais que lhes pertenciam. Estas indemnizações derivam da Resolução n. º 49/80, de 13 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n. º 14/80, de 26 de Fevereiro. Refere ainda o IGFSS que **foram feitas diligências no sentido de resolver esta situação junto do Ministério da Saúde mas, até à presente data, a Segurança Social ainda não foi reembolsada dos valores em causa**. Estima-se que esta situação se mantém inalterada desde 1993.
Valores a regularizar – CGTP/INTER				355.400.000$00	Trata-se, segundo informação do IGFSS, do valor remanescente do preço da alienação à CGTP/INTER de um prédio, que será liquidado em trezentas prestações mensais e sucessivas, conforme escritura outorgada em 15/12/98. As prestações envolvidas alargam-se por 25 anos. Esta matéria será retomada no capítulo final, relativo ao património imobiliário.
Valores a receber AFP/FSE				1.134.292.382$00	Tratam-se de valores destinados a formação profissional provenientes do Fundo Social Europeu. Segundo informação do IGFSS, em 22/12/99, este valor já se encontra regularizado.
Organismo Nacional de Informática			1.578.604$00	8.544.851$00	Segundo o IGFSS, este valor resulta da aplicação do protocolo acordado entre o IGFSS e o ONI. Este Organismo foi criado pelo despacho n.º 200/97, de 17 de Julho. No n.º 10 do mesmo despacho é referido que *"o apoio administrativo e logístico ao funcionamento da estrutura de projecto é assegurado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social"*, presumindo-se que se tratam de verbas cuja prestação de contas ainda não tinha sido efectuada.
500 Anos das Misericórdias				30.000.000$00	Conforme despacho de 6/7/98, do Secretário de Estado da Inserção Social, foi atribuída esta dotação para comparticipação no Programa e Orçamento da Comissão para os 500 anos das Misericórdias. De acordo com a informação do IGFSS em 22/12/99, esta importância será regularizada ainda no ano de 1999.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Acções de Formação – OSS c/ adiantamentos		13.865.388$00	42.401.388$00	47.240.388$00	Tratam-se de verbas adiantadas pelo OSS à Secretaria-Geral do MTS, com despacho concordante do Senhor Ministro do Trabalho e Solidariedade, por conta do sub-programa Integrar, comparticipado pelo FSE, com o objectivo de não atrasar o normal funcionamento da assistência técnica. Segundo o IGFSS, estes valores são reembolsados à medida que vão sendo recebidos do FSE.
CRSS					
Administração Regional de Saúde	343.320.339$40	349.660.806$50	343.492.175$50	334.678.568$00	Este valor configura-se como uma responsabilidade do Ministério da Saúde para com o sistema da segurança social, que se vem mantendo praticamente inalterável ao longo de vários exercícios. Questionado o CRSS do Centro sobre este valor, refere que o montante de 314.519.309$00 da responsabilidade da Administração Regional de Saúde de Viseu diz respeito a dívidas até 1994 que se consubstanciam no valor da quota parte (50 %) das despesas de utilização do edifício onde funcionam os dois serviços. No entanto, o IGFSS imputa o total da dívida à ARS. Presume-se que esta dívida seja anterior a 1993.
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 montante, totalmente imputável ao actual Serviço Subregional de Bragança, e segundo informação deste Subregional em 30/10/96, diz respeito a pagamentos efectuados a três empresas locais no período que decorreu entre 1990 e 1992, ao abrigo do diploma referido, bem como da aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/76, de 7 de Outubro. Afigura-se que se trata de uma responsabilidade do Estado para com o sistema da segurança social, que se mantém inalterada desde 1993.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Aquisição de Imóveis	105.957.259$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. O CRSS do Centro em 10/12/99, refere que, apesar de constar do texto da escritura a forma e prazos de pagamento desta importância, a ACIC, não liquidou qualquer prestação, por alegadas dificuldades financeiras. No entanto, está em negociação um protocolo com o MTS, no sentido de redefinir outras formas e prazos de pagamento do débito.
Carpélio Malhas	164.653.064$00		164.653.064$00	164.653.064$00	O CRSS do Norte em 21/12/99, refere o seguinte *"A situação dos bens – prédio, maquinaria e ... que foram adquiridos em hasta pública foi finalmente regularizada.* *Com efeito foi, agora possível registar a aquisição do imóvel a favor do Centro Regional e rectificar o registo predial de harmonia com a descrição matricial e realidade.* *Estão em curso as diligências indispensáveis à outorga da escritura de venda de tais bens ao adquirente, conforme concurso de alienação, ... Prevê-se a ultimação de tal venda e total regularização, também contabilística da situação, no prazo de 30 dias."*
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	151.771.919$00	294.064.519$00	374.434.709$00	657.321.546$00	Este saldo, que se encontra disperso por diversos Serviços Subregionais, diz respeito a contas correntes com a Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, com valores crescentes, nomeadamente de 1997 para 1998.
Subsídio Complementar de Desemprego (Port. n.º 1324/93)		136.770.858$00	17.244.779$00	9.825.826$00	Trata-se de responsabilidades do IEFP, tendo as despesas em questão sido suportadas, em antecipação, pelos CRSS.
Instituto de Emprego e Formação Profissional - IEFP		72.253.352$00	39.924.132$00	70.527.738$50	O saldo em causa diz respeito a Subsídios de Programas Ocupacionais em que o IEFP participa em 80%.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Sociedade Mecânica Setubalense		118.060.150$50	118.360.150$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 Subregional de Setúbal. Pelo que se aguarda resolução de recurso do Processo de Falência, interposto pelo Centro Regional. Esta situação mantém-se inalterada desde 1996.
Dívida de Funcionária em contencioso			55.600.489$00	56.159.716$80	Segundo o IGFSS, trata-se de um *"saldo proveniente de processo disciplinar, de uma funcionária, constituído 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".*
Liga de deficientes motores – FSE	35.683.037$50	35.683.037$50	35.683.037$50	35.683.037$50	Segundo informação do IGFSS em 15/4/99, este valor 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".*
Diversos devedores			12.272.326$80	9.842.801$00	Questionado o IGFSS em 22/10/99, só se obteve explicação para o valor de 1.301.056$00, que consta no Balanço do CRSS do Algarve traduzindo dívidas resultantes, por um lado, do adiantamento de remunerações a funcionários, que actualmente já não integram os quadros de pessoal e, por outro, de beneficiários que, por algum motivo, não receberam um determinado subsídio, e, devido a necessidades de resolução imediata de situações pontuais de carência económica, lhes foram adiantados determinados valores. Posteriormente, estas dívidas deveriam ser regularizadas por encontro de contas com o processamento dos subsídios, o que não veio a acontecer, até final de 1998. Segundo o CRSS do Algarve, no que se refere aos adiantamentos de remunerações, a partir de 1998 não se verificou qualquer situação superveniente.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Comp. IBM Portuguesa		5.326.333$00	5.874.044$50	4.908.679$30	Este valor, da responsabilidade do SSR de Aveiro, diz respeito a um contrato de "Prestação de serviços de Apoio e Assistência Técnica à informática": dado que este contrato é anual e pago em Junho de cada ano, este montante corresponde ao custo do 1º semestre do ano seguinte. Refere ainda o IGFSS, que tal situação deixou de verificar-se, dado que o contrato de assistência foi reformulado ao nível do CRSS do Centro, incluindo todos os SSR com sistema IBM, para o período de Janeiro a Dezembro.
Diversos beneficiários		10.931.335$20	5.516.346$10	10.934.546$60	Este valor, da responsabilidade de vários SSR, diz respeito a: SSR de Braga – 1.009.008$50 – Processamentos indevidos por várias situações; SSR Aveiro – 3.375.282$00 – Respeita a diversas correcções a processamentos de prestações, por se ter verificado um problema na conversão da base de dados, em relação a diversas contas bancárias de beneficiários; SSR de Lisboa - 815.329$00 – Trata-se de processo disciplinar constituído em 1997, e ao qual foi instaurado processo de execução fiscal e que se encontra na fase de penhora de bens; SSR de Beja – 5.734.927$10 – Inclui 239 pequenos saldos devedores, na sua maioria de valor unitário inferior a 100 contos.
CONSOL	21.772.458$00	21.772.458$00	21.772.458$00	21.772.458$00	Conforme é referido pelo IGFSS, estes valores, da responsabilidade do Serviço Subregional de Beja, dizem respeito a subvenções pagas a trabalhadores na situação de equiparação a desemprego, tendo os respectivos saldos sido constituídos em 1985, suportadas ao abrigo do Despacho normativo n. º 35/84, do MTS 13 de Fevereiro, do MTSS e da circular normativa do Instituto de Gestão Financeira, de 07.03.85. **Tratam-se de valores de singular antiguidade e carecendo de regularização, que se vão mantendo ao longo de vários exercícios**.
EURORADIAL	11.747.123$00	11.747.123$00	11.747.123$00	11.747.128$00	
Centro Com. De Torres Vedras				46.746.606$00	Tratam-se, segundo informação do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, de pagamentos por conta até à homologação do acordo com este Centro Comunitário, e referentes ao Plano de Regresso da Guiné.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Ministério da SS – R. Rosa Araújo		5.230.090$00	8.673.784$00	8.991.350$00	Tratam-se de valores da responsabilidade do ex- Ministério da Solidariedade e Segurança Social decorrentes da utilização das instalações do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, pelo que se aguardam os reembolsos.
SCM de Figueiró dos Vinhos e de Lamego				13.747.128$00	S. ta C. Misericórdia de Figueiró dos Vinhos – 3.827.364$00 Este valor, da responsabilidade do CRSS do Centro, resulta de um adiantamento efectuado em 1997 à Instituição acima referida, por conta das dotações do Projecto de Luta C/ Pobreza. A este respeito, refere o CRSS que *"não tendo sido possível dentro daquele ano e seguinte efectuar a s/ regularização. No entanto e uma vez que a Instituição apresenta documentos justificativos da despesa efectuada ...valor irá ser regularizado ainda no decorrer do ano de 1999."* S. ta C. Misericórdia de Lamego – 4.245.760$00 S. ta C. Misericórdia de Penela da Beira – 1.070.026$00 S. ta C. Misericórdia de Viseu – 4.529.476$00 Estes saldos, segundo o CRSS do Centro, *"reflectem o débito resultante da regularização efectuada nas comparticipações devidas por acordos de cooperação. Tal regularização tem por base os acertos que ao longo do ano se efectuam às comparticipações processadas com base na lotação. Tal acerto decorre da constatação da frequência real ser inferior àquela. Os débitos relativos às S.C.M. de Viseu e Penela já estão regularizados nesta data e o que respeita à S.C.M. de Lamego está a ser regularizado em prestações mensais de Esc. 200.000.00."*
Adiantamento Ent. Formadoras Interpares				35.815.376$50	Este montante, da responsabilidade do CRSS do Algarve, traduz-se numa conta que regista os adiantamentos às entidades formadoras no âmbito do Projecto Interpares (Integrar), cujo promotor é o Centro Regional, servindo esta conta para financiar as entidades através de uma verba estimada mensalmente, a qual é imediatamente regularizada com a prestação de contas bimensal. Informa ainda o IGFSS que *"O saldo apresentado em 1998, traduzia a situação dos adiantamentos realizados no final do ano, constatando-se que em Março do ano corrente, estava já regularizado, na totalidade, o respectivo valor."*

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Caixas de Previdência e outras Instituições					
CTT – Leitura óptica	64.870.768$00	147.704.985$00	55.250.897$00	61.590.929$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.
Devedores da Telecom	374.330.095$30	673.143.673$00	684.196.619$00	26.856.468$10	Estes valores traduzem, em conjunto com os correspondentes saldos inscritos em "Outros credores", as relações financeiras entre a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP) e a Portugal Telecom, tendo sofrido uma redução substancial através de regularização por encontro de contas efectuada em Abril de 1998.
Devedores Portugal Telecom-Associação de Cuidados de Saúde		36.059.813$00	12.796.793$50	1.395.921$00	Conforme foi referido pelo IGFSS, este valor diz respeito a despesas correntes do edifício da Caixa dos Telefones, alienado a esta organização.
Benefícios devolvidos	12.384.785$00		76.762.063$20	36.589.189$00	O saldo apresentado diz respeito a : *"valor dos vales de correio devolvidos pelos pensionistas ou familiares de beneficiários falecidos, de pensões ou subsídio p/morte,..."* e a "*a cheques devolvidos referentes à Caixa dos Bancários*".
Direcções Regionais					
Serviços Financeiros Postais		76.762.063$20	83.412.215$00	46.620.103$00	Segundo informação do IGFSS, este valor refere-se a pagamento de pensões sociais e de sobrevivência de Janeiro de 1999, a pagar no início daquele mês por via de vales do correio. Mais informa que, para obviar a esta situação, a disponibilização de verbas para pagamento das pensões será efectuada por crédito em conta titulada pelos Serviços Financeiros Postais, no primeiro dia útil daquele mês.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Devedores por empréstimos		26.761.053$70	26.761.053$70	40.525.740$70	Tratam-se de múltiplas dívidas registadas contabilísticamente no Centro de Gestão Financeira de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, que derivam de contas correntes não saldadas imputadas a diversos Centros de Prestações Pecuniárias, nomeadamente Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta. Estes valores primam pela antiguidade. **A titulo exemplificativo, quanto ao CPP de Ponta Delgada registe-se, na rubrica "239.03.05-Serviços Médicos Sociais", o valor de 19.468.011$30, reportado ao período compreendido entre Janeiro de 1978 e Março de 1981**. **Obviamente que se tratam de valores que, na sua generalidade, carecem de urgente regularização**.

12.10.2 – Outros credores

Da observação do quadro seguinte, que revela a desagregação da rubrica "Outros credores" por instituições titulares, verificaram-se as variações que se seguem:

(em milhares de contos)

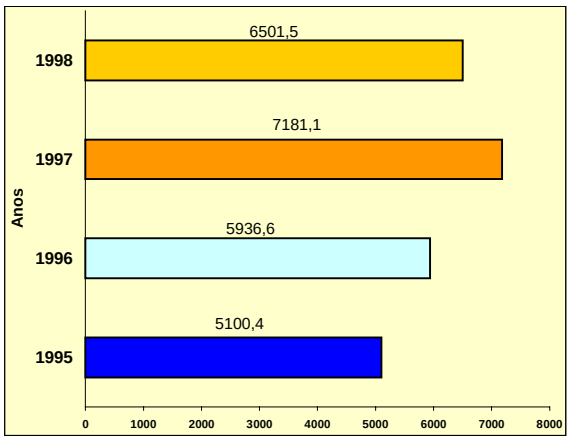
Instituições	1995 (1)	1996 (1)	1997 (2)	1998 (2)	Variações (%)		
					95/96	96/97	97/98
IGFSS	1.454,7	1.481,4	1.395,7	2.166,4	1,8	(5,8)	55,2
CRSS	1.235,8	1.645,1	3.571,9	2.599,5	33,1	117,1	(27,2)
Caixas	1.398,9	1.686,0	2.188,3	1.707,8	20,5	29,8	(22,0)
R. Autónomas	1.011,0	1.124,1	25,2	27,8	11,2	(97,8)	10,3
Total	**5.100,4**	**5.936,6**	**7.181,1**	**6.501,5**	**16,4**	**21,0**	**(9,5)**

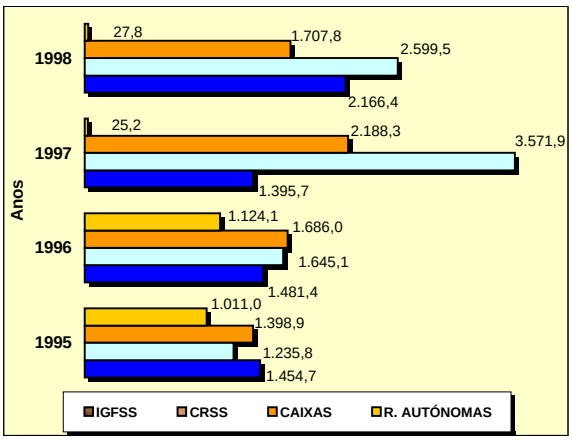
(1) Inclusão das caixas não articuladas

(2) Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: IGFS

Propõe-se, através do gráfico que se segue, uma análise comparativa dos valores desta rubrica:





Ao longo do triénio 1995/97 verificou-se uma importância crescente no desenvolvimento desta rubrica, tendência essa contrariada no exercício de 1998, no qual decresceu cerca de 9,5 %.

Esta evolução verificou-se nos CRSS e Caixas de Previdência, respectivamente com (-) 27,2 % e (-) 22,0 %.

Importa salientar, por outro lado, o crescimento no IGFSS no decorrer do exercício de 1998, isto é, cerca de 770,7 milhares de contos em termos absolutos e 55,2 % em termos relativos.

Seleccionados os credores com valores mais significativos, destacam-se as seguintes subrubricas, que representam 92 % do total desta rubrica.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
IGFSS					
DAFSE – Valores afectos	1.266.071.491$90	1.318.363.417$0	1.318.363.417$0	1.318.363.417$4	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 início 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	46.092.783$70	38.307.773$7	39.725.598$7	40.801.456$7	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	82.612.460$4	67.436.800$0	176.031.598$40	263.314.510$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	28.105.508$00	Segundo o IGFSS, este montante diz respeito a valores do exercício anterior processados e não pagos.
Cedência de Créditos à DGT			1.860.493.571$0	192.067.982$0	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 1998 ainda não haviam sido devolvidos por este Instituto ao Tesouro, mas cuja devolução se concretizou em 1999".*
O Integrar/OSS				275.989.501$00	Este valor diz respeito, segundo o IGFSS, a valores percebidos por este Instituto, funcionando neste caso como mera tesouraria do Programa Integrar, para fazer face aos pagamentos que, nesta matéria, lhe vão sendo solicitados.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
CRSS					
Remunerações a Pagar	203.629.038$00	154.611.323$00	133.487.060$50	477.862.845$00	Trata-se de despesas, referentes a remunerações e encargos com a ADSE, processados no exercício e a regularizar no exercício seguinte. Registe-se, quanto a este saldo, o acentuado crescimento, em contraste com os anos anteriores.
Contribuições a Depositar	92 779 819$80	57.656.930$90	92.720.069$70	36.523.447$90	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	35.699.868$00	35.558.417$20	13.270.407$20	63.953.409$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"."*
Projecto de Luta Contra a Pobreza	197.984.769$00	323.407.705$00	307.349.200$50	332.848.891$50	Este montante diz respeito a processamentos de Dezembro, que ficaram por pagar a diversas instituições beneficiárias.
Fundo de Socorro Social	79.067.827$00	74.725.868$90	35.261.811$50	112.054.973$00	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	11.652.543$00	Segundo o IGFSS, este montante está relacionado com Programas Ocupacionais.
Direcção de Finanças de Setúbal		66.099.758$50	64.760.049$50	55.393.190$50	Este montante, segundo o IGFSS, diz respeito a contribuições, recebidas através dos serviços do Ministério das Finanças, que aguardam a identificação do contribuinte e emissão da respectiva guia.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Subsídio de Desemprego (Port. n.º 1324/93, de 31 de Dezembro)		117.393.581$00	13.097.475$00	9.488.962$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. Vejam-se os valores correspondentes em "Outros devedores".
Projecto Ser Criança			67.827.894$00	20.120.658$00	Este valor diz respeito a: *"... transferências para Instituições Particulares de Solidariedade Social no âmbito do Programa "Ser Criança" ou a financiamentos de dotações do "programa ser criança" ... 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	2.642.896$00	Este montante diz respeito a encargos com pessoal assumidos no final do ano e que transitaram por liquidar para o ano seguinte.
Rendimento Mínimo Garantido			5.368.500$00	176.840.921$00	Valor da responsabilidade dos: CRSS do Alentejo – 15.946.150$00 – Trata-se do processamento de Dezembro de 1998 referente ao Rendimento Mínimo Garantido do Serviço Subregional de Beja, o qual foi pago em Janeiro de 1999. Subregional de Lisboa – 160.584.061$00 – Valores respeitantes à retenção prevista na Circular n.º 8 da CNRM. Subregional de Viana do Castelo – 310.710$00 – segundo esta Instituição "*trata-se de um saldo credor referente a devolução de prestações concedidas a beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido, por considerarem não ter direito às mesmas. Ficaram numa conta de Terceiros por os débitos não estarem constituídos."* Mais informa que *"Aguarda-se uma alteração à aplicação informática do RMG, de forma a permitir a emissão de notas de débito".*

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Contribuições a restituir		15.808.223$00	23.860.934$00	60.502.294$00	Este montante encontra-se distribuído por: Subregional de Évora – 107.050$00 – Refere-se a restituição de contribuições de independentes, tendo o referido saldo sido constituído em 23/10/98 sem que se tivesse verificado qualquer evolução. Tal situação deveu-se a uma incorrecta contabilização na conta 239.15, quando deveria ser na 242.01.04 – Regularização de valores. Subregional de Lisboa – 22.385.447$00 – Tratam-se de valores de contribuições a restituir aos contribuintes, na fase intermédia entre o processamento e o pagamento efectivo. CRSS do Centro – 37.306.416$00 – Diz respeito a processos de restituição de TSU por inscrições indevidas, cujo lançamento a crédito foi efectuado, faltando elaborar documento de caixa de devolução dos valores, que irá saldar a conta. Subregional de Bragança – 532.125$00 – Tratam-se de restituições efectuadas a contribuintes, devolvidas por endereço desconhecido, aguardando reclamação dos próprios. Subregional do Porto – 171.256$00 – Este valor corresponde à devolução de contribuições efectuadas a contribuintes.
Compartici-pação c/ Alheia		19.013.028$30	20.340.790$30	21.583.942$30	O valor mencionado, da responsabilidade do CRSS do Algarve, representa a contrapartida da conta “2.04.11 – Desalojados” cujos movimentos traduzem as comparticipações devidas pelo alojamento de pessoas regressadas das ex-colónias na década de 70. Refere o IGFSS que a “ regularização do débito ... até à data, está dependente do pagamento das respectivas comparticipações a efectuar pelos desalojados”.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Instituições de crédito - retroactivos				178.773.007$00	Este valor encontra-se distribuído por: Subregional de Setúbal – 979.265$00 – Valor que diz respeito a cheques de terceiros a aguardar regularização. Subregional de Braga – 2.869.076$00 – Este valor, segundo o IGFSS, diz respeito *"à contrapartida de um débito introduzido na nossa base de dados, que se encontra participado à Repartição de Finanças para cobrança coerciva, conforme solicitação da CAISSE D' ALLOCATIONS FAMILIAIRE, ...", "o valor em questão, depois de cobrado, será enviado à instituição francesa."* CRSS do Norte – 174.924.666$00 – Segundo informação do IGFSS, este valor diz "*respeito ao processamento, em Dezembro/98, de retroactivos referentes à reestruturação de carreiras, totalmente pagos em Janeiro/99".*
Diversos beneficiários			7.462.708$50	142.874.177$00	Este montante subdivide-se em : Subregional de Braga – 4.129.601$80 – O montante de 3.119.963$00 diz respeito a reposições de uma ex-funcionária, na situação de aposentada pela CGA, referente a dívida a esse serviço, apurada através de processo disciplinar. O restante, no valor de 114.292$00 e segundo o IGFSS, *" Têm sido feitas várias insistências a ... com a finalidade ... sabermos a que fim se destina o valor em questão uma vez que não existe, nesta Instituição, qualquer débito. Nesta data foi feita nova insistência . Caso não seja obtida resposta a situação irá ser regularizada por contrapartida da rubrica "Outros ganhos extraordinários"".* Subregional do Porto – 134.688.776$00 – Valor relevado neste Subregional na subrubrica "Div. Encargos c/pessoal a pagar", diz respeito ao montante, processado no final de 1998, referente a encargos com pessoal e que foi regularizado no início do ano de 1999, excepto o valor de 80.053$00.
PILAR – Programa idosos em Lares				229.724.496$00	Este saldo, da total responsabilidade do Subregional de Évora, diz respeito a prestações de Acção Social, cujo pagamento às Instituições beneficiárias foi efectuado em 1999, e, por conseguinte, anulado o respectivo saldo. Mais refere o IGFSS que, em 1999, este tipo de movimento contabilístico passou a ser efectuado através da rubrica 212. 18 – Subsídios a pagar – PILAR.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
V. a reembolsar Paulo A. Morgado Ribeiro				52.868.167$00	Trata-se de um montante da responsabilidade do CRSS de Lisboa, e diz respeito a um acidente ocorrido em França com o beneficiário, tendo-lhe sido prestados cuidados de saúde através do Mod. E.111.
Caixas de Previdência e outras Instituições					
Instituições da Segurança Social	787.580.756$30	945.144.129$00	1.214.921.466$80	1.217.096.316$80	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"*.
Pensões	104.015.776$70	283.052.336$70	114.192.461$00	100.413.663$00	
CNP c/ Benefícios diferidos	47.153.129$50	47.236.899$50	47.699.079$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	224.532.731$70	Este montante está distribuído por duas entidades diferentes, isto é : Parte, relevada na Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade, diz respeito a subsídios por doença, tuberculose, maternidade e familiar. Esta será regularizada no mês de Janeiro de 1999. A outra parte, 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	18.302.418$00	Trata-se do saldo da conta corrente entre a Caixa dos Telefones e a Telecom, e diz respeito a prestações pagas pela Telecom aos seus funcionários por conta da caixa. Ver rubrica correspondente em "Outros devedores".
Outros Dev e credores Ass Reformados				50.000.000$00	Conforme informação do IGFSS, este valor corresponde a um subsídio concedido pelo Fundo Especial da Caixa dos Telefones destinado ao Lar e Centro de Dia da Portugal Telecom que, à data do encerramento, ainda não havia sido entregue.

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
Direcções Regionais					
Instituições da Segurança Social		1.104.878.674$30		122.548$00	Esta subrubrica, segundo o IGFSS, corresponde a fundos de maneio atribuídos pelo Centro de Gestão Financeira dos Açores aos Centros de Prestações da Região.

12.11 – Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

Em continuidade com a metodologia de anteriores Pareceres, o tratamento deste tema extravasa os limites do conceito de sistema de Segurança Social, integrando os activos financeiros e imobiliários que fazem parte do património do FEFSS.

Esta opção deriva, em primeiro lugar, das próprias atribuições do FEFSS, e por outro, da circunstância de este organismo se constituir como beneficiário de transferências financeiras anuais por parte do sistema, quer de saldos financeiros considerados como excedentários, quer resultantes do produto líquido da alienação de imóveis, facto que, sob outro ângulo, estabelece uma ligação estreita entre as vertentes financeira e imobiliária do património da segurança social.

Igualmente na sequência de anteriores Pareceres, encarando o problema do ponto de vista dos registos contabilísticos, o POC e o POCP integram os dois patrimónios na rubrica ”Investimentos financeiros”, incluindo no imobilizado corpóreo apenas os imóveis de utilização própria, enquanto o PCISS mantém a dicotomia entre as rubricas “Imobilizações corpóreas” (na parte respeitante à totalidade dos bens imóveis) e “Imobilizações financeiras”.

Assim, nas demonstrações financeiras da Segurança Social, esse facto tem como consequência que delas não consta a distinção entre a proporção de imóveis que constituem investimento financeiro e os que estão afectos ao funcionamento administrativo do sistema.

Em consequência, embora se mantenha 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”, deve referir-se que o projecto de adaptação do POCP ao sector contempla esta orientação.

12.11.1 – Património financeiro

Assumindo, à semelhança de Pareceres anteriores, 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 (tendo por contrapartida, no lado dos activos, não só aplicações mobiliárias, como investimentos financeiros em imóveis) este apresentou a seguinte evolução no triénio 1996-1998:

(em milhares de contos)

Anos	Capital Próprio	Variação anual
1996	94.495,0	8.002,7
1997	207.391,1	112.896,1
1998	334.292,8	126.901,7

Fonte: Relatórios de Actividades do FEFSS

Considerando o valor de Balanço da CSS/98, conforme expresso na rubrica “Imobilizações financeiras” e na sua maior parte titulados pelo IGFSS, os investimentos financeiros da segurança

social poderiam ser acrescidos de 3,4 milhões de contos (líquido de provisões), o que se afigura relativamente irrelevante.

Do quadro anterior pode inferir-se, de imediato, que o mesmo expressa uma alteração na política de reforço do FEFSS, que se traduziu em apreciáveis incrementos do respectivo capital, tanto em 1997 como em 1998, o que se pode explicitar mais detalhadamente como segue:

- Assim, de 1996 para 1997 o incremento verificado no Capital próprio do FEFSS resultou principalmente de 100 milhões de contos que transitaram do sistema de segurança social, alegadamente 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.
- De 1997 para 1998, repetiu-se, como atrás foi referido, uma transferência de 100 milhões de contos, de natureza semelhante à do exercício transacto, relativamente ao saldo de execução orçamental de 1997, mais 11 milhões de contos como parte do mesmo saldo quanto a 1998, bem como cerca de 4,5 milhões de contos como produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, além do "Resultado Líquido do Exercício", que remontou a cerca de 11,3 milhões de contos.

Deve, também de forma recorrente em relação a Pareceres anteriores, referir-se que o Tribunal de Contas tem defendido que o FEFSS deveria gozar, a exemplo dos Fundos de Pensões e Planos de Poupança Reforma de iniciativa privada, de total isenção fiscal, o que efectivamente chegou a ser admitido na LOE/97, que conferia autorização ao Governo para legislar sobre a matéria, eventualidade que não se concretizou.

Na perspectiva da **aplicação de fundos** respeitante aos *valores mobiliários*, excluindo-se os custos de estrutura, disponibilidades e aplicações de curto prazo, houve a seguinte evolução ao longo do período 1996/98*:*

(em milhares de contos)

Títulos	**1996**	**%**	**1997**	**%**	**1998**	**%**	**1997/98**	
							Δ absoluta	Δ %
Dívida Pública	63.013,0	76,5	103.435,6	82,4	241.632,9	88,8	138.197,3	133,6
Outras obrigações	14.766,0	17,9	16.565,0	13,2	25.409,6	9,3	8.844,0	53,3
Títulos de participação	670,0	0,8	93,0	0,1	93,0	0,0	0,0	0,0
Acções	779,0	0,9	817,0	0,7	528,4	0,2	(288,6)	(35,4)
Fundos de investimento	3.101,0	3,8	4.568,6	3,6	4.560,3	1,7	(8,3)	0,0
Totais	**82.329,0**	**100,0**	**125.479,2**	**100,0**	**272.224,2**	**100,0**	**146.744,4**	**116,9**

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS

Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- Em termos de estrutura, a composição da carteira de títulos geridos pelo FEFSS viu acentuado o peso do conjunto constituído pelo títulos de "Dívida Pública" e "Outras Obrigações", o qual,

no final de 1998 representava 98,1 % do total dos investimentos, enquanto em igual momento do ano transacto, atingia, mesmo assim, 95,6 %;

- Registe-se, ainda, que as aplicações aumentaram, relativamente a 1997, cerca de 116,9 %, sendo o seu volume total no final de 1998 de cerca de 272,2 milhões de contos, 146,7 milhões de contos mais que no ano anterior.

No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis*, o FEFSS detinha, no início do exercício, uma fracção de um terço do Hospital de Cascais, bem como o imóvel denominado "Edifício Castilho", cujo valor contabilístico, deduzindo as responsabilidades que lhes estão associadas, se traduzia numa aplicação financeira líquida de cerca de um milhão de contos.

No final de 1998, o valor de Balanço dos "Investimentos Financeiros em imóveis", líquido de amortizações, estava registado por 2,2 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".

Em matéria de contraditório, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (actual gestor do FEFSS), comentou o seguinte:

> *"...os nossos comentários ao Parecer de 1998 incidem apenas sobre a defesa reiterada da atribuição de isenção fiscal ao FEFSS.*
>
> *Com efeito, já em anterior comentário ao Parecer sobre a Conta geral do estado de 1997 referimos a situação de discriminação e injustiça fiscal face a outros fundos, nomeadamente os fundos de pensões de iniciativa privada.*
>
> *Mas, mais grave do que a divergência que se verifica nas relações e comparações que se estabelecem entre entidades da mesma natureza que operam nos mesmos mercados, é o facto de tal situação de discriminação fiscal provocar um enviesamento na escolha de alternativas de investimento, penalizando os títulos com maiores valores nominais de taxa de juro e chegando mesmo a tornar desinteressantes determinados tipos de operação como os acordos de recompra (repos).*
>
> *Refira-se que tem sido conferida, nas diversas Leis do Orçamento, autorização ao Governo para legislar sobre a matéria mas que, até esta data, ainda não foi produzida legislação no sentido atribuir isenção fiscal total ao FEFSS.... "*

Deve apenas referir-se que os pontos de vista do Instituto vêm ao encontro do que tem sido defendido pelo TC em sucessivos Pareceres.

12.11.2 – Património imobiliário

Este ponto diz apenas respeito ao património imobiliário do sistema, conforme decorre dos princípios contabilísticos que orientam o PCISS.

Conforme referido em 12.4.7, da análise das rubricas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções", inscritas no Balanço da CSS/98, verifica-se que o valor total (líquido de amortizações) é de cerca de 24,4 milhões de contos, continuando a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema, tendo o valor inscrito na segunda rubrica referida crescido cerca de 14 % em 1998.

Considerando agora os montantes brutos (sem amortizações/provisões) dos mesmos activos, o valor de Balanço no final de 1998 seria de cerca de 26,4 milhões de contos, tendo-se verificado, no que concerne ao triénio 1996/98, as seguintes movimentações contabilísticas:

(em milhares de contos)

Anos / Movimentos	1996	1997	1998
Saldos Iniciais	**25.321,9**	**21.902,3**	**23.150,9**
Aquisições	122,0	497,1	2.041,3
Alienações	(169,5)	(242,7)	(94,3)
Doações	(87,3)	0,0	0,0
Abates		(0,4)	(12,3)
Regularizações	499,4	994,7	1.276,7
Saldos finais	**25.686,5**	**23.151,0**	**26.362,3**

Fonte: CSS de 1996 a 1998

Deve clarificar-se que as alienações apenas dizem respeito a edifícios e as regularizações resultam de transferências da rubrica "Obras em Curso". Assim, o facto destas transferências serem, por regra, de valor superior ao custo de aquisição dos activos alienados (critério valorimétrico que tem vindo a ser adoptado), justifica uma parte do já referido acréscimo no valor contabilístico dos imóveis.

Aonde parte do reforço deste valor é resultante das aquisições feitas no decorrer de 1998, no montante de 2 milhões de contos, que correspondeu a um acréscimo de 310%, relativamente às efectuadas no ano imediatamente anterior.

Quanto às alienações, de acordo com a CEO, ao valor contabilístico dos bens, 94,3 milhares de contos, correspondem ganhos de 2.434,3 milhares de contos, o que totaliza 2.528,6 milhares de contos, (parte da receita inscrita na CEO), valor que, de acordo com informação do IGFSS, se considerou como apurado a favor do FEFSS.

Na área de alienação de imobilizado, ainda de acordo com a mesma fonte, foram ainda apurados a favor do FEFSS 421 milhares de contos, tendo sido transferidos 65,6 milhares de contos e o restante. 355,4 milhares, não estão inscritos na CEO de 1998, mas relevados no Balanço, do lado do activo, na rubrica "Outros devedores" (ver ponto 12.10.1), dizendo respeito a uma operação concreta, ou seja, à alienação ao Conselho Nacional da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-INTER) das instalações que esta organização tinha arrendadas desde Abril de 1987[1].

[1] Posteriormente, foi subscrito um contrato de arrendamento com opção de compra, com efeitos a partir de Novembro de 1993. Em 15/12/98 foi efectuada a escritura pública correspondente à referida opção, pelo valor contratual de 421.000 contos. A este preço foi subtraído o valor das rendas no período compreendido entre Novembro de 1993 e Dezembro de 1998 (62.000 contos), bem como, 3.600 contos, valor de obras efectuadas no imóvel pela CGTP-IN. O valor remanescente, 355.400 contos, deverá ser pago no prazo de 25 anos, ou seja em , 300 prestações mensais, vencendo juros com base na taxa Lisbor a 6 meses.

12.11.3 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis

Através do mapa que segue resume-se a distribuição distrital do valor das alienações efectuadas no período de 1995/98. Note-se que se regista uma divergência entre o valor inscrito como receitas de capital na CSS/98 (2.528,6 milhares de contos) e o total dos valores do mapa que segue, ou seja, 59,9 milhares de contos, os quais correspondem a regularizações relativas a contratos promessa de compra e venda, não consideradas na distribuição por distritos.

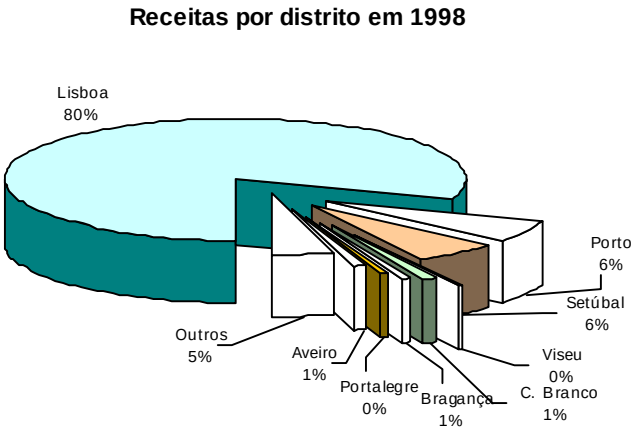
(milhares de contos)

Distritos	1995		1996		1997		1998	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Lisboa	4.141,6	90,1	4.165,3	90,4	3.194,6	79,1	1.986,3	80,5
Porto	74,5	1,6	65,7	1,4	193,7	4,8	136,3	5,5
Setúbal	70,5	1,5	102,4	2,2	141,7	3,5	153,6	6,2
Viseu	33,2	0,7	18,0	0,4	103,8	2,6	6,3	0,3
C. Branco	16,9	0,4	1,5	0,0	98,8	2,4	27,9	1,1
Bragança	0,0	0,0	0,0	0,0	97,9	2,4	16,5	0,7
Portalegre	14,5	0,3	3,3	0,1	55,7	1,4	10,5	0,4
Aveiro	9,1	0,2	29,7	0,6	25,1	0,6	20,1	0,8
Outros	236,8	5,2	219,9	4,8	129,0	3,2	111,2	4,5
Totais	**4.597,1**	**100,0**	**4.605,8**	**100,0**	**4.040,3**	**100,0**	**2.468,7**	**100,0**

Fonte: IGFSS

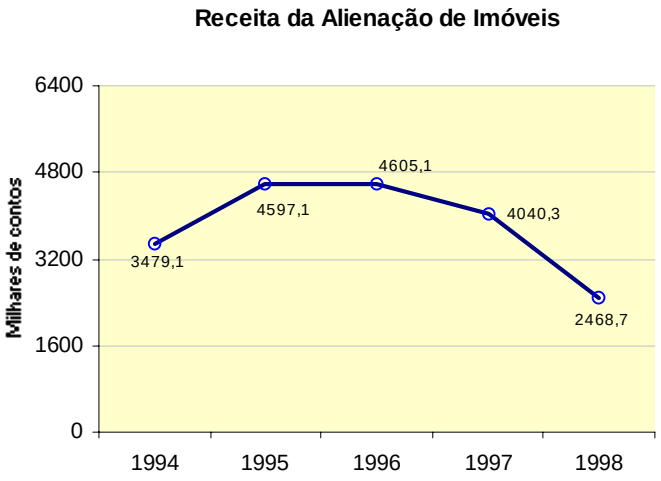
À semelhança do que tem ocorrido em anos transactos, a maior fatia da alienação de imóveis realizada em 1998 foi efectuada no distrito de Lisboa, representando cerca de 79% do valor total das vendas efectuadas. Seguem-se os distritos do Porto e Setúbal com, respectivamente, 5,5% e 6,2% do valor total.

O gráfico seguinte mostra a distribuição por distrito das receitas arrecadadas em 1998 com a alienação de imóveis:



De sublinhar, que do conjunto de distritos referido, apenas Setúbal registou, relativamente a 1997, um acréscimo do volume de receitas, tendo os restantes registado decréscimos mais ou menos significativos. Aliás, é precisamente este último padrão de variação que se regista, pois de 1997 para 1998 deu-se uma quebra de 64%, relativamente a 1997.

O gráfico seguinte reflecte o volume de receitas proporcionadas pela alienação de imóveis nos últimos 5 anos:



Entre 1994 e 1998 a alienação de imóveis rendeu aos cofres do FEFSS cerca de 19,2 milhões de contos. Os anos que mais contribuíram para esse valor foram 1995 e 1996, com 24% do volume total das receitas neste quinquénio, ficando-se 1998 por cerca de metade desse valor. O gráfico acima mostra uma curva de tendência decrescente a partir de 1997, acentuando-se substancialmente em 1998, ano em que as receitas desceram abaixo dos 2,5 milhões de contos.

MAPA Nº 4

ALTERAÇÕES DE NATUREZA FUNCIONAL

(em contos)

	Orçamento		ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS								Total das		
	Inicial		Lei de Revisão do O.E.		Créditos Especiais		Nº 1 do Art.º 6º da LOE		Dotação Provisional		Alterações		
	Em Valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.	Em Valor	Acr. Perc.	Em Valor	Acr. Perc.	Em Valor	Acr. Perc.	Em Valor	Estrutura	Acr. Perc.
1 - Funções Gerais de Soberania	**801.457.740**	**7,90**	**4.497.258**	**0,56**	**19.208.313**	**2,40**	**0**	**0,00**	**48.020.507**	**5,99**	**71.726.078**	**31,42**	**8,95**
1.01 - Serviços Gerais da Administração Pública	247.600.463	2,44	-907.742	-0,37	12.033.114	4,86	0	0,00	20.801.829	8,40	31.927.201	13,98	12,89
1.02 - Defesa Nacional	271.354.236	2,67	2.600.000	0,96	3.979.771	1,47	0	0,00	11.147.601	4,11	17.727.372	7,76	6,53
1.03 - Segurança e Ordem Públicas	282.503.041	2,78	2.805.000	0,99	3.195.428	1,13	0	0,00	16.071.077	5,69	22.071.505	9,67	7,81
2 - Funções Sociais	**2.858.130.606**	**28,17**	**18.805.755**	**0,66**	**20.358.833**	**0,71**	**196.000**	**0,01**	**120.525.645**	**4,22**	**159.886.233**	**70,03**	**5,59**
2.01 - Educação	1.028.132.024	10,13	-2.805.040	-0,27	8.726.978	0,85	0	0,00	57.545.476	5,60	63.467.414	27,80	6,17
2.02 - Saúde	837.921.982	8,26	6.336.000	0,76	5.799.046	0,69	0	0,00	21.643.260	2,58	33.778.306	14,80	4,03
2.03 - Segurança e Acção Sociais	766.206.127	7,55	-315.835	-0,04	1.518.029	0,20	196.000	0,03	17.857.700	2,33	19.255.894	8,43	2,51
2.04 - Habitação e Serviços colectivos	138.504.026	1,36	15.410.578	11,13	1.972.835	1,42	0	0,00	20.305.332	14,66	37.688.745	16,51	27,21
2.05 - Serviços culturais, recreativos e religiosos	87.366.447	0,86	180.052	0,21	2.341.945	2,68	0	0,00	3.173.877	3,63	5.695.874	2,49	6,52
3 - Serviços Económicos	**477.757.117**	**4,71**	**-6.823.013**	**-1,43**	**50.262.773**	**10,52**	**-196.000**	**-0,04**	**2.639.329**	**0,55**	**45.883.089**	**20,10**	**9,60**
3.01 - Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	126.319.330	1,24	-2.047.170	-1,62	22.428.824	17,76	0	0,00	1.736.507	1,37	22.118.161	9,69	17,51
3.02 - Indústria e Energia	48.807.539	0,48	59.709	0,12	2.749.796	5,63	0	0,00	294.033	0,60	3.103.538	1,36	6,36
3.03 - Transportes e Comunicações	215.497.802	2,12	-4.277.711	-1,99	18.689.696	8,67	0	0,00	452.380	0,21	14.864.365	6,51	6,90
3.04 - Comércio e Turismo	70.170.907	0,69	-489.309	-0,70	2.952.182	4,21	0	0,00	13.288	0,02	2.476.161	1,08	3,53
3.05 - Outras funções económicas	16.961.539	0,17	-68.532	-0,40	3.442.275	20,29	-196.000	-1,16	143.121	0,84	3.320.864	1,45	19,58
4 - Outras Funções	**6.010.004.591**	**59,23**	**-6.700.000**	**-0,11**	**128.695.716**	**2,14**	**0**	**0,00**	**-171.185.481**	**-2,85**	**-49.189.765**	**-21,55**	**-0,82**
4.01 - Operações da dívida pública	5.290.202.004	52,13	-28.000.000	-	120.000.000	2,27	0	0,00	0	0,00	92.000.000	40,30	1,74
4.02 - Transferências entre administrações públicas	558.202.587	5,50	5.896.161	1,06	8.695.716	1,56	0	0,00	5.738.585	1,03	20.330.462	8,90	3,64
4.03 - Diversas não especificadas	161.600.000	1,59	15.403.839	-	0	0,00	0	0,00	-176.924.066	-109,48	-161.520.227	-70,75	-99,95
Total	**10.147.350.054**	**100,00**	**9.780.000**	**0,10**	**218.525.635**	**2,15**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**228.305.635**	**100,00**	**2,25**

Funções (a 2 dígitos)	Orçamento Inicial Em Valor	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS Lei Rev Em valor	Créditos Es Em Valor	Nº 1 do Em Valo	Dotação Pro Em Valor	Total da Alteraçõ Apurada Em Valo	Orçamento Final Apurado Em Valor	Mapa CGE
1.01-Serv. Gerais Admin. Pública	247.600.463	-907.742	12.033.114	0	20.801.829	3E+07	279527664	3E+08
1.02-Defesa Nacional	271.354.236	2.600.000	3.979.771	0	11.147.601	2E+07	289081608	3E+08
1.03-Segurança e Ordem Pública	282.503.041	2.805.000	3.195.428	0	16.071.077	2E+07	304574546	3E+08
2.01-Educação	1.028.132.024	-2.805.040	8.726.978	0	57.545.476	6E+07	1,092E+09	1E+09
2.02-Saúde	837.921.982	6.336.000	5.799.046	0	21.643.260	3E+07	871700288	9E+08

2.03-Segurança e Acção Sociais	766.206.127	-315.835	1.518.029	196.000	17.857.700	2E+07	785462021	8E+08
2.04-Habitação e Serviços Colectivos	138.504.026	15.410.578	1.972.835	0	20.305.332	4E+07	176192771	2E+08
2.05-Serviços Culturais, Recreati. e Relig.	87.366.447	180.052	2.341.945	0	3.173.877	6E+06	93062321	9E+07
3.01-Agricultura ...	126.319.330	-2.047.170	22.428.824	0	1.736.507	2E+07	148437491	1E+08
3.02-Indústria e Energia	48.807.539	59.709	2.749.796	0	294.033	3E+06	51911077	5E+07
3.03-Transportes e Comunicações	215.497.802	-4.277.711	18.689.696	0	452.380	1E+07	230362167	2E+08
3.04-Comércio e Turismo	70.170.907	-489.309	2.952.182	0	13.288	2E+06	72647068	7E+07
3.05-Outras Funções Económicas	16.961.539	-68.532	3.442.275	-196.000	143.121	3E+06	20282403	2E+07
4.01-Operações da Dívida Pública	5.290.202.004	-28.000.000	120.000.000	0	0	9E+07	5,382E+09	5E+09
4.02-Transferências entre Administrações	558.202.587	5.896.161	8.695.716	0	5.738.585	2E+07	578533049	6E+08
4.03-Diversas não Especificadas	161.600.000	15.403.839	0	0	-176.924.066	-2E+08	79773	79773
Total	10.147.350.054	9.780.000	218.525.635	0	0	2E+08	1,038E+10	1E+10

ANEXO II

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 9º do CIRC (Listagem de Beneficiários)

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do art.º 9.º do CIRC

Entidades beneficiárias	Categorias de rendimentos	DR – III Série
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vendas Novas	C, E, F e G	N.º 83, de 08/04/98
Fundação do Santo Nome de Deus	C, E, F e G	N.º 87, de 14/04/98
Fundação Aldeia da Paz	C, E, F e G	N.º 88, de 15/04/98
Centro Paroquial e Social de Santa Marinha de Avanca	C, E, F e G	N.º 88, de 15/04/98
Centro Paroquial de Nossa Senhora das Virtudes de Ventosa	C, E, F e G	N.º 89, de 16/04/98
SOLSIL – Associação de Solidariedade Social do Silveiro	C, E, F e G	N.º 90, de 17/04/98
Centro Social da Paróquia de S. Salvador	C, E, F e G	N.º 91, de 18/04/98
Associação de Melhoramentos da Faia	C, E, F e G	N.º 91, de 18/04/98
Centro Social da Coutada	C, E, F e G	N.º 94, de 22/04/98
Centro Comunitário Paroquial de Rio de Mouro	C, E, F e G	N.º 95, de 23/04/98
Centro Social da Paróquia de Torredeita	C, E, F e G	N.º 95, de 23/04/98
Centro Social e Paroquial de Nossa Senhora de Fátima	C, E, F e G	N.º 96, de 24/04/98
ASCUDT – Associação Sócio-Cultural de Deficientes de Trás-os-Montes	C, E, F e G	N.º 97, de 27/04/98
Associação de Reformados da Misericórdia de Lisboa – ARMIL	C, E, F e G	N.º 100, de 30/04/98
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Bragança	C, E, F e G	N.º 102, de 04/05/98
Fundação Marcos e Ana Gonçalves	C, E, F e G	N.º 111, de 14/05/98
Centro Social de Nossa Senhora de Assunção	C, E, F e G	N.º 111, de 14/05/98
Movimento de Defesa da Vida	C, E, F e G	N.º 112, de 15/05/98
Associação de Reformados de Lordelo	C, E, F e G	N.º 113, de 16/05/98
Centro Social Paroquial de Santa Marta	C, E, F e G	N.º 115, de 19/05/98
Banco Alimentar contra a Fome	C, E, F e G	N.º 115, de 19/05/98
RESSURGIR–Assoc. Hum. Fam.e Amigos de Mulheres e Homens Presos	C, E, F e G	N.º 116, de 20/05/98
PROVILEI – Associação de Solidariedade Social	C, E, F e G	N.º 117, de 21/05/98
Cáritas Diocesana de Vila Real	C, E, F e G	N.º 118, de 22/05/98
Associação Mutualista dos Profissionais de Jogo	C, E, F e G	N.º 118, de 22/05/98
Associação Portuguesa dos Portadores de Trissomia	C, E, F e G	N.º 119, de 23/05/98
A.A.R.N. – Associação de Ajuda ao Recém-Nascido	C, E, F e G	N.º 119, de 23/05/98
Associação dos Amigos da Terceira Idade dos Fortios	C, E, F e G	N.º 119, de 23/05/98
Movimento de Apoio à Problemática da SIDA-MAPS	C, E, F e G	N.º 121, de 26/05/98
Assoc. das Antigas Alunas das Irmãs de São José de Cluny de Angola	C, E, F e G	N.º 121, de 26/05/98
Associação de Solidariedade Social Os Amigos da Landeira	C, E, F e G	N.º 121, de 26/05/98
Associação Mutualista Aduaneira	C, E, F e G	N.º 121, de 26/05/98
Centro Social e Cultural de Santo Aleixo	C, E, F e G	N.º 122, de 27/05/98
Centro de Dia Nossa Senhora dos Milagres	C, E, F e G	N.º 122, de 27/05/98
PROVECTUS – Associação em Prol da Terceira Idade	C, E, F e G	N.º 122, de 27/05/98
ACARPS – Assoc. Comunitária da Amadora p/ Reabilitação Psico-Social	C, E, F e G	N.º 123, de 28/05/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do art.º 9.º do CIRC

Entidades beneficiárias	Categorias de rendimentos	DR – III Série
Associação Académica da Universidade de Aveiro	C, E, F e G	N.º 125, de 30/05/98
Centro Social Paroquial de São Romão de Carnaxide	C, E, F e G	N.º 128, de 03/06/98
Centro de Dia de São Pedro de Escalos de Cima	C, E, F e G	N.º 131, de 06/06/98
Centro Social e Paroquial do Sagrado Coração de Jesus do Campinho	C, E, F e G	N.º 133, de 09/06/98
Sociedade Filarmónica Lira Madalense	C, E, F e G	N.º 133, de 09/06/98
Centro Paroquial de Santo André de Mosteirô	C, E, F e G	N.º 134, de 12/06/98
Associação Mutualista de Arcozelo	C, E, F e G	N.º 134, de 12/06/98
Associação das Antigas Alunas e Alunos das Filhas de Maria Auxiliadora	C, E, F e G	N.º 135, de 15/06/98
Fundação Montepio Geral	C, E, F e G	N.º 136, de 16/06/98
Centro de Infância, Arte e Qualidade	C, E, F e G	N.º 140, de 20/06/98
Centro Social e Jardim Infantil de São Cristóvão	C, E, F e G	N.º 148, de 30/06/98
Grupo de Intervenção e Reabilitação Activa – GIRA	C, E, F e G	N.º 151, de 03/07/98
CEBI – Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca	C, E, F e G	N.º 168, de 23/07/98
Associação Cultural Moinho da Juventude	C, E, F e G	N.º 169, de 24/07/98
Centro Social Ascenção Nicol	C, E, F e G	N.º 173, de 29/07/98
Associação de Melhoramentos e Bem-Estar Social de Areias	C, E, F e G	N.º 173, de 29/07/98
Centro de Estudos Sociais	C, E, F e G	N.º 173, de 29/07/98
Casa da Imprensa – Associação Mutualista	C, E, F e G	N.º 174, de 30/07/98
COOPMISEU–Coop. Cons. Irmãos, Func. e Benef. Misericórdia Viseu	C, E, F e G	N.º 175, de 31/07/98
ASOCA – Associação de Solidariedade Social e Socorros de Campelos	C, E, F e G	N.º 175, de 31/07/98
Associação de Solidariedade Humanitária de Canelas	C, E, F e G	N.º 175, de 31/07/98
Associação de Protecção Social à População de Santiago de Escoural	C, E, F e G	N.º 178, de 04/08/98
Associação de Bem Estar dos Parceiros	C, E, F e G	N.º 179, de 05/08/98
CERCIAMA – Coop. de Ed. e Reab. Crianças Inadaptadas da Amadora	C, E, F e G	N.º 179, de 05/08/98
Centro Social e Paroquial do Bombarral	C, E, F e G	N.º 180, de 06/08/98
Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Boliqueime	C, E, F e G	N.º 181, de 07/08/98
Forum Abel Varzim – Desenvolvimento e Solidariedade	C, E, F e G	N.º 181, de 07/08/98
Instituto Português de Reumatologia	C, E, F e G	N.º 182, de 08/08/98
HABITAT – Associação para o Desenvolvimento Social	C, E, F e G	N.º 184, de 11/08/98
Associação de Apoio às Crianças, Jovens e Idosos de Barqueiros	C, E, F e G	N.º 186, de 13/08/98
Centro Social Paroquial de Nossa Sra. do Rosário de S. Pedro do Corval	C, E, F e G	N.º 194, de 24/08/98
Associação de Dadores Benévolos de Sangue de Santa Maria da Feira	C, E, F e G	N.º 198, de 28/08/98
Flor do Enxoé – Associação de Solidariedade Social de Vale de Vargo	C, E, F e G	N.º 207, de 08/09/98
COOPCASTRENSE – Cooperativa de Consumo Popular Castrense	C, E, F e G	N.º 210, de 11/09/98
Centro Social Cultural e Desportivo de Mosteirô-Feira	C, E, F e G	N.º 215, de 17/09/98
Fundação Habitação e Sociedade	C, E, F e G	N.º 216, de 18/09/98
Cooperativa de Consumo de Monte Velhos, C.R.L.	C, E, F e G	N.º 216, de 18/09/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do art.º 9.º do CIRC

Entidades beneficiárias	Categorias de rendimentos	DR – III Série
MACICOOPE – Cooperativa de Consumo de Macieira de Sarnes	C, E, F e G	N.º 218, de 21/09/98
PETROCOOP – Coop. Consumo Trabalhadores Complexo Petroquímico	C, E, F e G	N.º 222, de 25/09/98
Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos "Os Ferrinhos"	C, E, F e G	N.º 225, de 29/09/98
Cooperativa de Consumo Sineense, C.R.L.	C, E, F e G	N.º 225, de 29/09/98
Casa do Povo da Abrunheira	C, E, F e G	N.º 226, de 30/09/98
Instituto de Reabilitação e Integração Social – IRIS	C	N.º 226, de 30/09/98
Associação P.S.F. – Pilotos sem Fronteiras	C, E, F e G	N.º 227, de 01/10/98
Fundação de Aurélio Amaro Diniz	C, E, F e G	N.º 227, de 01/10/98
AFPADT–Assoc. Fraterna Prevenção e Ajuda aos Depend. Toxicómanos	C, E, F e G	N.º 228, de 02/10/98
Centro Social Paroquial de S. Tiago de Urra	C, E, F e G	N.º 229, de 03/10/98
Associação de Bem Estar e Ocupação de Tempos Livres de Pataias	C, E, F e G	N.º 232, de 08/10/98
PLURICOOP – Cooperativa de Consumo, C.R.L.	C, E, F e G	N.º 233, de 09/10/98
Associação dos Dadores Benévolos de Sangue de Portalegre	C, E, F e G	N.º 234, de 10/10/98
Fundação Cecília Zino	C, E, F e G	N.º 238, de 15/10/98
Centro de Desenvolvimento Social e Cultural	C, E, F e G	N.º 251, de 30/10/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do art.º 9.º do CIRC

Entidades beneficiárias	Categorias de rendimentos	DR – II Série
Fundação Evangelização e Culturas	C, E, F e G	N.º 5, de 07/01/98
Associação de Solidariedade Social A Quinta do Olival de Frades	C, E, F e G	N.º 22, de 27/01/98
Fundação Banco Comercial Português	C, E, F e G	N.º 22, de 27/01/98
Associação de Solidariedade Social Casa do Juiz	C, E, F e G	N.º 250, de 29/10/98
Fundação Maria Mãe da Esperança	C, E, F e G	N.º 267, de 18/11/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 39.º, 39.º-A e 40.º do CIRC e do artigo 56.º do CIRS

Entidades beneficiárias	CIRC	CIRS	DR – II Série
Donativos ao projecto "Actividades da Cinemateca/Museu do Cinema", da Cinemateca Portuguesa/Museu do Cinema	Al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 39.º e do n.º 4 do art.º 40.º	N.º 1 e al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 11, de 14/01/98
Donativos ao projecto "1.º Festival Mundial: Rumos e Sons Portugueses" do Gabinete de Relações Internacionais"	Al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 39.º e do n.º 4 do art.º 40.º	N.º 1 e al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 11, de 14/01/98
Donativos ao projecto "Em Órbita (1977)" da "Em Órbita, Reabilitações Publicitárias, Lda."	Al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 39.º	N.º 1 e al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do artº 56.º	N.º 69, de 23/03/98
Donativos ao projecto "Concertos da Portugal Telecom 1977" da "Em Órbita, Reabilitações	Al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 39.º	N.º 1 e al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º	N.º 69, de 23/03/98

Publicitárias, Lda."		56.º	

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 39.º, 39.º-A e 40.º do CIRC e do artigo 56.º do CIRS

Entidades beneficiárias	CIRC	CIRS	DR – II Série
Donativos às actividades culturais 1997-1998 da CULTURGEST– Gestão de Espaços Culturais, S.A.	N.ºs 1, 2 e 4 do art.º 39.º	-	N.º 98, de 28/04/98
Donativos ao projecto "Programa para a salvaguarda do património arqueológico afectado por trabalhos de florestação" do IPA	Al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 39.º e do n.º 4 do art.º 40.º	N.º 1 e al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 101, de 02/05/98
Donativos às actividades e programas culturais da Fundação Banco Comercial Português a realizar em 1988 e 1999	N.º 3 do art.º 39.º	-	N.º 143, de 24/06/98
Donativos à entidade "Orfeão de Leiria para o projecto "Música em Leiria – XV Festival 1997"	Al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 39.º	N.º 1 e al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 154, de 07/07/98
Donativos à entidade "VIDA – Voluntariado Internacional p/o Desenvolvi/ Africano" p/o projecto "Centros culturais Portugueses e de rec. educ. língua portug. p/Moçambique"	Al. b) do n.º 1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 161,de 15/07/98
Donativos à entidade "Grupo de Dança de Almada" para o projecto "Temporada de Dança 1997"	Al. b) do n.º 1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 161,de 15/07/98
Donativos à entidade "Curtas Metragens, C.R.T." para o projecto "5.º festival internacional de curtas metragens"	Al. b) do n.º 1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 161, de 15/07/98
Donativos à entidade "Miguel ângelo Silva Marques" para o projecto "Duas pessoas in loco-refugos"	Al. b) do n.º 1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 161, de 15/7/98
Donativos à entidade "Rancho Folclórico São Martinho de Escapães" para o projecto "Sede social do Rancho Folclórico São Martinho de Escapães"	Al. b) do n.º1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 161, de 15/07/98
Donativos à entidade "Rancho Folclórico São Martinho de Escapães" para o projecto "Sede social do Rancho Folclórico São Martinho de Escapães"	Al. b) do n.º1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 161, de 15/07/98
Donativos à entidade "VIDA – Voluntariado Internacional para o Desenvolvi/ Africano" para o projecto "Viva a escola em português"	Al. b) do n.º1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 162, de 16/07/98
Donativos à entidade "Te-Ato Grupo de Teatro de Leiria" para o projecto "Actividades Teatrais 1997"	Al. b) do n.º1, do n.º 2 e da parte inicial do n.º 4 do art.º 39.º	Al. b) do n.º 2 e do n.º 4 do art.º 56.º	N.º 163, de 17/07/98
Donativos às entidades "Exposição Mundial de 1998" e "Sociedade Parque Expo 1998"	N.º 4 do art.º 39.º	-	N.º 163, de 17/07/98
Donativos à entidade "LPDM – Centro de Recursos Sociais"	N.º 2 do art.º 39.º-A	N.º 5 do art.º 56.º	N.º 171, de 27/07/98
Donativos do Banco Totta & Açores à entidade "Associação Música Educação e Cultura" – contratos plurianuais 1995-1996	N.º 4 do art.º 39.º	-	N.º 214, de 16/09/98
Donativos à entidade "A Casa de Betânia"	N.º 2 do art.º 39.º-A	N.º 5 do art.º 56.º	N.º 267, de 18/11/98
Donativos à entidade "Instituto de Apoio à Criança"	N.º 2 do art.º 39.º-A	N.º 5 do art.º 56.º	N.º 275, de 27/11/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 36.º do EBF

Entidades beneficiárias	DR – II Série
Empréstimo externo "Republic of Portugal DEM 440,000,000 Schuldschein Loan"	N.º 30, de 05/02/98
Empréstimo externo "Republic of Portugal DM/FRF 5 3/8 % Euro-Fungible Treasury Bonds 1998 due June 23,2008"	N.º 54, de 05/03/98
Empréstimos ao abrigo do programa "global medium term notes", contratado em 1994 pela República Portuguesa e prorrogado na sequência da autorização legislativa conferida pela RCM n.º 211/97, publicada no D.R., 1.ª série-B, n.º 283, de 09/12/97	N.º 54, de 05/03/98 (suplemento)
Empréstimo externo "Republic of Portugal DM 5,45 % Euro-Fungible Treasury Bonds 1998 due September 23,2013"	N.º 118, de 25/05/98 (2.º suplemento)
Empréstimo externo "Republic of Portugal DM 100,000,000 Schuldschein Loan"	N.º 201, de 01/09/98
Transportes Aéreos Portugueses, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
Transportes Aéreos Portugueses, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
Turbo Gás – Produtora Energética, Lda.	N.º 12, de 15/01/98
Metropolitano de Lisboa, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
RTP - Radiotelevisão Portuguesa, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
EDP – Electricidade de Portugal, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 12, de 15/01/98
Radiotelevisão Portuguesa, S.A	N.º 12, de 15/01/98
TurboGás – Produtora Energética, Lda.	N.º 12, de 15/01/98
EDP – Electricidade de Portugal, S.A.	N.º 115, de 19/05/98
Petrogal – Petróleos de Portugal, S.A	N.º 115, de 19/05/98
RTP - Radiotelevisão Portuguesa, S.A.	N.º 115, de 19/05/98
EDP – Electricidade de Portugal, S.A.	N.º 115, de 19/05/98
Estado Português	N.º 115, de 19/05/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 115, de 19/05/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 115, de 19/05/98
EDP – Electricidade de Portugal, S.A.	N.º 115, de 19/05/98
Instituto de Gestão do Crédito Público	N.º 115, de 19/05/98
Transportes Aéreos Portugueses, S.A.	N.º 115, de 19/05/98
Estado Português	N.º 115, de 19/05/98
SATA de Air Açores	N.º 115, de 19/05/98
Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 115, de 19/05/98
RTP - Radiotelevisão Portuguesa, S.A.	N.º 115, de 19/05/98
Petrogal – Petróleos de Portugal, S.A	N.º 115, de 19/05/98

Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	N.º 115, de 19/05/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF

Entidades beneficiárias	RCM	DR – Série I-B
Lear Corporation Portugal – Componentes para Automóveis, Lda.	N.º 77/98, de 04/06/98	N.º 151/98, de 03/07/98
Delphi – Sistemas de Energia e Controlo de Motor, S.A.	N.º 110/98, de 30/07/98	N.º 194/98, de 24/08/98
UT Automotive (Portugal) – Componentes de Automóveis, Lda.	N.º 111/98, de 30/07/98	N.º 194/98, de 24/08/98
Soporcel – Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A.	N.º 113/98, de 30/07/98	N.º 195/98, de 25/08/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 4 do art.º 49.º-A do EBF

Entidades beneficiárias	DR – Série I-B
Arsol Plásticos Lda.	N.º 12, de 15/01/98
Faiart – Faianças e Porcelanas, S.A	N.º 12, de 15/01/98
Ferros Holding, SGPF, S.A:	N.º 12, de 15/01/98
Neoplástica – Indústria de Composição e Transformação, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
Acumuladores Autosil, S.A.	N.º 12, de 15/01/98
Growela Portuguesa Calçado, Lda.	N.º 12, de 15/01/98
Salvador Caetano, IMVT, S.A	N.º 12, de 15/01/98

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 30.º-C, 42.º-A e 46.º do EBF

Entidades beneficiárias	DR n.º 12, de 15/01/98 (II Série)	DR n.º 115, de 19/05/98 (II Série)
Art.º 30.º-C - Lucros imputáveis a actividades exercidas em Macau	-	2 actos
Art.º 42.º-A - Isenção de pessoal em missões de salvaguarda de paz	-	50 actos
Art.º 46.º, n.º 2 - Acordos de cooperação	275 actos	119 actos

ANEXO III

Legislação sobre Benefícios Fiscais

LEGISLAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

1 – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL

A)– No âmbito dos impostos sobre o rendimento

a.1) IRS

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 30.º

Rendimentos da categoria D

Prorroga, com referência ao ano de 1998, o regime transitório previsto no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro.

Regime transitório de enquadramento dos agentes desportivos

Altera a redacção dos n.ºs 1 e 6 e elimina o n.º 7 do art.º 3.º-A do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro.

Abatimentos por donativos de interesse público

Altera o n.º 4 do art.º 56.º do CIRS, estabelecendo que os donativos previstos nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo serão abatidos em valor correspondente a 130 % do respectivo total.

Art.º 43.º, n.º 1

Contribuições das entidades patronais para regimes de segurança social

Altera o n.º 3 do art.º 20.-A do EBF, elevando para 2.091 contos o limite aí referido (na redacção anterior, dada pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, o limite era de 2.050 contos).

Fundos de poupança-reforma

Altera o n.º 2 do art.º 21.º do EBF, elevando para 418.000$ o limite máximo que pode ser deduzido ao rendimento colectável dos sujeitos passivos de IRS que tenham aplicado valores em planos individuais de poupança-reforma.

Aquisição de acções em ofertas públicas de venda realizadas pelo Estado

Altera o art.º 32.º-B do EBF, estabelecendo um limite temporal – até ao final do ano de 2002 – para a utilização destes benefícios fiscais.

Conta poupança-reformados

Altera o n.º 1 do art.º 39.º do EBF elevando para 1.818.000$ o limite até ao qual estão isentos de IRS os juros das contas poupança-reformado.

Conta poupança-emigrantes e outras

Altera o n.º 1 do art.º 40.º do EBF, estabelecendo que a taxa do IRS, incidente sobre os juros de depósitos a prazo produzidos por conta emigrante, passa a ser de 58% da taxa a que se refere a alínea a) do n.º 3 do art.º 74.º do Código do IRS (na anterior redacção, dada pela Lei do OE/97, aquela taxa era de 60%).

Deficientes

Altera a alínea a) e os n.ºs 1 e 2 da alínea b) do art.º 44.º do EBF, estabelecendo novos limites para as isenções aí referidas.

Propriedade intelectual

Altera o n.º 1 do art.º 45.º do EBF, considerando também como rendimentos da propriedade literária, artística e científica, os provenientes da alienação de obras de arte de exemplar único e os de obras de divulgação pedagógica e científica.

Art.º 43.º, n.os 1 e 7

Acordos e relações de cooperação

Altera o art.º 46.º do EBF, estabelecendo que ficam também isentos de IRS os militares e elementos das forças de segurança deslocados no estrangeiro ao abrigo de acordos de cooperação técnico-militar. Tornando também extensível a isenção de IRS a rendimentos auferidos por pessoas deslocadas no estrangeiro, desde que exerçam a sua actividade no âmbito de profissões constantes da lista anexa ao Código do IRS.

Art.º 43.º, n.º 2

Utilização de inventário permanente de existências

Adita ao EBF um novo artigo (49.º-C), estabelecendo que os sujeitos passivos de IRS e IRC que adoptem o sistema de inventário permanente podem, a partir do exercício de 1998, majorar em 1,3 o valor da dotação da provisão para depreciação de existências.

Aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos

Adita ao EBF um novo artigo (49.º-D), estabelecendo a possibilidade de dedução à colecta de IRS, durante os anos de 1998 a 2001, de 20% dos montantes despendidos com a aquisição de computadores de uso pessoal, *modems*, placas *RDIS* e aparelhos de terminal, com o limite de 30.000$.

Energias renováveis e despesas com aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário

Adita ao EBF um novo artigo (49.º-E), estabelecendo a possibilidade de dedução à colecta de IRS, de 20% das importâncias despendidas com a aquisição de equipamentos novos para a utilização de energias renováveis, com o limite de 10.000$ e de 20% das despesas suportadas para a obtenção de aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário, com o limite de 20.000$.

Art.º 43.º, n.º 4

Planos de opções de subscrição ou de compra de acções no âmbito de acordos entre empresas e seus trabalhadores

Revoga o art.º 32.º-A do EBF (aditado pelo art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 293/91, de 13 de Agosto).

Art.º 44.º

Contas de poupança

Altera o n.º 1 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, elevando para 418 contos o montante máximo que pode ser deduzido ao rendimento colectável dos sujeitos passivos de IRS.

- Decreto-Lei n.º 25/98, de 10 de Fevereiro (D.R. n.º 34/98, Série I-A)

Zona franca da Madeira e zona franca da ilha de Santa Maria

Altera o n.º 5 do art.º 41.º do EBF.

Deduções à colecta por dupla tributação internacional

Altera o art.º 80.º do CIRS, consagrando uma nova dedução à colecta, consubstanciada em crédito de imposto por dupla tributação internacional, para os titulares de rendimentos do trabalho independente, comerciais ou industriais ou agrícolas, obtidos no estrangeiro.

Incentivos ao sector habitacional

Reformula e prorroga por mais cinco anos os regimes do abatimento ao conjunto dos rendimentos líquidos das importâncias despendidas com a construção ou aquisição, sem recurso ao crédito, de

imóveis destinados a habitação própria e permanente do investidor ou para arrendamento com a mesma finalidade e das importâncias recebidas a título de renda por contratos de arrendamento habitacional.

a.2) IRC

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 31.º

Donativos para fins culturais - Mecenato

Altera a redacção do art.º 39.º do CIRC, elevando para 5 ‰ do volume de vendas o limite dos donativos que pode ser considerado custo ou perda do exercício e para 120% o valor majorado dos mesmos (salvo nos casos de donativos inseridos em contratos plurianuais, em que tal majoração poderá atingir o valor de 130%).

Donativos ao Estado e outras entidades

Altera o n.º 4 do art.º 40.º do CIRC, elevando para 120% a majoração do valor dos donativos da alínea a) do art.º 39.º do CIRC que podem ser considerados custos ou perdas do exercício.

Art.º 43.º, n.º 1

***Swaps* e empréstimos de instituições financeiras não residentes**

Altera o art.º 36.º-A do EBF.

Art.º 43.º, n.º 2

Utilização de inventário permanente de existências

Adita ao EBF um novo artigo (49.º-C) estabelecendo que os sujeitos passivos de IRS e IRC que adoptem o sistema de inventário permanente podem, a partir do exercício de 1998, majorar em 1,3 o valor da dotação da provisão para depreciação de existências.

Art.º 43.º, n.º 4

Planos de opções de subscrição ou de compra de acções no âmbito de acordos entre empresas e seus trabalhadores

Revoga o art.º 32.º-A do EBF (aditado pelo art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 293/91, de 13 de Agosto).

Art.º 45.º

Crédito fiscal ao investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico

Prorroga, relativamente às despesas às despesas com investigação e desenvolvimento tecnológico efectuadas nos exercícios de 1998, 199 e 2000, o regime do crédito fiscal ao investimento em investigação e desenvolvimento, estabelecido no Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de Outubro.

- Decreto-Lei n.º 14/98, de 28 de Janeiro (D.R. n.º 23/98, Série I-A)

Empresas em situação económica difícil

Cria um regime especial de dedução de prejuízos fiscais no âmbito dos processos do Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas (GACRE).

- Decreto-Lei n.º 25/98, de 10 de Fevereiro (D.R. n.º 34/98, Série I-A)

Zona franca da Madeira e zona franca da ilha de Santa Maria

Altera o n.º 5 do art.º 41.º do EBF.

- Decreto-Lei n.º 42/98, de 3 de Março (D.R. n.º 52/98, Série I-A)

Micro e pequenas e médias empresas

Permite que as micro e as pequenas e médias empresas possam deduzir, até à concorrência de 30% (40% em certas situações) do montante apurado nos termos da alínea a) do art.º 71.º do CIRC, uma importância de 10% do investimento adicional relevante efectuado nos anos de 1998, 1999 e 2000.

- Lei n.º 31/98, de 13 de Julho (D.R. n.º 159/98, Série I-A)

Emprego de trabalhadores portadores de deficiência

Estabelece o regime de incentivos ao emprego domiciliário de trabalhadores portadores de deficiência.

B) No âmbito dos impostos sobre o património

b 1) Imposto sobre as sucessões e doações

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 43.º, n.º 6

Obrigações – Imposto sobre as sucessões e doações por avença

Altera o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, isentando de imposto sobre as sucessões e doações por avença as obrigações emitidas durante o ano de 1998.

C) No âmbito dos impostos sobre a despesa

c 1) Impostos de circulação e camionagem

- Decreto-Lei n.º 89/98, de 6 de Abril (D.R. n.º 81/98, Série I-A)

Impostos de circulação e camionagem

Altera o Decreto-Lei n.º 116/94, de 3 de Maio, que aprovou o Regulamento dos Impostos de Circulação e Camionagem, sendo de realçar as alterações ao art.º 4.º , que estabelece as isenções em sede destes impostos.

c 2) Imposto do selo

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 43.º, n.º 5

Operações sobre valores mobiliários

Revoga o Decreto-Lei n.º 273/88, de 3 de Agosto, que estabelece benefícios fiscais em imposto do selo com vista à dinamização do mercado de capitais, sem prejuízo da sua aplicabilidade aos processos pendentes.

c 3) Imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 36.º

Isenções

Altera o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 104/93, de 5 de Abril, isentando do imposto até 30 l do produto acabado, por vitivinicultor, a aguardente produzida em pequenas destilarias aprovadas, nos termos do art.º 20.º-A, desde que a mesma se destine a autoconsumo.

2 – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA LOCAL

A) No âmbito dos impostos sobre o património

a.1) Contribuição autárquica

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 43.º, n.º 1

Isenções

Altera a redacção dos n.ºs 2, 4, 5 e 6 do art.º 50.º do EBF.

Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso destinados à habitação

Altera a tabela do n.º 5 do art.º 52.º do EBF, actualizando em cerca de 2% os montantes dos escalões de valores tributáveis relevantes para a determinação dos períodos de isenção em contribuição autárquica. Os novos valores passam a ser os seguintes:

Valor tributável(em contos)	Período de isenção (anos) Habitação própria permanente Arrendamento para habitação (n.os 1 e 3)
Até 20 270	10
De mais de 20 270 até 25 360	7
De mais de 25 360 até 30 660	4

Art.º 46.º

Contribuição autárquica para prédios em regime de propriedade colectiva

Estabelece que os prédios construídos e adquiridos pelas cooperativas de construção e habitação, sujeitos ao regime de propriedade colectiva, beneficiam do regime geral de isenção de contribuição autárquica.

a.2) Imposto municipal de sisa

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 40.º

Altera o n.º 22.º do art.º 11.º, o n.º 2.º e o parágrafo único do art.º 33.º do CIMSISSD, elevando para 10.950 contos o limite de isenção e actualizando os restantes valores da tabela do imposto.

B) Diversos

- Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (D.R. n.º 180/98, Série I-A)

Lei das Finanças Locais

Estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias, preceituando, em matéria de poderes tributários, o seguinte (art.º 4.º):

> *"1– Aos municípios cabem os poderes tributários conferidos por lei, relativamente a impostos a cuja receita tenham direito, em especial os referidos na alínea a) do artigo 16.º.*
>
> *2– No caso de benefícios fiscais que afectem mais do que um município e de benefícios fiscais que constituam contrapartida da fixação de grandes projectos de investimento de interesse para a economia nacional, o reconhecimento dos mesmos cabe ao Governo, ouvidos os municípios envolvidos, que deverão pronunciar-se no prazo máximo de 45 dias, nos termos da lei.*
>
> *3– Nos casos previstos no número anterior haverá lugar a compensação através de verba a inscrever no Orçamento do Estado;*
>
> *4– A assembleia municipal pode, por proposta da câmara municipal, através de deliberação fundamentada, conceder benefícios fiscais relativamente aos impostos a cuja receita tenha direito e que constituam contrapartida de fixação de projectos de investimentos de especial interesse para o desenvolvimento do município."*

3 – DIVERSOS

- Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (D.R. n.º 293/97, 2.º suplemento, Série I-A)

Art.º 43.º, n.º 3

Benefícios fiscais em regime contratual

Prorroga, até final de 1999, o disposto nos n.os 1 e 4 do art.º 49.º-A do EBF.

Art.º 47.º

Benefícios fiscais da ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira

Adita ao Decreto-Lei n. 453/91, de 11 de Dezembro, o art.º 6.º-A, que concede à ANAM, até ao termo do ano de 2005, benefícios fiscais em sede de contribuição autárquica, imposto municipal de sisa, imposto sobre as sucessões e doações, imposto do selo e emolumentos notariais e de registo.

Art.º 51.º

Regime fiscal excepcional da EXPO 98

Cria um regime fiscal excepcional para a EXPO 98, a vigorar até 31 de Dezembro de 1998.

- Decreto-Lei n.º 80/98, de 2 de Abril (D.R. n.º 78/98, Série I-A)

Incentivos à revitalização e modernização empresarial

Institui o Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização Empresarial (SIRME).

- Decreto-Lei n.º 81/98, de 2 de Abril (D.R. n.º 78/98, Série I-A)

Incentivos à revitalização e modernização empresarial

Define os benefícios aplicáveis à celebração de contratos de aquisição do capital social, total ou parcial, de uma empresa por parte de quadros técnicos, vinculados ou não à empresa, ou de trabalhadores, que tenham por finalidade a sua revitalização e modernização e se encontrem conexos com contratos de reestruturação empresarial e de consolidação financeira. nos termos do art.º 9.º do diploma em epígrafe. Aos actos e operações abrangidos por este diploma é aplicável o disposto nos art.os 118.º a 121.º do Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril, que estabelecem benefícios fiscais em sede de IRS, IRC, imposto do selo, imposto municipal de sisa e isenções de emolumentos do notariado e do registo civil.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/98, de 3 de Julho (D.R. n.º 151/98, Série I-B)

Benefícios fiscais em regime contratual

Aprova as minutas do contrato de investimento e seus anexos a celebrar entre o Estado português e a Lear Corporation, a Lear Investiments Company, L.L.C., e a Lear Corporation Portugal – Componentes para Automóveis L.da

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/98, de 24 de Agosto (D.R. n.º 194/98, Série I-B)

Benefícios fiscais em regime contratual

Aprova as minutas do contrato de investimento e seus anexos a celebrar entre o Estado português e a General Motors Corporation, a G.M. Holding (Portugal), SGPS, L.da, e a DELPHI – Sistemas de Energia e Controlo de Motor, S.A..

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/98, de 24 de Agosto (D.R. n.º 194/98, Série I-B)

Benefícios fiscais em regime contratual

Aprova as minutas do contrato de investimento e seus anexos a celebrar entre o Estado português e a United Technologies Automotive, Inc., a Mecanismos Auxiliares Industrialis, S.A., e a UT Automotive (Portugal) – Componentes de Automóveis, S.A..

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 113/98, de 25 de Agosto (D.R. n.º 195/98, Série I-B)

Benefícios fiscais em regime contratual

Aprova as minutas do contrato de investimento e seus anexos a celebrar entre o Estado português e a e a Arjo Wiggins, Pâtes à Papier, SNC, a PARTEST, Participações do Estado (SGPS), S.A., e a SOPORCEL – Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A..

- Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto (D.R. n.º 189/98, Série I-A)

Partidos políticos

Estabelece que os partidos políticos não estão sujeitos a IRC e beneficiam ainda, para além do previsto em lei especial, de isenção dos seguintes impostos:

> *"a) – Imposto do selo;*
> *b) – Imposto sobre sucessões e doações;*
> *c) – Imposto municipal de sisa pela aquisição de imóveis destinados à sua actividade própria e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão;*
> *d) – Contribuição autárquica pelo valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis de sua propriedade e destinados à sua actividade;*
> *e) – Demais impostos sobre o património previstos no art.º 103.º, n.º 3 da Constituição;*
> *f)– Imposto automóvel nos veículos que adquiram para a sua actividade."*

- Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro (D.R. n.º 237/98, Série I-A)

Organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento (ONGD)

- Aprova o estatuto das ONGD, estabelecendo diversas isenções e desagravamentos fiscais.
- Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro (D.R. n.º 289/98, Série I-A).

Estatuto Fiscal Cooperativo

Aprova o Estatuto Fiscal Cooperativo (EFC) e regula a atribuição de diversos benefícios fiscais.

NOTA

O Anexo IV constante do Volume III é constituído pelas respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, pelo que não existe ficheiro.

Ter-se-á de recorrer à publicação (Volume III).

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 1998
VOLUME III
Anexos

ÍNDICE

ÍNDICE

ANEXO I - Mapas ..., 1

Mapa n.º 1A - Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista 3

Mapa n.º 1B - Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista 4

Mapa n.º 2 - Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios 5

Mapa n.º 3 - Transferências de verbas entre as dotações do mesmo ministério 6

Mapa n.º 4 - Alterações de natureza funcional 7

ANEXO II - Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 9º do CIRC (Listagem de beneficiários) 9

ANEXO III - Legislação sobre Benefícios Fiscais 17

ANEXO IV - Respostas dos serviços e entidades, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro 29

I - Processo Orçamental 31

- Direcção-Geral do Orçamento 33

II - Execução do Orçamento da Receita 35

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 2.1 e 2.2) 37
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 2.5) 38

III - Execução do Orçamento da Despesa 41

- Direcção-Geral do Orçamento 43

IV - Investimentos do Plano 45

- 14ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento (ponto 4.2) 47
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (ponto 4.2) 52
- Comissão de Coordenação da Região Centro (ponto 4.3) 56
- Comissão de Coordenação da Região do Alentejo (ponto 4.3) 57
- Comissão de Coordenação da Região do Norte (ponto 4.3) 58
- Direcção Regional do Ambiente – Alentejo (ponto 4.3) 59
- Direcção Regional do Ambiente – Algarve (ponto 4.3) 60
- Direcção Regional do Ambiente – Centro (ponto 4.3) 61
- Direcção Regional do Ambiente – Norte (ponto 4.3) 63
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 4.3) 64
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (ponto 4.3) 65
- Secretaria-Geral do Ministério da Ciência e da Tecnologia (ponto 4.3) 75
- Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (ponto 4.3) 81

- Direcção Regional de Educação de Lisboa (ponto 4.4) 82
- Direcção Regional de Educação do Alentejo (ponto 4.4) 117
- Direcção Regional de Educação do Algarve (ponto 4.4) 129
- Direcção Regional de Educação do Centro (ponto 4.4) 143
- Direcção Regional de Educação do Norte (ponto 4.4) 159
- Direcção-Geral da Administração Educativa (ponto 4.4) 177

V - Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado 179

- Gabinete da Ministra do Planeamento (ponto 5.2) 181
- Gabinete do Secretário de Estado da Juventude (ponto 5.2) 182
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 5.2) 183
- Fundação da Juventude (ponto 5.2) 185
- Gestor da Intervenção Operacional Comércio e Serviços (ponto 5.3) 186
- Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência (ponto 5.3) 190
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 5.3) 201
- Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (ponto 5.4) 207
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 5.5) 214
- Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (ponto 5.5) 218
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 5.6) 220
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.6) 221

VI - Dívida Pública 241

- Instituto de Gestão do Crédito Público (pontos 6.2 a 6.6) 243
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.5 e 6.8) 250
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 6.5 e 6.7) 254
- Gabinete do Ministro das Finanças (ponto 6.7) 257

VII - Património Financeiro 265

- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.2) 267
- Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (ponto 7.2) 273
- Partest – Participações do Estado (SGPS), S.A (ponto 7.2) 274
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 7.2 a 7.4) 282
- Instituto Nacional de Habitação (ponto 7.3) 285
- Caixa Geral de Aposentações (ponto 7.3) 288
- Instituto Português de Santo António em Roma (ponto 7.3) 291
- Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ponto 7.3) ... 293
- Administração do Porto de Sines, SA (ponto 7.3) 294
- Instituto Portuário do Norte (ponto 7.3) 295
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 7.3) 297

- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 7.3) 298
- Universidade de Aveiro (ponto 7.3) 300
- Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ponto 7.3) 301
- Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa (ponto 7.3) 302
- Serviços Sociais do Ministério da Saúde (ponto 7.3) 303
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 7.4) 304
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (ponto 7.5) 305
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.5) 309
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 7.5) 311
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 7.5) 317

VIII - Operações de Tesouraria 325

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 8.2) 327
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 8.3) 330

IX - Operações de encerramento da Conta e Resultados da Execução Orçamental 333

- Direcção-Geral do Orçamento (9.1.1a)) 335
- Direcção-Geral dos Impostos (9.1.2a)) 337

X - Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial 341

- Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses (ponto 10.2) 343
- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (ponto 10.2) 344
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 10.2) 345
- Gabinete de Coordenação dos Investimentos do Ministério do Equipamento Social (ponto 10.2) 346
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 10.2 e 10.3) 347
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 10.4) 348
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 10.4) .. 351
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 10.4) 352

XI - Fluxos Financeiros com a União Europeia 355

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 11.2) 357
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.2) 358
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.3) 361
- Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (ponto 11.3) 365
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.3) 367
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (ponto 11.3) 372
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 11.3) 373
- Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 11.3.3) 376

- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 11.3.3) 379

XII - Segurança Social 383

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social 385
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social 394