Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000



Volume I

Conclusões e Recomendações

CAPA: *"Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V.*

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2000
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*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Alexandre Barbosa, Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalhinho, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Célia Horta e Sandra Veloso*

Colaborou ainda na coordenação de partes do Capítulo VI: Luís Queimado

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*

Auditor Coordenador: *Maria Augusta Alvito*

Auditores Chefes: *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Ivo Gonçalves, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália da Costa Barbosa, Tiago de Moura Gonçalves e Umbelina Pires.*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *PIDDAC e Fluxos Financeiros da União Europeia*

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

Auditores Chefes: *João Caracol Miguel e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, António Pombeiro, Carla Bastos Roldão, Humberto José Gomes, Jorge Trindade, Júlio Dias Matos, Júlio Ferreira Gomes, Teresa Estrela R. Lopes e Teresa Garrido.*

Apoio Informático: *Kátia Lorena M. Nobre*

Colaborou ainda na coordenação de partes dos capítulos IV e XI: Rui Águas Trindade

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António M. Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José M. Barbeita Pereira*

Execução Técnica: *José M. Silva Martins e Maria de Nazaré Leça Ramada*, contando ainda com a participação de *Ana Godinho Tavares, Gaspar Cardoso da Costa, Isilda Albuquerque Costa, Jorge Godinho Viegas, Júlia Reis Curado, Maria Angelina Mateus, Maria Teresa Santos, Marina Pinto da Fonseca e Vítor dos Reis Domingos.*

Apoio informático geral: *Ana França, João Paulo Amado e Paula Reis*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

ÍNDICE

ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES 11
VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 12
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 14
I – PROCESSO ORÇAMENTAL 15
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA 16
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA 23
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO 30
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO 34
VI – DÍVIDA PÚBLICA 49
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO 59
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA 62
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA 65
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) 67
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE) 69
XII – SEGURANÇA SOCIAL 83
SÍNTESE CONCLUSIVA 104

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos do artigo 214.º da Constituição, compete ao Tribunal de Contas, 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[1].

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do artigo 162.º da Constituição, 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 e os demais elementos necessários à sua apreciação.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o Parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 2000, remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 28 de Dezembro de 2001, procurando-se fazê-lo dentro do calendário habitual.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de relevar, quanto ao acesso às bases de dados sobre a execução orçamental de 2000 que, embora a Direcção Geral do Orçamento (DGO) venha desde há 5 anos a remeter ao Tribunal informação mensal sobre a despesa, a mesma continuou, no ano em apreço, a não se revelar fiável. Face a esta situação, torna-se necessário que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer sejam revistos, por forma a garantir a sua fiabilidade.

Situação semelhante, mas ainda de maior gravidade quanto à consistência e credibilidade da informação, se verifica relativamente à execução orçamental da receita, apesar da acentuada melhoria no que respeita à remessa da informação ao Tribunal. Para o ano de 2000, a informação relativa à execução da receita foi remetida não apenas pela DGO, mas também pelas Direcções-Gerais do Tesouro, dos Impostos e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, embora sem carácter sistemático.

O Tribunal de Contas continua a considerar necessário o envio mensal de informação credível, por parte de todas as entidades intervenientes no processo de contabilização da receita.

Fazem parte do presente Parecer, para além deste Volume, o Volume II – Relatório e o Volume III – Anexos, constando deste, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

O presente Volume constitui uma síntese do Parecer, tendo-se procurado, contudo, que apenas incluísse as conclusões e recomendações consideradas mais relevantes.

[1] Estes pareceres são preparados pelas respectivas Secções Regionais e aprovados por um colectivo constituído para o efeito, composto pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juízes de ambas as Secções Regionais, nos termos do artigo 42º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

De acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado referente a 2000, a execução orçamental, face à previsão inicial e final, foi a que consta do quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Receita	OE Inicial	OE Final	Execução	Despesa	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	5 646,2	5 655,2	5 401,4	Despesas correntes	5 611,1	5 679,6	5 576,3
Receitas de capital	2 762,0	2 774,1	2 707,5	Despesas de capital	2 881,8	2 880,0	2 669,3
Recursos próprios comunitários	46,5	46,5	40,9				
Reposições não abatidas nos pagamentos	38,2	83,8	95,8				
Contas de ordem	217,5	228,0	127,9	Contas de ordem	217,5	228,0	127,9
Total	**8 710,4**	**8 787,6**	**8 373,5**	**Total**	**8 710,4**	**8 787,6**	**8 373,5**

Fonte: Conta Geral do Estado de 2000

Da análise dos valores constantes deste quadro ressalta, antes de mais, que, em termos globais, se verifica maior aproximação entre a execução orçamental e o orçamento inicial do que das previsões constantes do orçamento final, resultantes das alterações introduzidas ao longo do ano.

No entanto, mesmo tomando como referência o orçamento final, registam-se elevados graus de execução, quer do orçamento das receitas quer das despesas, superiores a 90%, tendo atingido, nas despesas correntes, 98,2%, e, nas receitas de capital, 97,6%.

No que respeita às receitas provenientes de "Reposições não abatidas nos pagamentos", observa-se que, tendo passado de 38,2 milhões de contos para 83,8 milhões de contos, nos orçamentos inicial e final, respectivamente, a receita obtida excedeu ainda significativamente aquelas previsões, tendo ascendido a 95,8 milhões de contos.

Relativamente à tendência descrita, exceptuam-se, contudo, as receitas próprias dos Fundos e Serviços Autónomos, e respectiva utilização, inscritas, em ambos os casos, em Contas de Ordem, com um grau de execução que não ultrapassou 56,1%.

No quadro seguinte dá-se conta do resultado final da execução orçamental de 2000, de acordo com os valores apresentados na Conta Geral do Estado, bem como a variação registada em relação ao ano anterior:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1999	2000	Valor	%
Total da receita cobrada	8 083,9	8 373,5	+ 289,6	+ 3,6
Empréstimos utilizados	2 359,3	2 062,8	- 296,5	- 12,6
Total da receita efectiva	**5 724,6**	**6 310,7**	**+ 586,1**	**+ 10,2**
Total da despesa efectuada	8 083,9	8 373,5	+ 289,6	+ 3,6
Amortizações da dívida pública	1 946,9	1 560,1	- 386,8	- 19,9
Total da despesa efectiva	**6 137,0**	**6 813,4**	**+ 676,4**	**+ 11,0**
Défice CGE	**412,4**	**502,7**	**+ 90,3**	**+ 21,9**

Fonte: Conta Geral do Estado de 1999 e 2000

Como se pode observar, o défice orçamental registado na Conta Geral do Estado no ano em apreço foi de 502,7 milhões de contos, tendo-se revelado inferior ao valor previsto no Orçamento do Estado (554,9 milhões de contos) em 52,2 milhões de contos.

Em relação ao ano anterior, em que o défice atingiu 412,4 milhões de contos, registou-se um aumento de 90,3 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 21,9%.

Todavia, como adiante se pormenorizará, em consequência das verificações e auditorias realizadas no âmbito dos trabalhos preparatórios do presente Parecer, que incidiram, não só sobre os documentos que a integram, mas também sobre um conjunto de documentação solicitada ou analisada nos serviços da Administração Pública envolvidos na execução orçamental, concluiu-se pela não fiabilidade e consistência de alguns dos valores constantes da Conta Geral do Estado, quer em relação à receita, quer em relação à despesa e, consequentemente, do défice.

No que respeita à execução global do PIDDAC, que implicou uma despesa total de 761,4 milhões de contos, representando apenas 68% do total orçamentado, constatou-se que:

- A falta de correspondência entre o mapa XI do OE e o mapa n.º 5 da Conta (Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos) inviabiliza uma análise comparativa;
- Os valores constantes da Conta não reflectem uma execução real, existindo 26,5 milhões de contos transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 2000.

Quanto à Conta da Segurança Social de 2000, e no que se refere à variação entre 1999 e 2000, a respectiva execução orçamental concretizou-se nos seguintes valores:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	1999	2000	Valor	%
Saldo do ano anterior (1)	100,0	108,0	8,0	-
Total da receita	2 322,6	2 519,9	197,3	8,5
Total da despesa processada	2 322,0	2 480,8	158,8	6,8
Saldo das receitas e despesas	0,6	39,1	38,5	-
Saldo Total	**100,6**	**147,1**	**46,5**	**4,6**

(1) Valor convencionado

Fonte: Conta Geral do Estado de 1999 e de 2000

Conforme se pode observar no Capítulo XII, o Tribunal considera não poder formular um juízo sobre o processo de consolidação da Conta da Segurança Social, continuando, por outro lado, a verificar-se significativas lacunas no que respeita ao sistema de informação subjacente, nomeadamente quanto ao universo de contribuintes e beneficiários, assim como relativamente aos elementos básicos que possam permitir avaliar os resultados das políticas activas de emprego. Salienta-se ainda a manutenção de diversos saldos contabilísticos representativos de dívidas de terceiros, relevados no Balanço como créditos de curto prazo, alguns, no todo ou em parte, de duvidosa recuperação, sem qualquer provisionamento, e que, no mínimo, deveriam ser considerados como de médio e longo prazos, afectando a fidedignidade e transparência que as demonstrações financeiras deveriam apresentar.

ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Salientam-se de seguida 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 Volume II - Relatório, ao qual se reportam as referências feitas no presente Volume, analisando-se separadamente os subsectores Estado e Segurança Social.

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 diploma que contém as normas de execução orçamental para 2000.

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, e Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril).

B) Conclusões e Recomendações

1. Nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei 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).

2. De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2000 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:

   - ◊ Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada em 77,2 milhões de contos (+0,9%), devido na sua totalidade à abertura de créditos especiais pelo Governo, visto que, ao contrário do normalmente verificado em anos anteriores, o Orçamento, em 2000, não foi objecto de revisão pela Assembleia da República, por o Governo não ter apresentado proposta nesse sentido.
   - ◊ Alterações que não modificaram o montante global da despesa, mas apenas a despesa prevista para cada Ministério e capítulo (decorrentes das transferências previstas no art.º 7.º da Lei do Orçamento e da distribuição da dotação provisional prevista no n.º 4 do art.º 20.º da LEOE): ao abrigo daquela disposição foram efectuadas essencialmente alterações entre capítulos do mesmo Ministério; a dotação provisional, cujo valor ascendeu a 192,7 milhões de contos (menos 33,7 milhões de contos do que no ano anterior), foi quase integralmente utilizada no reforço de outras dotações (97,4%), sendo de destacar o reforço de dotações relativas a despesas com pessoal (cerca de 144,2 milhões de contos, representando aproximadamente 76,8% da dotação provisional utilizada).
   - ◊ Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada Ministério: 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, em valor absoluto, a 714,4 milhões de contos.

- Alterações de natureza funcional: em resultado das alterações orçamentais que aumentaram o total da despesa, das alterações ao abrigo do referido art.º 7.º e das alterações com contrapartida na dotação provisional, foram reforçadas essencialmente dotações com as classificações funcionais: "Educação" (+107,9 milhões de contos), "Defesa Nacional" (+65,0 milhões de contos) e "Serviços Gerais da Administração Pública" (+ 36,0 milhões de contos).
- Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais ocorridas, o orçamento para despesas correntes foi reforçado em 68,5 milhões de contos (+1,2%), enquanto que em relação às despesas de capital se verificou um decréscimo de 1,8 milhões de contos (-0,1%). Ao nível das despesas correntes são de salientar os reforços nas dotações relativas a *despesas com pessoal* (+159,1 milhões de contos), a *aquisição de bens e serviços correntes* (+42,0 milhões de contos) e a *transferências correntes para fundos e serviços autónomos* (+22,2 milhões de contos). Relativamente às despesas de capital o maior acréscimo registou-se nas dotações relacionadas com *aquisição de bens de capital* (+10,8 milhões de contos) e *transferências de capital para fundos e serviços* autónomos (+7,9 milhões de contos).

Saliente-se que o reforço das dotações relativas a *despesas com pessoal* foi efectuado em 90,6% por contrapartida da dotação provisional, revelando uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas (cfr. ponto 1.3).

3. Ao abrigo do art.º 7.º, n.º 12, da Lei do Orçamento, foi efectuada uma alteração orçamental, que transferiu 2.682.511 contos da função 3.05 – "Outras Funções Económicas" para a função 3.02 – "Indústria e Energia" e que não se encontra evidenciada no Quadro 1.4.2.1.B – Alterações Orçamentais em 2000 – Classificação Funcional", constante do Volume I da Conta.

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da verificação

O Parecer sobre a execução orçamental da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2000 encontra-se suportado pela análise crítica do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e pela realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar o controlo exercido sobre a informação registada e transmitida para a Conta Geral do Estado, no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado e das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, tendo em vista assegurar a respectiva correcção, fiabilidade e consistência.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado assenta numa estrutura que compreende um conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização, entre as quais merecem particular destaque:

- A Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado.

- A Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.
- A Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem.
- A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, manteve na Conta de 2000 o processo de contabilização das receitas orçamentais baseado na transcrição da informação registada em tabelas de execução orçamental, remetidas pelas restantes entidades intervenientes neste processo, com periodicidade mensal.

Os dados constantes destas tabelas foram registados pelos serviços da Direcção-Geral do Orçamento em aplicação informática concebida para o efeito, constituindo uma base de dados cuja informação foi remetida ao Tribunal de Contas, através de suporte informático.

Para além da Conta Geral do Estado, foram ainda objecto de tratamento e análise, outros elementos remetidos pela entidade responsável pela elaboração da Conta, pela entidade responsável pela Tesouraria do Estado e por outras entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, entre os quais:

- Tabelas de execução orçamental das direcções de finanças, extraídas do Sistema de Contabilização de Receitas da Direcção-Geral dos Impostos, após a informação relativa à contabilidade mensal das tesourarias de finanças ter sido registada nessa aplicação informática.
- Tabelas da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA relativas a autoliquidação e a liquidações de IVA cobradas por documentos únicos.
- Tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da Direcção-Geral dos Impostos relativas à movimentação das receitas de impostos sobre o rendimento, de imposto do selo (pela primeira vez) e de impostos de circulação e camionagem.
- Tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, obtida por agregação das tabelas dos serviços periféricos e da tabela de deduções da cobrança de imposto automóvel para as regiões autónomas e de reembolsos de imposto sobre os produtos petrolíferos.
- Tabela da Direcção-Geral do Tesouro destinada ao registo da cobrança e restituição das receitas orçamentais não afectas a serviços administradores específicos e movimentadas através de contas bancárias do Tesouro ou por operações escriturais, incluindo as determinadas pela Direcção-Geral do Orçamento para encerramento da Conta Geral do Estado.
- Tabelas da Direcção-Geral do Tesouro relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

Para complementar e aprofundar as análises de âmbito genérico foram realizadas auditorias a serviços da Direcção-Geral dos Impostos, nomeadamente:

- O Departamento de Cobrança, no âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

- ◊ Os Serviços de Finanças, no âmbito das Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento.

B) Conclusões e recomendações

1. O processo de contabilização das receitas, no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2000, leva o Tribunal de Contas **a manter uma posição de reserva** sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade e de consistência que o modelo e os procedimentos utilizados admitem, como pela convicção de que, nestas condições, a única certeza que é possível ter sobre a receita orçamental efectivamente obtida é que o respectivo valor não corresponde ao que se encontra inscrito na Conta Geral do Estado.

   Esta situação contraria o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade (cfr. ponto 2.4).

2. Apesar da premente necessidade do modelo de contabilização das receitas orçamentais evoluir para um sistema integrado que produza informação fiável e consistente, conforme tem sido insistentemente recomendado pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, verifica-se que, no essencial, se mantiveram estruturas, circuitos e procedimentos utilizados nos anos anteriores.

   Também esta situação merece, mais uma vez, **apreciação desfavorável** do Tribunal de Contas uma vez que põe em causa a fiabilidade dos resultados inscritos na Conta Geral do Estado, devido às deficiências que continuam a ser detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo (cfr. ponto 2.1).

3. O Tribunal não ignora, nem minimiza, o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelas entidades intervenientes no modelo de contabilização e se tem traduzido num conjunto de alterações aos respectivos sistemas e procedimentos de registo e controlo das operações realizadas, mas não pode deixar de assinalar que as alterações consideradas como positivas e conformes a recomendações por si efectuadas, não têm sido e continuam a não ser suficientes para o modelo de contabilização cumprir a sua finalidade, assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação relativa à execução do Orçamento do Estado (cfr. ponto 2.3).

4. Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo **a recomendar** 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.

   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.

   Também a desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis, tem contribuído para impedir a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na

realização das operações aos serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações; em vez dessa transmissão, o que se tem verificado é o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação.

O Tribunal de Contas **entende** que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações, num sistema informático que estivesse relacionado de forma fiável e tempestiva com os restantes sistemas do modelo de contabilização, de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada (cfr ponto 2.3).

5. Os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem não conseguiram assegurar a correcta e integral contabilização das receitas administradas, o que levou a Direcção-Geral do Orçamento a propor que os valores a inscrever na Conta Geral do Estado fossem os registados na contabilidade do Tesouro. Esta proposta foi sancionada por despachos do Secretário de Estado do Orçamento (cfr. ponto 2.4).

6. As divergências detectadas entre os valores registados por aqueles serviços e os que constam da Conta Geral do Estado constituem um dos motivos da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida naquela Conta; as receitas por cobrar no final de 2000 são inferiores em 4658 milhões de contos, enquanto as receitas cobradas líquidas (após todas as deduções terem sido efectuadas incluindo reembolsos e restituições pagos) excedem em 6152 milhões de contos os valores contabilizados pelos respectivos serviços administradores (cfr. ponto 2.4).

7. O facto de ambos os sistemas de contabilização conterem valores errados, que não foram atempadamente rectificados porque o modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado continuou a ser utilizado sem deter as condições necessárias para produzir resultados finais fiáveis, constitui outro motivo para a posição do Tribunal de Contas (cfr. ponto 2.4).

8. Os valores relativos ao pagamento de reembolsos de impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, constantes da Conta Geral do Estado, são inferiores em 2,31 milhões de contos aos registados pelos respectivos serviços administradores.

   Estes desvios compensaram parcialmente os de sentido oposto verificados em 1999 (por incorrecção dos valores registados na contabilidade do Tesouro como relativos a reembolsos pagos) e abrangeram, nomeadamente, a regularização do valor dos reembolsos de IVA que, no ano anterior, tinham sido sobreavaliados em 1,640 milhões de contos.

   Os desvios verificados nos reembolsos pagos são também um indicador claro da falta de fiabilidade do modelo de contabilização, pois a informação relativa ao pagamento de reembolsos é fornecida aos serviços administradores pela própria Direcção-Geral do Tesouro (cfr. ponto 2.4).

9. Ao ser sujeita a sucessivas actualizações, parte das quais afectando a situação ou a conciliação de operações realizadas em períodos com contabilização já encerrada, a informação constante das diferentes bases de dados torna-se inconsistente com os valores registados nas tabelas dos serviços administradores relativas aos mesmos períodos, facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estas tabelas, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da Conta Geral do Estado (apesar deste só se verificar

quase um ano depois daquele a que respeita) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro (cfr. ponto 2.4).

10. A cobrança inscrita nas tabelas do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento, como obtida pelas tesourarias de finanças, é inferior em 19,8 milhões de contos à cobrança de impostos sobre o rendimento registada nas tabelas das direcções de finanças (que foi a considerada na Conta Geral do Estado).

    A manutenção de desvios deste tipo e dimensão também coloca seriamente em causa o controlo (que não é) exercido através do modelo de contabilização, tanto mais que se verifica numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério de Finanças (cfr. ponto 2.4).

11. Em cumprimento de despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foram contabilizadas em 1999 receitas cobradas na primeira semana de 2000, com prazo de pagamento voluntário findo em 31 de Dezembro de 1999, sem qualquer referência à natureza excepcional dessa transferência, facto que, só por si, compromete gravemente a fiabilidade da informação inscrita na Conta Geral do Estado dos referidos anos e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

    Sem prejuízo da necessária fundamentação legal, esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo **teria**, no entender do Tribunal, de ser registada e explicitada como operação de encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, por contrapartida da saída de valor idêntico, da conta de operações de regularização da escrita orçamental, a regularizar em 2000 com a arrecadação do produto dessa cobrança.

    Reflectindo a falta de transparência e rigor inerente ao procedimento adoptado, o valor imputado à parte desta cobrança relativa aos serviços administradores de IR, foi de 3,2 milhões de contos, segundo comunicação enviada à Direcção-Geral do Orçamento pela Direcção-Geral dos Impostos, quase o dobro do valor previamente indicado por esta Direcção-Geral ao Tribunal (cfr. ponto 2.4).

12. No Parecer sobre a CGE de 1999, o Tribunal considerou ilegal a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado, utilizadas por serviços administradores de receitas para depositar reembolsos retidos aos beneficiários para pagamento das dívidas fiscais, tendo recomendado o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços dependentes da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que fosse necessário substituir as contas a encerrar.

    Verifica-se que, decorridos dez meses sobre a notificação da decisão do Tribunal de Contas, e apesar desta situação merecer análise, conclusões e recomendações semelhantes às do Tribunal por parte da Administração Geral Tributária, as quais foram perfeitamente aceites pelas restantes entidades cuja intervenção é necessária para a resolução do caso, ainda não foi possível concretizar o encerramento das contas abertas por serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos sem suporte legal, nem implementar a solução alternativa que foi recomendada (cfr. ponto 2.4).

13. Verificou-se a reabertura da Conta Geral do Estado, na sequência de despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais produzidos em 12 de Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à Receita de 2000 reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final desse ano, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001.

Se a operação, em termos substantivos, foi conforme à recomendação do Tribunal, no sentido da contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, já a fundamentação apresentada não pode ser considerada válida, uma vez que os argumentos invocados, ou seja, tratar-se de reembolsos concedidos em Dezembro de 2000 e o respectivo pagamento ter ocorrido no designado período complementar para execução orçamental desse ano, teriam de ser extensivos a todas as operações que se encontrassem nas mesmas condições, para não se verificar, como aconteceu, clara infracção ao princípio da consistência.

O Tribunal de Contas **considera** que o carácter excepcional desta operação agrava a falta de fundamentação válida para a mesma, não se vislumbrando outro motivo para a sua realização que não uma evidente necessidade de transferir 25 milhões de contos de Receita (líquida) de IVA, do ano de 2000 para o ano de 2001.

A não ser assim, o facto de uma divergência de 25 milhões de contos, entre os suportes de informação para contabilização de reembolsos de IVA pagos por transferência bancária em 3 de Janeiro de 2001, só ter sido comunicada em 11 de Dezembro desse ano (quase um ano depois da verificação do facto) tem de ser considerado mais do que suficiente para colocar seriamente em causa a fiabilidade desse processo de contabilização e a qualidade do controlo exercido sobre o mesmo (cfr. ponto 2.4).

14. Devido a deficiências estruturais subjacentes ao processo de contabilização, as receitas obtidas são previamente sujeitas a deduções e designadas por líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual não admite qualquer excepção a essa regra (cfr. ponto 2.4).

15. O 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 tem vindo a defender para os reembolsos e restituições (cfr. ponto 2.4).

16. De acordo com informação proveniente do sistema central do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento, em 7 de Agosto de 2001 encontravam-se pendentes nos serviços locais da DGCI, 435.424 certidões de dívida emitidas até final de 2000, a que correspondia uma quantia exequenda de cerca de 590 milhões de contos (cfr. ponto 2.6).

17. O controlo exercido sobre as execuções fiscais de impostos sobre o rendimento com certidões de dívida emitidas até ao final de 2000 foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada, devido às deficiências detectadas nos procedimentos, à desactualização dos sistemas de registo, à manutenção prolongada das dívidas e à possibilidade de ocorrência de erros ou fraudes sem detecção que, no seu conjunto, excedem o que seria admissível para o respectivo sistema de contabilização poder ser considerado fiável e consistente.

Em mais de 95% dos serviços de finanças, apenas se encontrava instalada, no final de 2000, a aplicação informática de âmbito local, designada por Programa de Execuções Fiscais, que foi concebida para registar informação sobre processos de justiça tributária (execução fiscal, reclamação, impugnação, oposição e contra-ordenação) e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão; as deficiências e a desactualização reveladas por esta aplicação justificaram que a informação dela resultante tivesse sido avaliada como não sendo fiável (cfr. ponto 2.6).

Apenas em 16 serviços de finanças tinha também sido instalada a aplicação informática de âmbito central, designada por Sistema de Execuções Fiscais, que foi concebida para registar informação sobre processos de execução fiscal e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão (funções em que deveria substituir o Programa de Execuções Fiscais).

O Sistema de Execuções Fiscais não pôde ser objecto de uma avaliação conclusiva porque, apesar de apresentar potencialidades que permitem contabilização e controlo efectivos, a respectiva implementação ainda não abrangia um número de serviços que pudesse considerar-se relevante nem a totalidade dos processos existentes em cada serviço (devido à existência de problemas na transmissão dos dados do Programa de Execuções Fiscais).

Apesar de utilizados como elementos de contabilização e controlo, a nível local, regional e central, os mapas elaborados mensalmente pelos serviços de finanças para registar a situação global das execuções fiscais de contribuições e impostos, de dívidas diversas e de penhoras e vendas realizadas, discriminadas por quantidade e valor de processos acrescidos, abatidos e em saldo, não são produzidos nem sustentados por um sistema de contabilização fiável mas resultam apenas da contabilização autónoma de documentos cobrados ou anulados, associada à transição dos saldos do período anterior cuja correcção não é possível comprovar.

O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento, nomeadamente em fase de execução fiscal, efectuado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento apresentou desvios significativos face à informação constante dos sistemas locais que foram objecto da auditoria, os quais ficaram a dever-se essencialmente a desfasamento no registo dos dados (cfr. ponto 2.6).

18. O Tribunal de Contas **recomenda** que o sistema de contabilização e controlo das execuções fiscais passe a conter o registo da informação sobre todas as receitas liquidadas para as quais, por falta de pagamento no respectivo prazo de cobrança voluntária, tenha sido extraída certidão de dívida, incluindo informação sobre as operações necessárias ao controlo efectivo das dívidas (todas as que afectem a situação da dívida até à extinção da mesma) e a transferência de dívidas para áreas fiscais ou serviços distintos daqueles a que foram previamente afectas, permitindo identificar, a cada momento, a entidade responsável pela respectiva execução.

Considera ainda o Tribunal que este sistema deverá ser parte integrante do modelo de contabilização da Receita do Orçamento do Estado, no âmbito do qual deverá ser registada a informação sobre liquidações com certidão de dívida emitida, bem como as subsequentes cobranças e anulações (totais ou parciais), permitindo definir, a cada momento, o valor em dívida por liquidação (certidão) e para o conjunto das liquidações (certidões); os dados relativos a cada operação deverão ser registados pelo serviço responsável pela sua realização, para ser possível obter um extracto da movimentação relativa a cada dívida e não apenas a situação da mesma no momento da pesquisa.

Na opinião do Tribunal, **continua a ser necessário** proceder ao desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade prosseguida na área das execuções fiscais, para garantir um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e emitiram as correspondentes certidões de dívida (assegurando que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas), bem como um sistema de informação global, a disponibilizar na rede informática da Direcção-Geral dos Impostos, que apresente dados actualizados sobre a situação dos devedores e a possibilidade de cobrança das dívidas, pela existência de património

para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos (cfr. ponto 2.6).

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

A) Âmbito da Verificação

A verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa orçamental, desagregada por rubricas de classificação económica, indicados pelos respectivos serviços processadores e os registos efectuados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento que têm expressão no Volume II da Conta (Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado"), bem como na análise de informação diversa solicitada a várias entidades ou resultante de auditorias realizadas.

Neste capítulo, sem prejuízo das reservas a seguir apontadas, procede-se à comparação entre a despesa prevista (orçamentada) e a "despesa paga" e analisa-se a sua evolução em relação ao ano anterior. Referem-se também os resultados da conferência dos "mapas de despesa" remetidos pelos serviços processadores.

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE), passados que estavam, em 2000, dez anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro) e a uma breve análise das despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social".

B) Conclusões e Recomendações

1. *Considerações gerais sobre a "despesa paga"*

Os valores da "despesa paga" registados na Conta merecem as seguintes observações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, sem que se tenha assistido a melhorias significativas.

1.1. Assunção de encargos sem dotação orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", ou seja, os encargos do Estado vencidos, que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação, não são evidenciados.

Tais encargos são pagos no(s) ano(s) seguintes por despesa orçamental ou, como se tem verificado no caso dos encargos em dívida do Serviço Nacional de Saúde e do porte pago, são liquidados, ilegalmente, por operações de tesouraria, à margem do Orçamento do Estado.

De acordo com informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o défice do exercício de 2000 do Serviço Nacional de Saúde ascendeu a 224,0 milhões de contos, a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores, totalizando o défice acumulado, em 31/12/2000, o montante de 396,8 milhões de contos, o que representa um agravamento de 174,7 milhões de contos (+78,6%) em relação ao verificado no ano anterior.

Também por insuficiente dotação orçamental, em 2000, foi liquidado aos CTT apenas 31,3% (1,0 milhões de contos) do total dos encargos do porte pago facturado ao Estado nesse ano (3,2 milhões de contos), tendo no último quadriénio a percentagem desses encargos liquidados por despesa orçamental variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). Reportado a 31/12/2000, o total acumulado desses encargos não pagos ascendeu a 5,6 milhões de contos, o que representa um agravamento de 2,2 milhões de contos (+66,4%) em relação ao verificado no ano anterior.

Continuam, assim, a verificar-se situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 3.º, do n.º 2 do art.º 9.º e do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. O pagamento desses encargos em dívida por operações de tesouraria significa a sua completa desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

As duas situações (encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado), que envolvem montantes elevados, põem em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise económica das despesas do Estado (cfr. ponto 3.1 a)).

As situações descritas são também susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

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 RAFE (regime de administração financeira do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), ou apenas integrados quanto às despesas de funcionamento, em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

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). Notando que as reposições não abatidas nos pagamentos ascenderam a 95,8 milhões de contos, em 2000, a Conta continua a não discriminar o montante correspondente à reposição dos saldos das verbas não utilizadas, que constituem a referida sobrevalorização da despesa.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **reitera a recomendação** sobre o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos de execução orçamental quanto à requisição, pelos serviços dotados de autonomia, das importâncias estritamente indispensáveis às suas actividades (cfr. ponto 3.1 b)).

1.3. 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 13 do art.º 7.º da Lei do Orçamento para 2000). Em 2000, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/00, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 12,8 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 relacionadas com a execução da "lei de programação militar" (32,3 milhões de contos) e para o reforço de outras dotações (0,5 milhões de contos).

Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/99 para a abertura de créditos especiais em 2000, aumentando a receita orçamental deste ano, ascendeu a 45,6 milhões de contos.

No quinquénio 1996-2000, as reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 47,6% e 77,1% do total das reposições não abatidas, permitindo concluir que, em média, mais de metade das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (registadas na CGE como "despesa paga"), 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, aprovadas pelo Governo.

Dados os efeitos descritos em termos de 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 c)).

1.4. 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.

A transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/2000", ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo de despesa em 2,5 milhões de contos (cfr. ponto 3.1 d)).

2. Concretização do regime de administração financeira do Estado

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de administração financeira do Estado), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", definindo o regime geral – a autonomia administrativa, e o regime excepcional – a autonomia administrativa e financeira. Em 2000, passados que estavam dez anos

sobre a aprovação dessa lei, verificava-se a seguinte situação quanto aos dois regimes, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta:

2.1. Integração no novo regime de administração financeira do Estado (RAFE) dos serviços sem autonomia financeira

Em 2000, tinham sido integrados no RAFE, processando as suas despesas de funcionamento através do SIC-Sistema de Informação Contabilística, 158 organismos e serviços da administração integrada do Estado, o que representava apenas 8,1% dos 1.959 organismos e serviços sem autonomia financeira. Com graus variáveis de integração dos organismos e serviços de cada Ministério, destaca-se a integração total, nos Ministérios das Finanças e da Saúde, e a integração de apenas um serviço, no Ministério da Educação que engloba 1.509 serviços.

Para o processamento das despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", destinado aos serviços já integrados quanto às suas despesas de funcionamento, foi criado, em 1999, um subsistema (SIC/PIDDAC) que, em 2000, abrangia 37 (19,9%) dos 186 serviços e organismos sem autonomia financeira processadores de verbas inscritas nesse capítulo, salientando-se que não estava integrado qualquer serviço de nove dos dezassete ministérios.

Não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC) nos serviços e organismos de todos os Ministérios aos quais seja aplicável, pelo que, oito anos após a sua regulamentação, o atraso se deve essencialmente à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime.

Tal como já se referiu em anteriores Pareceres, o fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas, relativas à transferência de verbas em excesso para serviços com autonomia, que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta (cfr. ponto 3.2 a)).

2.2. Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da Administração Central (excluindo aqueles que tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional), o n.º 1 do art.º 6.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia.

Com derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de *"outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias"*. A LBCP não enumera qualquer outra razão que, a existir, deveria ser sempre expressamente referida no decreto-lei que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criam ou reformulam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do art.º 6.º e, caso os não cumprisse, qual a razão

ponderosa para a atribuição desse regime, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo quando não gerissem fundos comunitários.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do reconhecimento nos termos do n.º 4 do art.º 6.º, determina o art.º 7.º da LBCP a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do art.º 6.º

Relativamente a 2000, excluindo dos 438 serviços e fundos autónomos que constam da CGE, os 325 (74,2%) que detêm autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional ou estão relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia, verificou-se em relação aos restantes organismos que 76 (67,9%) não cumpriam a regra dos 2/3 de receitas próprias para financiamento das despesas, estabelecida na LBCP. Destes organismos, 37 (33,0%) apresentavam receitas próprias inferiores a 10% das suas despesas.

Embora a análise se restrinja a 2000 e possa haver alguma variação nas receitas próprias e nas despesas em anos consecutivos, esses factos evidenciam o incumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública (cfr. ponto 3.2 b)).

2.3. Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, aprovado sete anos após a LBCP e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e a analítica, *"(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (..)", podendo existir "formas simplificadas dessa aplicação" e "planos sectoriais que se mostrem indispensáveis".*

De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2000 fecharam contas em POCP apenas 12 serviços e fundos autónomos. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa, apenas está previsto para 2002-2003 a entrada em funcionamento, a título experimental, de uma aplicação informática que articulará o SIC com o POCP.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (aplicável a partir de 2002) fazer depender da adopção do POCP, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos valores relativos aos "compromissos assumidos", facilmente se conclui pela necessidade da sua rápida implementação, visto que quaisquer atrasos, que já se verificam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas (cfr. ponto 3.2 c)).

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

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem", aplicável à realização das despesas dos fundos e serviços autónomos financiadas por receitas próprias, 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, pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável, agora em articulação com o disposto no art.º 2.º (unidade de tesouraria do Estado) do regime de tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho (cfr. ponto 3.2 d)).

3. Evolução da despesa

Com as reservas antes apontadas, a despesa do subsector Estado, registada na Conta, totalizou 8.373,5 milhões de contos, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, 8.443,1 milhões de contos, deduzido de 69,6 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (67,6 milhões de contos) e em 2001, retroagidas ao ano 2000 (2,0 milhões de contos).

1. O total da despesa orçamental representou em relação ao ano anterior um acréscimo de 289,6 milhões de contos (+ 3,6%), que resultou essencialmente do aumento das despesas correntes em 518,8 milhões de contos e do decréscimo das despesas relativas a "passivos financeiros", em 386,8 milhões de contos.

2. A despesa efectiva (que não inclui os encargos com a amortização da dívida), em 2000, ascendeu a 6.813,4 milhões de contos, o que representou um acréscimo de 11,0% (+ 676,4 milhões de contos), resultando parte desse acréscimo da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro (135,0 milhões de contos em 2000).

3. Registaram maiores crescimentos absolutos:

   - as "despesas com pessoal" dos organismos e serviços integrados do Estado, em 162,5 milhões de contos (+ 8,8%), correspondendo essas despesas a 29,4% das despesas efectivas de 2000;
   - as "transferências correntes para fundos e serviços autónomos", em 119,5 milhões de contos (+ 9,7%), e as "transferências de capital para fundos e serviços autónomos", em 160,8 milhões de contos (+ 28,3%), representando essas transferências 30,5% das despesas efectivas nesse ano;
   - os "encargos correntes da dívida", em 115,7 milhões de contos (+ 19,6%), em resultado da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro, antes referida;
   - as "transferências correntes para a Segurança Social", em 72,4 milhões de contos (+ 17,1%);
   - as "transferências correntes para a administração local", em 25,7 milhões de contos (+ 11,9%), e as "transferências de capital para a administração local", em 8,0 milhões de contos (+ 5,9%);

- a "aquisição de bens e serviços correntes" pelos organismos e serviços da administração integrada do Estado, em 16,1 milhões de contos (+ 7,1%);
- as "transferências de capital para as Regiões Autónomas", em 5,7 milhões (+ 9,5%).

(cfr. ponto 3.2.2)

4. *Resultados da conferência dos "mapas de despesa" remetidos pelos serviços processadores*

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 1.269 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 486 (38,3%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (74,2% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (70,0%) e da Educação (45,7%).

Dessas divergências merecem destaque as seguintes situações:

- a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos "mapas de despesa", das reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas Tesourarias de Finanças;
- a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento [1];
- 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 [2], pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

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".

Por outro lado, dado que essas divergências se repetem, ano após ano, sem qualquer indicação de a situação estar a melhorar, **recomenda-se** à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.3.3).

[1] 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.

[2] Dispõe que compete aos serviços com autonomia administrativa ou também financeira proceder à emissão das guias que lhes respeitem.

5. *Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social"*

Embora não constitua um mapa obrigatório da Conta, o Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE tem vindo a apresentar a "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", elaborada pela DGO, efectuando a sua análise sintética.

Do total de despesas aí evidenciadas (9.573,9 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 42,7% pelo Estado (4.092,3 milhões de contos), 34,7% pelos serviços e fundos autónomos (3.325,9 milhões de contos), totalizando a Administração Central 77,5% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 22,5% (2.155,7 milhões de contos).

Constituem os aspectos mais relevantes desse processo de consolidação:

- ◊ a não apresentação de todas as "contas de gerência";
- ◊ a inexistência de cruzamento dos valores referentes a "transferências", nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, pelo que não são detectados os erros de classificação e de valores;
- ◊ a apresentação da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implica a sua reclassificação, por vezes pouco consistente.

Dado que a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, **recomenda-se** que sejam desenvolvidas técnicas mais apuradas para a elaboração e análise da referida "Conta Consolidada". É de realçar que o sancionamento pela não apresentação de "contas de gerência" à DGO, necessárias para a elaboração da Conta Geral do Estado, que constituía uma recomendação do anterior Parecer, está previsto no art.º 74.º da nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 91/2000, de 20 de Agosto) (cfr. ponto 3.4).

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito de Verificação

Em cumprimento do disposto no art. 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e em especial da sua parcela anual.

Esta análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE, segundo os documentos elaborados pela DGO, e a execução, por sectores do Cap. 50.º e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP, e abrangeu o seu enquadramento constitucional, legal e comunitário, a previsão e a execução financeira globais.

O presente capítulo integra ainda as principais conclusões e recomendações extraídas do relatório da auditoria de gestão ao Programa PRAXIS XXI. A referida auditoria visou a análise da execução e gestão do referido Programa, cuja responsabilidade é da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção

dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa, entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

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 quanto às 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 outros instrumentos financeiros, quer ainda do ponto de vista da definição das obrigações dos EM 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 convergência, destacando-se, nesta sede, o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002, cujas orientações, quer no sentido da consolidação das finanças públicas quer no sentido da aposta no investimento público, são susceptíveis de ter repercussões no PIDDAC (cfr. ponto 4.2.1.1).

3. Da análise do quadro normativo do planeamento (CRP e Lei Quadro do Planeamento) resulta a obrigatoriedade de elaboração, pelo Governo, de planos anuais e de planos de médio prazo (cfr. ponto 4.2.1.1).

4. O PIDDAC não evidencia nem a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas nem a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, por isso, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento nem estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento (cfr. ponto 4.2.1.2)[1].

5. Observa-se a ausência de instrumentos que estimem e reflictam o esforço financeiro global de investimento público expresso nas GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade da crescente pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento (cfr. ponto 4.2.1.2). Assim, **recomenda-se** que se criem e regulamentem tais instrumentos, nomeadamente, através de elementos informativos ao Mapa XV do PIDDAC, de modo a reflectir a totalidade do investimento.

6. Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes (cfr. ponto 4.2.1.2), **recomendando-se** que passe a incluir esta informação.

7. Da análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 – "Despesas - Investimentos do Plano / pagamentos efectivos", anexo à CGE – verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no art. 12.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91 (LEOE), de 20 de Fevereiro, aplicável por força dos art.os 26.º a 29.º do mesmo diploma, por não conter,

[1] Saliente-se, no entanto, que a Lei n.º 91/2001 (LEOE), de 20 de Agosto, já contempla no art. 29º, Mapas Orçamentais – o Mapa XV; este mapa *"…inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano (GOP) e com o Quadro Comunitário de Apoio (QCA)…"*.

designadamente, informação sobre as fontes de financiamento, execução orçamental por projecto e sobre a execução orçamental dos programas por regiões (cfr. ponto 4.2.2.1). Assim, **recomenda-se** que na elaboração da Conta Geral do Estado sejam respeitados os princípios constantes da LEOE[1], supra referidos, relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

8. A taxa de execução financeira global verificada, de 68%, menos 357,6 milhões de contos do que o planeado e orçamentado, revela que os objectivos previstos nas GOP e no OE para o PIDDAC 2000 não se mostraram consistentes nem adequados quer ao contexto quer à previsível realidade sócio económica do período de vigência para que foram traçados, pelo que se **recomenda** maior rigor e adequação previsional naqueles instrumentos de política macro económica e financeira do país (cfr. ponto 4.2.2.1).

9. Verifica-se que, relativamente a 1999, as "Transferências correntes" cresceram 13,9 milhões de contos, enquanto que, quer as "Aquisições de bens de capital" quer as "Transferências de capital" tiveram, respectivamente, uma redução de 36,9 e de 15,3 milhões de contos pelo que se **recomenda** sejam envidados esforços no sentido da inversão da situação (cfr. pontos 4.2.3.2 e 4.2.3.3).

10. A CGE apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa (não integrados no SIC) 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 tão só reflecte despesas "autorizadas" pela DGO e abatidas das reposições contabilizadas pela mesma Direcção-Geral (cfr. ponto 4.2.3.2). **Recomenda-se,** por isso, que a CGE passe a reflectir, com rigor, e em todos os casos, os pagamentos efectivos.

11. Uma análise comparativa entre os valores da despesa "realizada" referidos na CGE, no montante de 466,5 milhões de contos, e os valores obtidos do DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 439,9 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 26,6 milhões de contos, ou seja, 5,7% do total "autorizado" e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).

2. Programa PIDDAC "PRAXIS XXI"

1. No que diz respeito ao planeamento e à programação do Programa (cfr. pontos 4.3.2, 4.3.5 e 4.3.8):

   - O PRAXIS XXI, enquanto Programa PIDDAC, não apresenta um quadro de concepção de objectivos autónomo do Sub-programa C&T do Programa Operacional Bases do Conhecimento e da Inovação do II QCA, não existindo, neste sentido, qualquer suporte de objectivos em planos de médio prazo tradutores da respectiva programação temporal, física e financeira;
   - O Programa PIDDAC PRAXIS XXI tinha objectivos de índole eminentemente financeira, formalizados no mapa XI do OE, consubstanciados na articulação do financiamento do Quadro Comunitário de Apoio com o financiamento nacional, no contexto do princípio da adicionalidade das contribuições comunitárias;

[1] A nova Lei do Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, contempla no Título IV – Contas – art. 71º – Mapas contabilísticos gerais – e estabelece no n.º 7 que *"… a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais…"*.

- Pela análise do planeamento e da programação inicial evidencia-se que a quantificação dos indicadores físicos não foi efectuada de modo rigoroso, não tendo sido efectuados ajustamentos relevantes em termos de reprogramações;
- O planeamento e a programação temporal e física foram efectuados para o período do QCA II – 1994/99 – não tendo existido quaisquer documentos de planeamento e programação anuais do PRAXIS, enquanto Programa PIDDAC, nem qualquer plano estratégico de médio prazo que traduzisse os objectivos dos Programas do Governo e das GOP, onde fossem calendarizados e temporizados os objectivos e as metas a atingir.

Neste contexto, **recomenda-se** que os objectivos estratégicos e as metas traçadas nas GOP sejam traduzidos pela FCT, enquanto entidade executora dos Programas PIDDAC "POCTI e POSI", em PMP, levando-se assim em conta os aspectos de uma salutar prática de gestão, como são o rigor, a transparência e a preocupação em se apresentarem e justificarem os desvios em relação aos objectivos traçados.

2. Relativamente à gestão (cfr. pontos 4.3.2 e 4.3.3.4):

- A FCT não procedeu à elaboração dos PA e RA – documentos essenciais ao planeamento, programação, controlo e avaliação de resultados, não dando cumprimento ao disposto no artº. 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

Assim, **recomenda-se** à FCT que proceda à elaboração dos Planos e Relatórios de Actividades, peças fundamentais à gestão.

3. Quanto à execução física (cfr. pontos 4.3.5 e 4.3.8):

- Nas metas previstas pelo Sub-programa PRAXIS XXI, salienta-se a falta de ligação entre a informação sobre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado para os indicadores físicos dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento das acções e projectos do Programa, não possibilitando o apuramento do grau de consecução das metas fixadas antes da conclusão dos projectos.

  Considerando a reserva de eficiência, prevista nos art.^{os} 7.º, n.º 5, e 44.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, **recomenda-se** um especial cuidado na definição dos indicadores de acompanhamento que irão reflectir a eficácia, a gestão e a execução financeira do POCTI e do POSI.

4. Relativamente ao acompanhamento e controlo (cfr. pontos 4.3.6 e 4.3.8):

- O acompanhamento e o controlo de 1.º nível das Medidas do Sub-programa PRAXIS XXI, efectuados pela FCT e Gestor/GGP junto dos promotores/beneficiários finais, não foram regulares e sistemáticos, incidindo, principalmente, no circuito despesa/pagamento. Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução por peritos contratados para o efeito;
- Relativamente ao acompanhamento e controlo técnico dos projectos pela AdI, verificou-se a implementação de um sistema de monitorização eficaz, com vista a atingir os objectivos normativamente previstos, contribuir para o reajustamento dos projectos e para a utilidade dos resultados e garantir a sua sustentabilidade comercial.

Face a estas conclusões, **recomenda-se** a implementação de um sistema integrado de planeamento, programação, acompanhamento, execução e controlo, construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão e derivem indicadores de eficiência compatíveis com a avaliação dos objectivos formulados.

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 e, no âmbito da análise dos sistemas de apoios, inclui as sínteses dos relatórios das auditorias realizadas nos domínios a seguir referidos, e que tiveram por objectivo geral analisar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios, bem como o sistema de controlo instituído.

1. Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) às actividades artísticas de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música

   Ao Instituto Português das Artes do Espectáculo está atribuída a concessão de apoios (subsídios a fundo perdido) às *"actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental"*, nas áreas do teatro, da dança e da música. Em 2000, distinguiam-se as modalidades de apoio: *a)* a companhias e estruturas convencionadas, sem concurso; *b)* a companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal; *c)* a projectos pontuais apoiados por concurso, e *d)* a outros projectos, sem concurso.

   Foram objecto de auditoria os apoios concedidos pelo IPAE nessas três áreas e nas diversas modalidades de apoio.

2. Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ)

   Ao Instituto Português da Juventude está atribuído, nomeadamente: *"Dinamizar e apoiar, financeira e tecnicamente, as associações juvenis e estudantis"* e *"Promover, criar e desenvolver programas para jovens, designadamente nas áreas de ocupação de tempos livres, do voluntariado, da cooperação, do associativismo, da formação, da mobilidade e do intercâmbio"*.

   Foram objecto de auditoria os apoios concedidos no âmbito de alguns dos programas para jovens, criados no quadro do Decreto-Lei n.º 198/96, de 17 de Outubro, bem como os atribuídos às associações de estudantes do ensino superior e os concedidos no quadro do Programa Comunitário Juventude.

3. Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa

   Pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa foram concedidos subsídios a numerosas associações (colectividades locais, clubes desportivos, associações humanitárias e outras) bem como à associação constituída pelos seus funcionários. Esses subsídios foram integralmente financiados por conta de receitas consignadas ao Governo Civil.

   Foram objecto de auditoria os apoios concedidos às associações dos diversos tipos.

4. Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa "Promoção Apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH).

   Foi atribuída ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) a gestão administrativa e financeira dos apoios do Estado no âmbito dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, que visam, em articulação com as câmaras municipais, apoiar a realização de obras que permitam a recuperação de imóveis em estado de degradação. Do valor das comparticipações a fundo perdido, em regra, cabe ao IGAPHE financiar 60% e à respectiva câmara municipal 40%.

   Para verificação do processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros, pelo IGAPHE, no âmbito dos três programas, foram seleccionados 18 processos: 8 do RECRIA, 8 do REHABITA e 2 do RECRIPH.

Relativamente aos benefícios fiscais, foram objecto de análise:

- os valores das previsões, das estimativas e da despesa fiscal efectiva apresentados nos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 2000, 2001 e 2002, procedendo-se à sua confrontação com os remetidos aos serviços do Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, tendo em vista particularmente, a identificação das razões justificativas dos desvios e da evolução registada;
- o cumprimento do disposto no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal;
- os benefícios fiscais relativos às contas poupança-habitação – art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) – no âmbito de uma auditoria ao sistema de controlo destes benefícios;
- o grau de acatamento das recomendações do Tribunal, expressas no Parecer sobre a CGE de 1999, relativamente aos benefícios fiscais contratuais (art.º 49.º-A do EBF, actual art.º 39.º) e dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (art.º 21.º do EBF).

B) Conclusões e Recomendações

1 – Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) às actividades artísticas de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música

1.1. Execução financeira

A CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados" pelo IPAE, relativos a rubricas orçamentais identificáveis como apoios, o montante de 2,5 milhões de contos, tendo esses pagamentos sido efectuados indistintamente, na maior parte dos casos, por conta das dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC).

Esse montante encontra-se subavaliado, visto que foram efectuados através do Fundo de Fomento Cultural (FFC): *a)* adiantamentos em 1999, por conta dos subsídios ainda a aprovar pelo IPAE para o ano 2000, procedimento considerado ilegal, por inexistência de legislação autorizadora; *b)* pagamentos, em 2000, de subsídios aprovados pelo IPAE.

Em resultado da deficiente orçamentação e dos pagamentos realizados através do FFC, os apoios do IPAE, em 2000, não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.os 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Com o objectivo de garantir o rigor do Orçamento do Estado e a transparência das contas públicas, **recomenda-se** que:

- os apoios atribuídos pelo IPAE sejam correctamente orçamentados e pagos por conta das dotações do Instituto;
- os apoios respeitantes a um dado ano sejam efectivamente pagos por conta das dotações desse mesmo ano.

(cfr. ponto 5.2.2).

1.2. Concessão de apoios por concurso para apoio da actividade anual de companhias e estruturas, festivais de música e ciclos de concertos, e a projectos pontuais

1. Os subsídios concedidos pelo IPAE sem concurso representaram 39,1%, 36,5% e 66,0% do total atribuído, respectivamente, ao sector do teatro, da dança e da música. Como princípio geral, **recomenda-se** a concessão de todos os apoios por concurso público, excepto no caso em que esse procedimento seja manifestamente inadequado, **devendo** essas excepções estar bem identificadas nos Regulamentos (cfr. ponto 5.2.3).

2. Os subsídios atribuídos pelo IPAE às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" têm gerado controvérsia em anos sucessivos. Essa situação resulta, em parte, do grande número de candidaturas não apoiadas e, nas apoiadas, dos diferentes montantes atribuídos, dada a grande dependência desses subsídios para a realização das actividades e dos projectos pontuais a que se propuseram os candidatos.

   Essa controvérsia resulta também da instabilidade provocada pelas frequentes alterações nas orientações e decisões da tutela do IPAE, traduzidas em sucessivas e significativas

alterações aos Regulamentos nos últimos anos, bem como de insuficiências nos procedimentos e na fundamentação das decisões.

Recomenda-se que, com base na experiência entretanto adquirida e na análise comparativa da legislação de natureza idêntica de outros países, sejam elaborados regulamentos estáveis e que assegurem, por um lado a transparência na atribuição dos apoios aos criadores e produtores de espectáculos e, por outro, a responsabilização dos beneficiários pelo cumprimento das obrigações constantes desses regulamentos e dos protocolos deles decorrentes.

Recomenda-se também que a decisão dos júris de atribuição dos apoios seja melhor fundamentada, quanto ao cumprimento ou incumprimento dos diversos critérios de selecção, por forma a permitir a transparência de todo o processo. Note-se que, nos diferentes concursos, relativamente às candidaturas aprovadas, os júris não explicitaram o cálculo do montante atribuído, face ao programa/projecto e orçamento apresentado na candidatura e ao montante total disponível para esses subsídios, o que também traduz insuficiente fundamentação das decisões (cfr. ponto 5.2.3).

1.3. Pagamento e controlo dos apoios à actividade anual, a festivais de música e ciclos de concertos e a projectos pontuais

A conclusão genérica da verificação é a de insuficiências graves de controlo ou mesmo da sua inexistência, como se passa a desenvolver.

1. Quanto à comprovação da aplicação dos apoios recebidos, determinavam os regulamentos a apresentação pelos beneficiários de relatórios de actividades e de relatórios de contas. Relativamente aos subsídios de 2000, em Setembro de 2001, nos 38 processos dos diferentes tipos de apoios analisados estavam em falta 34,2% dos relatórios de actividades e 47,4% dos relatórios de contas. Também não tinham sido apresentados por beneficiários os recibos correspondentes a 56,3% das verbas recebidas, referentes a subsídios pagos pelo IPAE.

   Verificou-se também que das listagens do IPAE constavam como entrados relatórios inexistentes. Tal facto evidencia insuficiência grave de controlo, visto que esses relatórios, antes da atribuição dos apoios para o ano seguinte, devem ser devidamente analisados pelos serviços do IPAE, o que implica a necessidade da sua entrega atempada.

   Nos processos seleccionados, referentes aos sectores do teatro, da dança e da música, relativos aos diferentes tipos de apoios, não havia qualquer evidência de que à data da auditoria (Setembro de 2001) os relatórios existentes tivessem sido analisados e, segundo as informações recolhidas, mais grave e inaceitável, não estava prevista a sua análise até à realização dos concursos de atribuição dos subsídios para 2002, o que corrobora a ausência de controlo e de zelo pela boa aplicação dos dinheiros públicos.

2. Quanto ao cumprimento de prazos, os Regulamentos admitem que esses relatórios sejam apresentados fora de prazo, isto é, apenas na altura da renovação dos protocolos (para as companhias convencionadas) ou da realização dos concursos, o que reduz significativamente o prazo disponível para a sua análise e eventuais pedidos de esclarecimento ou de comprovativos de despesa que se mostrem necessários.

3. Os relatórios de actividades apresentados pelos beneficiários têm diferentes conteúdos informativos, dada a inexistência de um quadro referencial estabelecido pelo IPAE, o qual **se torna necessário** para permitir a comparação com os correspondentes planos de actividades (apresentados para a concessão do apoio) e para comparação das actividades realizadas pelos distintos beneficiários.

4. Relativamente aos relatórios trimestrais sobre o público que assistiu aos espectáculos, previstos nos apoios anuais ao teatro, foram apresentados apenas por 3 dos 12 beneficiários analisados. Os beneficiários de apoios anuais/bianuais na área da dança, estavam também obrigados a apresentar, nos relatórios anuais de actividades, a "relação circunstanciada dos públicos que fruíram dos espectáculos, de acordo com as folhas de bilheteira". No entanto, verificou-se que apenas uma das quatro companhias que apresentaram relatórios de actividades o fez. Salienta-se que os públicos dos espectáculos apoiados nos diferentes domínios, bem como a sua caracterização, constitui um factor a ponderar pelos júris na atribuição dos apoios.

5. Quanto aos relatórios de contas, apenas excepcionalmente foram suportados por elementos da contabilidade patrimonial dos beneficiários organizada de acordo com o POC. Visto que a actividade artística profissional é também uma actividade económica, **justifica-se** a implementação dessa contabilidade e a apresentação de demonstrações financeiras e de extractos contabilísticos que suportem esses relatórios.

   Assim, para que a apresentação dos relatórios de actividades e de contas não constitua uma mera formalidade e represente uma cultura de rigor na aplicação de dinheiros públicos, **recomenda-se** a obrigatoriedade da sua remessa atempada, suportados pelos necessários comprovativos, bem como que a sua análise passe a constituir uma prioridade do IPAE e que, em caso de incumprimento pelos beneficiários, sejam extraídas as devidas consequências.

6. Os Regulamentos em vigor em 2000 não especificavam outras modalidades para o exercício desse acompanhamento permanente, além do controlo documental. Nesse ano e à data da auditoria, para os sectores do teatro, da dança e da música, não estava definida e implementada uma metodologia de acompanhamento no local das actividades realizadas pelas companhias e estruturas apoiadas, nomeadamente através da visualização dos espectáculos, com carácter de acompanhamento sistemático, cuja necessidade a legislação veio reconhecer.

   Dado que o IPAE não dispõe de serviços regionalizados, e devendo constituir uma prioridade a verificação da correcta aplicação dos subsídios concedidos pelo Instituto, sem prejuízo de que a atribuição de missões a um organismo público deve ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, **recomenda-se** que essa tarefa seja também incumbida às Delegações Regionais do Ministério da Cultura e às autarquias locais (cfr. ponto 5.2.4 a)).

1.4. Pagamento e controlo dos apoios a "Outros projectos" e apoios complementares

1. Foram concedidos também subsídios para "outros projectos" e apoios complementares, para distintas finalidades, destacando-se os projectos de investimento para aquisição de equipamentos de luz e som, e as comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.

Para a comprovação da aplicação desses subsídios ao investimento, deveriam os beneficiários remeter ao IPAE, até Julho de 2001, os documentos justificativos das despesas efectuadas e, se esses documentos não fossem enviados até final de 2001, o beneficiário restituiria o apoio recebido. Analisados seis desses processos, em Setembro de 2001, ultrapassado o primeiro prazo, não tinham sido apresentados esses documentos nem justificação para o investimento não ter sido realizado nesse prazo.

Relativamente a outros projectos, designadamente deslocações para participação em festivais, não foram solicitados pelo IPAE justificativos da aplicação do subsídio, o que significa inexistência de controlo (cfr. ponto 5.2.4 b)).

2 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ)

2.1. Execução orçamental

A CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados" pelo IPJ, relativos a rubricas orçamentais identificáveis como apoios (isto é, "transferências correntes e de capital" para "instituições particulares" e "particulares") o montante de 4,8 milhões de contos, a que acrescem mais 0,2 milhões de contos referentes a outras classificações económicas, totalizando a despesa directamente afecta aos programas para jovens 5,0 milhões de contos. No total, considerando as despesas abrangidas por esses programas e, também, as despesas de funcionamento e de investimento do próprio IPJ, a despesa com a política de juventude levada a cabo através do Instituto ascendeu a 9,6 milhões de contos, para financiar actividades em muitos casos de utilidade duvidosa, e à margem de qualquer controlo, conforme fica amplamente demonstrado nalguns dos pontos seguintes (cfr. ponto 5.3.2).

2.2. Apoios a associações de estudantes do ensino superior (AE's)

Às AE's do ensino superior foram atribuídos subsídios ordinários no valor de 597.353 contos e subsídios extraordinários no valor de 60.000 contos (do qual 13.472 contos para o funcionamento das suas organizações federativas), totalizando 657.353 contos.

A legislação faz depender a atribuição do subsídio anual ordinário da prestação de contas pelos órgãos directivos das AE's ao IPJ, implicando o incumprimento dessa obrigação "a não atribuição do subsídio anual ordinário, de subsídios extraordinários e a ineligibilidade dos órgãos directivos por ele responsáveis, no prazo de um ano contado a partir do termo do mandato em que se regista tal incumprimento".

O IPJ não obtém evidência de que as contas que lhe são apresentadas pela Direcção de cada AE foram devidamente aprovadas, nos termos dos respectivos estatutos, pelos órgãos competentes, visto que não exige a apresentação das respectivas actas. Quanto à correcção das contas que lhe são remetidas, o IPJ não realiza qualquer verificação que permita obter essa garantia.

Assim, apesar da legislação atribuir ao IPJ uma função de controlo das contas das AE's e da aplicação dos subsídios anuais ordinários, nas actividades para as quais foram atribuídos, esse controlo é inexistente, limitando-se o Instituto a solicitar uma maior desagregação das contas, quando sejam apresentadas de forma pouco discriminada.

Além da implementação de contabilidade organizada e da confirmação de que as contas apresentadas foram regularmente aprovadas pelos órgãos da respectiva AE, **recomenda-se**

que essas contas sejam auditadas com regularidade. Quanto ao último aspecto, visto que o IPJ refere que não possui competências legais que lhe permitam auditar as contas das associações de estudantes, e uma vez que a concessão de apoios públicos pressupõe a existência de meios efectivos de controlo da sua aplicação, **considera-se necessário** o esclarecimento da questão por via legislativa (cfr. ponto 5.3.3 a)).

2.3. Subsídios extraordinários às AE's

Estes subsídios são pagos em duas prestações, a primeira (de 50%) com a aprovação da candidatura e a segunda após a apresentação, pela AE, do relatório de execução e dos comprovativos de despesas, a apresentar até 30 dias após a realização do projecto apoiado. Dado que o IPJ apenas obtém a confirmação da correcta aplicação da importância adiantada se for solicitada a segunda prestação e apresentados esses comprovativos, **deve** ser fixada uma data limite para a conclusão dos projectos apoiados (cfr. ponto 5.3.3 b)).

2.4. Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ)

No âmbito do PAAJ foram concedidos pelo IPJ subsídios a associações juvenis no montante de 1,2 milhões de contos.

1. Dado o atraso no processo de aprovação das candidaturas das associações juvenis de âmbito nacional aos apoios para 2000, foi pago pelo IPJ, por conta do apoio financeiro ainda a aprovar, um adiantamento no valor de 20% do apoio concedido no ano transacto (com excepção das verbas referentes às áreas de Infra-estruturas e de Equipamento), às associações com a sua situação completamente regularizada perante o IPJ, ou seja, que já tivessem entregue o relatório final de actividades e contas respeitante aos apoios recebidos no ano anterior.

   Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais face ao regulamento do programa que não prevê pagamentos enquanto não for aprovada a candidatura (cfr. ponto 5.3.4 a)).

2. A comprovação pela associação juvenil de ter realizado as despesas no montante mínimo estabelecido por protocolo, justificativas do apoio pago, é exigível apenas em 25 de Fevereiro do ano seguinte, com a apresentação do relatório final e de contas e dos comprovativos de despesa que ainda não tenham sido apresentados. **Recomenda-se** que seja efectuado maior controlo dos adiantamentos para Infra-estruturas (pagas após a aprovação da candidatura mas antes da realização das correspondentes despesas), visto que relativamente a um adiantamento pago em 1999 (para despesas a efectuar nesse ano e que não foram realizadas), se bem que o IPJ tivesse procedido ao acerto do apoio a pagar em 2000 (ano em que também não foram realizadas as correspondentes despesas), a situação já estava esquecida em 2001, como o comprova não ter havido correcções no apoio concedido para este ano e a reposição da verba não justificada ter sido efectuada apenas em 2002, após o envio do relato de auditoria.

3. Não é exigida a indicação nos relatórios de execução financeira dos apoios recebidos de outras entidades, embora exista na ficha de candidatura um campo para esse efeito, mas sem identificação da(s) respectiva(s) entidade(s). Esse facto impede a verificação da inexistência de duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade.

4. O controlo pelo IPJ da utilização das verbas concedidas é efectuado, essencialmente, através desses relatórios financeiros e dos correspondentes documentos justificativos de despesa. De notar que não é exigido à associação um mapa discriminativo das despesas realizadas, por área/projecto, que se **considera necessário**, para permitir uma melhor conferência dos documentos e a avaliação da natureza das despesas.

5. Constitui um requisito para a concessão do apoio a título de co-financiamento, na área de Recursos Humanos, que o jovem esteja vinculado à respectiva associação por qualquer regime de contrato, devendo a associação, no acto de candidatura, apresentar a documentação comprovativa. Diversos contratos não constavam dos processos analisados nem constava qualquer indicação de terem sido apresentados no acto de candidatura, o que significa deficiência de controlo do cumprimento desse requisito.

   O IPJ não exerce qualquer controlo sobre a correcção dos valores indicados pelas associações para recebimento do apoio, na modalidade do co-financiamento respeitante a contratos individuais de trabalho, visto que não exige a apresentação de folhas de remuneração entregues na Segurança Social nem os recibos de vencimento. Assim, **recomenda-se** que o IPJ passe a exigir essa documentação, conferindo os valores solicitados pelas associações.

6. Na área de "Actividades" das associações juvenis são apoiadas iniciativas como concursos de ideias, workshops, exposições, colóquios, organização ou participação em feiras, iniciativas desportivas, viagens temáticas, entre outras.

   Os apoios do Estado para a realização de viagens, designadamente à feira de Hannover e região circundante, ao Brasil ou ao Fantasporto, por muito bem fundamentadas que estejam quanto ao seu interesse cultural para os participantes, não deixam de constituir comparticipações do Estado para a realização de viagens turísticas, em que dificilmente se vislumbra a utilidade social.

   Recomenda-se que seja efectuada a avaliação criteriosa dos apoios concedidos a este tipo de actividades, isto é, a alocação de recursos públicos com esta finalidade face às alternativas para a sua aplicação na realização de objectivos socialmente relevantes e prioritários, bem como a definição de regras precisas sobre as "viagens temáticas" apoiáveis e não apoiáveis.

   Recomenda-se também que, caso sejam apoiadas, sejam apresentados pela respectiva associação os comprovativos da divulgação efectuada, bem como da inscrição e os critérios de selecção dos participantes, por forma a garantir a transparência de todo o processo.

7. Foram aceites pelo IPJ como comprovativos de despesa:

   - declarações das próprias associações de imputação às actividades apoiadas de "despesas de estrutura", sem a entrega de qualquer documentação comprovativa ou justificação do critério de imputação. Essas despesas não respeitavam a custos específicos com a realização das actividades, mas a custos gerais de funcionamento das associações, que são objecto de apoio nas áreas de Recursos Humanos e de Funcionamento, não devendo ser consideradas no conjunto das despesas relativas a outras áreas;

- declarações das próprias associações relativas a bens e serviços prestados por outras entidades a título gratuito, que obviamente não constituíram despesas da associação.

Visto que os apoios do IPJ se destinam ao co-financiamento das despesas efectivamente realizadas por cada associação, nas áreas e actividades previstas no protocolo (com excepção do caso particular dos créditos horários), a existência de despesas injustificadas (as imputadas sem documentos comprovativos e as referentes a apoios em espécie) implica o pagamento de apoios em excesso, os quais **devem** ser reembolsados ao Instituto (cfr. ponto 5.3.4 b)).

2.5. Programa Iniciativa

Em 2000, os apoios concedidos pelo IPJ ascenderam a 262,9 milhares de contos.

Salienta-se que o acompanhamento pelo IPJ das entidades apoiadas no âmbito deste programa, através de protocolos, não tem existido, o que não é aceitável, visto tratar-se de entidades que são regularmente apoiadas (cfr. ponto 5.3.5).

2.6. Programa Férias em Movimento

Às entidades que realizam campos de férias foi pago o montante de 278,5 milhares de contos, verba que inclui a taxa de participação, paga pelos participantes. **Considera-se indispensável** o acompanhamento e avaliação da realização desses campos, visto que das acções de controlo realizadas pelas Delegações Regionais do IPJ em alguns campos de férias, resultou a obrigação de reposição de verbas pelos respectivos promotores, ou mesmo a anulação do apoio concedido (cfr. ponto 5.3.6).

2.7. Programa Comunitário Juventude

A gestão do programa comunitário "Juventude", exclusivamente financiado pelo orçamento comunitário foi atribuído à Agência Nacional do Programa "Juventude", tendo por director o presidente da comissão executiva do IPJ e cabendo ao Instituto arrecadar as receitas consignadas à Agência e processar as correspondentes despesas. No âmbito deste programa, os apoios pagos em 2000 totalizaram 176,1 milhares de contos.

Da análise efectuada à concessão e pagamento destes apoios concluiu-se que estavam a ser cumpridas as disposições comunitárias regulamentadoras do Programa Juventude.

Essas disposições obrigam os beneficiários a apresentar apenas alguns tipos de documentos justificativos de despesa (designadamente das viagens realizadas no âmbito das acções) devendo, no entanto, conservar toda a documentação da despesa com a execução do projecto. Embora esteja prevista a realização de auditorias a essas despesas, pela Agência Nacional, pela Comissão Europeia, ou pelo Tribunal de Contas Europeu, verificaram-se deficiências a este nível, visto não terem sido iniciadas auditorias pela Agência Nacional, em colaboração com o IPJ.

Considera-se necessário também um controlo mais adequado dos prazos para a apresentação dos relatórios de execução dos projectos, visto que se observaram casos de incumprimento, o que implica atrasos no pagamento dos apoios aos beneficiários. Esses atrasos comprometem

o grau de execução financeira do Programa e o financiamento pela União Europeia (cfr. ponto 5.3.7).

2.8. Apoio à Jovem Criação

Este programa refere-se aos financiamentos concedidos ao Clube Português de Artes e Ideias para organização de um concurso de trabalhos por diversos artistas em várias áreas temáticas e para a realização de exposições de obras seleccionadas em representação de cada país da CPLP, tendo sido pago 63,5 milhares de contos.

A entidade beneficiária é uma associação juvenil que também recebeu apoio financeiro do PAAJ para as actividades previstas no programa Apoio à Jovem Criação, situação que configura a duplicação de apoios com a mesma finalidade e evidencia deficiência de controlo dos apoios que são concedidos através de diferentes programas à mesma entidade (cfr. ponto 5.3.8).

3 – Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa

3.1. Enquadramento dos apoios concedidos em 2000

Embora constitua uma prática generalizada a atribuição pelos Governos Civis de subsídios a entidades particulares, constatável através das respectivas listagens publicadas no Diário da República, nos termos da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a legislação em vigor em 2000 (Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro) não atribuía competência aos Governadores Civis para conceder tais subsídios. Relativamente aos atribuídos pelo Governo Civil de Lisboa, foram concedidos a numerosas associações (colectividades locais, clubes desportivos, associações humanitárias e outras) bem como à associação constituída pelos seus funcionários.

Apenas no ano seguinte o Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto, veio aditar ao Decreto-Lei n.º 252/92 o art.º 4.º-A que, pela alínea e) do n.º 1, atribui competência ao Governador Civil para *"Atribuir financiamentos a associações no âmbito do distrito"*. Assim, os subsídios atribuídos em 2000 pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa não tinham base legal (cfr. ponto 5.4.1).

3.2. Execução orçamental

A CGE/2000 evidencia como "pagamentos efectuados" por conta das dotações com compensação em receita consignada do Governo Civil do Distrito de Lisboa (GCDL) o montante de 445.425 contos, montante inferior em 44.436 contos aos pagamentos efectivamente realizados, que ascenderam a 489.861 contos.

A diferença deve-se ao facto de o GCDL ter efectuado pagamentos através de verbas adicionais da sua tesouraria, excedendo as verbas recebidas do Orçamento do Estado por conta das referidas dotações, sem ter observado as regras orçamentais do duplo cabimento a que o organismo se encontra sujeito. Como consequência, essa despesa adicional paga não foi contabilizada na Conta Geral do Estado, estando assim subavaliada. O procedimento seguido foi ilegal, por contrariar o disposto no art.º 3.º (princípio da unidade e universalidade) da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, então em vigor) (cfr. ponto 5.4.2).

3.3. Apoios concedidos à generalidade das associações

1. Na maior parte dos casos analisados (55%), no pedido de apoio dirigido ao Governador Civil embora seja indicada a finalidade do apoio, isto é, o tipo de despesas a que se destina o co-financiamento, não foi indicado o montante total dessas despesas nem o montante do apoio solicitado. De notar que, dada a inexistência de normas regulamentadoras, não estão definidas os elementos a apresentar no pedido de apoio. Por regra, a solicitação de apoios ao Estado **deve** estar fundamentada e suportada em orçamentos ou facturas pró-forma de fornecedores, em particular no caso do co-financiamento de investimentos.

   Não existem regras objectivas para a determinação do montante e da percentagem de apoio atribuído, que variaram significativamente nos casos analisados. Assim, embora os valores relativos aos apoios analisados evidenciem alguns limites, em função da natureza da entidade beneficiária e da finalidade do apoio, dada a inexistência de regras estabelecidas, nada se pôde concluir.

2. Não é exigido aos beneficiários qualquer comprovativo da aplicação do apoio recebido, pelo que o controlo dessa aplicação se limitou a alguns casos, relativamente aos quais o Governo Civil tomou eventual conhecimento da realização das iniciativas ou dos investimentos apoiados. Assim, o controlo efectuado é praticamente inexistente.

   Como, em regra, deve ser comprovada pelos beneficiários a aplicação dos subsídios recebidos do Estado, nas finalidades a que se destinaram, **devem** também ser instituídos procedimentos de acompanhamento e controlo, no local, da realização dos investimentos objecto de apoio.

3. Em suma, relativamente aos apoios em apreço, **considera-se necessária** a definição, por acto legislativo, de um quadro regulamentar que estabeleça, nomeadamente, os seus objectivos, as condições de acesso, a natureza das despesas apoiáveis e não apoiáveis, as prioridades, os critérios de apreciação dos pedidos e as regras de cálculo do apoio, as obrigações dos beneficiários, bem como a metodologia para o seu controlo e acompanhamento (cfr. ponto 5.4.4.1).

3.4. Financiamento atribuído à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa

Seguindo uma prática anterior, para 2000 foi atribuído pelo Governo Civil de Lisboa um financiamento à associação constituída pelos seus funcionários, no montante de 43.600 contos.

Esses subsídios destinaram-se e foram aplicados essencialmente num "cabaz de Natal" (para cada associado e para cada funcionário da Comissão de Assistência e Habitação Social dependente do Governo Civil) e no "subsídio/complemento de refeição" (para cada associado, como compensação pelo encerramento do refeitório), representando as duas rubricas 85,3% dessas verbas.

As verbas assim atribuídas constituem, objectivamente, adicionais às remunerações e ao subsídio de refeição legalmente estabelecidos, podendo ser consideradas pagamentos indevidos e recair nos responsáveis a responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 5.4.4.2).

3.5. Financiamento atribuído ao Conselho Português para os Refugiados e à Obra Católica Portuguesa das Migrações

Entre o Governo Civil de Lisboa, o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e, respectivamente, o Conselho Português para os Refugiados (CPR) e a Obra Católica Portuguesa das Migrações (OCPM), foram celebrados protocolos de cooperação, em 2/03/99, homologados por despacho da mesma data do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, para, respectivamente, o apoio jurídico a prestar aos requerentes de asilo e refugiados em Portugal, e o apoio social a imigrantes e associações de imigrantes em Portugal.

Em 2000 não foram celebrados novos protocolos ou adendas para a renovação dos anteriores. Dado que a vigência dos protocolos celebrados tinha terminado, a atribuição dos apoios para 2000 deveria estar sustentada na renovação dos protocolos.

Não constava dos processos analisados a avaliação do cumprimento dos protocolos celebrados com as duas entidades, que competia ao Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e ao Governo Civil de Lisboa, nem evidência da aprovação dos relatórios de execução apresentados por aquelas entidades (cfr. ponto 5.4.4.3).

4 – Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa "Promoção Apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH)

4.1. Execução financeira

1. A dotação inicial e final do Programa ascendeu a 5.964.000 contos. No entanto, no final da execução orçamental estava congelada a verba de 4.067.255 contos, o que corresponde a 68,2% da dotação inscrita no Orçamento do Estado.

   Como tem vindo a ser referido pelo Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a CGE, os congelamentos/descongelamentos, visto que decorrem à margem das alterações orçamentais, não estão previstos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, designadamente no seu art.º 18.º (execução do orçamento da despesa) 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 o programa em apreço, a dotação orçamental foi substituída pela "dotação corrigida" (dotação orçamental menos congelamentos), que não figura na Conta Geral do Estado, afectando o seu significado e rigor, nomeadamente quando se pretende avaliar o grau de execução orçamental.

2. Relativamente à execução orçamental, foi requisitado pelo IGAPHE por conta do programa o montante de 1.896.745 contos, contabilizado na CGE como "pagamentos efectuados". Desse montante, parte não foi utilizada pelo Instituto (571.468 contos), tendo sido reposta no ano seguinte como receita orçamental, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos (reposição de saldos).

   A verba não utilizada, que representou 30,1% do montante requisitado e transferido para o IGAPHE por conta do programa "Promoção Apoiada", implicou uma sobrevalorização das despesas desse programa e do total das despesas evidenciadas na CGE/2000, em

571.468 contos, e um acréscimo da receita orçamental do ano seguinte. O elevado montante de verbas requisitadas e não utilizadas evidencia o incumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2000), que obriga à requisição apenas das verbas estritamente indispensáveis.

A requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para contas bancárias fora do Tesouro, tem também consequências negativas para a Tesouraria do Estado, implicando um montante adicional de endividamento para o financiamento dessas transferências. Assim, tal como tem sido uma constante nos sucessivos Pareceres sobre a CGE, mais uma vez **se exige** o estrito cumprimento dessa norma de execução orçamental (cfr. ponto 5.5.2.1).

4.2. Atribuição dos apoios pelo IGAPHE

As tarefas de natureza técnica relativas às obras a realizar e a análise dos respectivos orçamentos competem à respectiva câmara municipal, competindo ao IGAPHE verificar se os processos estão devidamente instruídos e confirmar a correcção dos cálculos apresentados pela câmara que, por fogo, discriminam: os valores das obras referentes às partes comuns (no exterior e no interior); as obras individuais em cada fogo/fracção; a percentagem e o valor da comparticipação total e a que corresponde ao município.

Dado que se trata de processos demorados, entre a apresentação do pedido, a decisão pela câmara municipal e a subsequente aprovação pelo IGAPHE da respectiva comparticipação, as divergências encontradas no cálculo da comparticipação efectuado pelo Instituto em relação aos cálculos apresentados pelas câmaras têm por base alterações de natureza legislativa entretanto ocorridas, relativamente aos factores envolvidos nesse cálculo (cfr. ponto 5.5.3.1).

4.3. Pagamento das comparticipações pelo IGAPHE

Tal como no processo de aprovação das obras a realizar e dos respectivos orçamentos, compete à respectiva câmara municipal a fiscalização das obras e das despesas efectivamente realizadas, limitando-se o IGAPHE ao correspondente pagamento da sua parte da comparticipação.

Para o cálculo das comparticipações a pagar pelo IGAPHE, tal como pelas câmaras municipais, são elaborados mapas por processo (prédio), dos quais consta toda a informação necessária ao seu apuramento.

Relativamente a um dos processos analisados no âmbito do RECRIPH, entre a data da aprovação da comparticipação e o seu pagamento, ocorreu uma redução da taxa do IVA aplicável às empreitadas no âmbito desse programa, de 17% para 5%, que foi considerada pela respectiva Câmara Municipal, na altura do pagamento da sua parte da comparticipação, que foi reduzida em relação ao montante inicialmente aprovado, mas não foi considerada pelo IGAPHE.

Visto que competiu à Câmara Municipal confirmar o valor das obras realizadas, facturadas com inclusão do IVA, não tendo o IGAPHE considerado a redução na taxa desse imposto no cálculo da sua parte da comparticipação a pagar, **deverá** o Instituto esclarecer junto da respectiva câmara municipal qual era, efectivamente, o montante devido da comparticipação (cfr. ponto 5.5.5).

5 – Benefícios fiscais

5.1. Quantificação e publicitação

1. Tal como nos anos anteriores, verifica-se que a quantificação da despesa fiscal respeita apenas a cinco impostos (IRS, IRC, IVA, ISP e IA), observando-se mesmo em relação a estes situações para as quais não são apresentados quaisquer valores, pelo que o Tribunal de Contas **recomenda** que o apuramento da despesa fiscal seja mais abrangente (cfr. ponto 5.6.2).

2. Continuando a verificar-se incumprimento do disposto no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE) e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal reitera a **recomendação** de que passem a ser publicados os montantes dos benefícios concedidos (cfr. ponto 5.6.3).

5.2. Benefícios fiscais relativos às contas poupança-habitação

1. Foram adoptadas medidas legislativas que vieram clarificar e reforçar os mecanismos de controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, contudo, não foram atempadamente regulamentadas, pelo que o Tribunal de Contas **recomenda** que (cfr. ponto 5.6.4.1):

   - seja dado cumprimento às exigências decorrentes do novo regime jurídico das contas poupança-habitação (CPH), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, e ao art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais;
   - se clarifique, por via regulamentar, a tipologia dos documentos que devem ser aceites como comprovativos da utilização destes benefícios fiscais, a fim de uniformizar os procedimentos dos serviços da Administração Fiscal envolvidos no seu controlo e vincular as instituições depositárias de CPH e os sujeitos passivos.

2. Continua a não ser feito de forma adequada o tratamento da informação recebida das instituições depositárias e por constituir uma base de dados dos sujeitos passivos com CPH (cfr. ponto 5.6.4.2).

3. As acções inspectivas realizadas em sede de IRS continuam a não ser dirigidas especificamente aos benefícios fiscais, só lateralmente envolvendo o controlo destes; mesmo quando no âmbito dessas acções os benefícios fiscais das CPH são alvo de controlo, este não é exercido com base em critérios de risco de evasão e fraude fiscal (cfr. ponto 5.6.4.2).

4. O Tribunal de Contas **recomenda** que seja instituído e implementado um sistema de controlo, integrando as vertentes administrativa e inspectiva, e que tenha em conta:

   - a verificação do cumprimento das obrigações declarativas das instituições depositárias, a criação e manutenção de bases de dados das contas poupança-habitação, o recurso a outros indicadores (designadamente, recolhidos das declarações de IRS), bem como o cruzamento da informação, com vista a identificar situações de risco de evasão e fraude fiscal, com base nas quais deverão ser desencadeadas as acções inspectivas (cfr. ponto 5.6.4.2).

5. Sem prejuízo do sistema de controlo a implementar, não deve ser descurado o controlo relativo aos exercícios já decorridos (cfr. ponto 5.6.4.2).

6. Verificou-se que a informação fornecida pelas instituições depositárias é deficiente, intempestiva e por vezes inexistente, pelo que se **recomenda** que, sempre que através do controlo administrativo e/ou das acções dirigidas aos beneficiários das CPH, se apurem indícios de incumprimento reiterado das obrigações declarativas, sejam desencadeadas acções inspectivas junto das instituições depositárias, sem prejuízo de, no decurso de outras acções, se proceder ao acompanhamento da matéria em apreço (cfr. ponto 5.6.4.3).

7. O Tribunal **recomenda** ainda que seja aperfeiçoado o Sistema de Indicadores de Gestão da DGCI, de molde a proporcionar informação estatística detalhada sobre os benefícios fiscais.

5.3. Benefícios fiscais dos art.ºs 49.º-A e 21.º do EBF

O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas no Parecer sobre a CGE de 1999, no que respeita às matérias que foram objecto de auditorias no âmbito do controlo dos benefícios fiscais em regime contratual (art.º 49.º-A do EBF, actual art.º 39.º) e dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (art.º 21.º do EBF) – (cfr. ponto 5.6.5).

1. Verificou-se que, relativamente aos benefícios fiscais do art.º 49.º-A, não foram acatadas cabalmente as recomendações feitas, nomeadamente no que diz respeito à liquidação adicional em IRC de um dos processos então analisados, pelo que o Tribunal **recomenda** que a mesma seja feita urgentemente.

2. Relativamente aos benefícios fiscais previstos no art.º 21.º do EBF, foi alterado o art.º 115.º-A do Código do IRS (actual art.º 122.º) e o art.º 21.º do EBF, daí resultando que as empresas gestoras ficam obrigadas a comunicar à DGCI os valores de todos os reembolsos dos certificados.

   Porém, só em 25 de Junho de 2002 foi publicada a Portaria n.º 698/2002 que aprova o novo modelo declarativo a apresentar à DGCI, não foram emitidas instruções administrativas no sentido de uniformizar os procedimentos dos serviços da Administração Fiscal e não foi também prestada informação sobre a realização de acções inspectivas às sociedades gestoras dos fundos e aos sujeitos passivos de IRS com base em indícios de risco de evasão e fraude fiscal, pelo que o Tribunal **reitera,** na parte aplicável, **as recomendações** feitas no Parecer sobre a CGE de 1999.

VI – DÍVIDA PÚBLICA

A) Âmbito da verificação

Este capítulo, que visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, comporta:

1. O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes em moeda nacional, em moeda estrangeira e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada – (utilização de empréstimos de anos anteriores, assunções de passivos, amortizações e variações cambiais), bem como as operações realizadas no âmbito do processo de transição para o euro, - redenominação e reestruturação da dívida. Analisa-se a observância das condições estabelecidas nos artigos 85.º a 92.º, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento do Orçamento do Estado, bem como ao financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, dos empréstimos e dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo no limite estabelecido no artigo 85.º e o cumprimento do limite estabelecido para a dívida denominada em moeda estrangeira não protegida da exposição cambial.

2. As conclusões de uma auditoria especificamente dirigida à avaliação da gestão da dívida pública levada a cabo pelo Instituto de Gestão do Crédito Público durante o ano de 2000, realizada com recurso a um consultor externo, incluindo a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados.

3. O produto dos empréstimos e sua aplicação, nomeadamente no financiamento da execução orçamental e das operações previstas nos artigos 77.º - "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 78.º – "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.

4. A evolução das amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior e o confronto dos correspondentes valores constantes do Cap. 07 – "Encargos da dívida pública", do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças e do mapa do "Desenvolvimento dos encargos com a dívida pública", da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Publico relativa a 2000 e, no respeitante às amortizações, com os do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2000", do relatório da Conta. Procede-se ainda à análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida".

5. A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução no decurso do ano das responsabilidades directas do Estado, nomeadamente a concessão de garantias, as utilizações de empréstimos garantidos 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 apurados pelos serviços do Tribunal com os constantes da Conta.

   Considerando o disposto no artigo 81.º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado. É também objecto de análise a evolução das responsabilidades indirectas do Estado, decorrentes de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público.

6. A evolução das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento, contratados pela COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A. e os fluxos daí decorrentes, bem como o cabimento no limite estabelecido para este tipo de garantias no n.º 3 do art.º 81.º da Lei do Orçamento.

B) Conclusões e recomendações

1. Movimento da dívida directa

1. Em 2000, o acréscimo global de endividamento directo foi de 645,4 milhões de contos inferior em 278,7 milhões de contos ao registado no ano anterior. Tal evolução deveu-se ao aumento de 785,0 milhões de contos da componente da dívida denominada em moeda nacional e à redução de 139,6 milhões de contos na dívida em moeda estrangeira (cfr. ponto 6.3).

2. O apuramento realizado no âmbito dos trabalhos preparatórios do presente parecer permitiu concluir que o valor a considerar como acréscimo do endividamento dos Fundos e Serviços Autónomos para efeitos do artigo 85.º da LOE, deveria ter sido de 9,268 milhões de contos, **recomendando-se** à DGO, entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, que se certifique da consistência dos dados aí apresentados, oriundos de diversas fontes (cfr. ponto 6.4).

2. Operações de gestão da dívida

1. Os empréstimos foram, em geral, emitidos em euros e a taxa fixa, o que está conforme com o enquadramento regulamentar aplicável e com as condições de mercado então prevalecentes (cfr. ponto 6.5.3).

2. Da análise às operações de financiamento conclui-se pelo cumprimento, na sua generalidade, das linhas preconizadas no programa de financiamento inicialmente aprovado e, entretanto, ajustado ao acréscimo das necessidades de financiamento ocorridas no ano. Exceptua-se o facto de não ter tido lugar a alteração das condições de emissão de certificados de aforro prevista no referido Programa, o que se ficou a dever a decisão governamental e não a qualquer acção ou omissão do IGCP (cfr. ponto 6.5.3).

3. As emissões do ano concentraram-se numa série de OT a 10 anos e numa série subsidiária de OT a cinco anos. Marginalmente, foram utilizados instrumentos de curto prazo, para ocorrer a necessidades pontuais de tesouraria; a concentração das emissões em obrigações a dez anos, que tinha por objectivo a redução do risco de liquidez, revelou-se, no entanto, incapaz de produzir resultados que alterassem significativamente o posicionamento dos *spreads* da dívida da República face aos obtidos pelos restantes Estados europeus (cfr. ponto 6.5.3).

4. A colocação de títulos de médio e longo prazo efectuou-se quer por via sindicada quer através de leilão. No tocante aos empréstimos por via sindicada não foi possível identificar o critério de selecção das instituições financeiras, pelo que se **recomenda** ao IGCP que documente melhor o fundamento das suas decisões nesta matéria (cfr. ponto 6.5.3).

5. A gestão da dívida foi pautada por duas Orientações do Governo, vigorando uma até ao final do 1.º semestre e outra posteriormente. A origem desta alteração, segundo o IGCP, residiu na

reformulação do modelo que produz as políticas óptimas alternativas, por no anterior terem sido detectados erros na sua especificação, susceptíveis de alterar a aderência do modelo à realidade e, consequentemente, a sua credibilidade e utilidade na gestão da dívida pública portuguesa.

No final do ano de 2001, tomou-se conhecimento de que estava em curso uma nova alteração da carteira de referência. Assim, **recomenda-se** aos responsáveis do IGCP que, caso a versão actual não tenha atingido o padrão de robustez e segurança desejáveis neste domínio, dediquem a este assunto a atenção e o investimento necessário, para que se possam alcançar padrões de estabilidade aceitáveis (cfr. ponto 6.5.2).

6. No âmbito das operações de gestão da dívida pública, o IGCP realizou 28 operações de swap, incluindo uma swaption, tendo sido, regra geral, observadas as normas aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo. Das 24 operações de *swap* analisadas resultou um ganho efectivo de 154 milhares de euros e um ganho potencial de 104,965 de milhões de euros.

   A operação de *swaption* visou fixar em 4,84% a taxa de juro de um financiamento de 2000 milhões de euros, com um cupão de 3,98%, o qual incluía uma sequência de opções de venda por parte dos investidores ao Estado. Importa no entanto referir que o título que justificou a contratação desta mesmo swaption, caso não tivesse sido emitido com a inclusão de várias opções para o investidor, o resultado financeiro teria sido francamente mais favorável aos interesses do Estado, que suportaria em termos futuros um custo anual inferior em cerca de 64 p.b. (cfr. ponto 6.5.4).

7. O IGCP nem produziu o relatório de gestão correspondente ao 2.º trimestre, como determinado nas Orientações do Governo, facto do qual deu conhecimento à tutela, nem manteve o registo dos valores assumidos por todas as variáveis cujos níveis são passíveis de controlo, nos termos da lei (cfr. ponto 6.5.5); apesar de prevista nas referidas Orientações, o Instituto também não apresentou a informação sobre o custo *cash flow* e o custo orçamental da carteira (cfr. ponto 6.5.6).

8. Da auditoria realizada à gestão da dívida pública portuguesa no ano 2000 salientam-se, ainda, as seguintes conclusões, as quais apenas serão válidas na medida em que seja fiável a informação produzida pelo IGCP, através dos seus sistemas informáticos:

   - As alterações ocorridas em Julho de 2000, que se consubstanciaram na modificação da carteira de referência e nas alterações das Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP, conduziram a um controlo mais apertado das variáveis relacionadas com o risco de refinanciamento e de taxa de juro. No que respeita ao risco de crédito, as alterações são propiciadoras do aumento deste tipo de risco a vários níveis, com maiores graus de liberdade na gestão da dívida directa por parte do IGCP (cfr. ponto 6.5.5);
   - O resultado da confrontação dos indicadores da carteira real e da carteira de referência, designadamente dos desvios apurados relativamente aos limites fixados nas Orientações para a gestão da dívida directa, permitiu verificar o respectivo cumprimento. Os referidos indicadores permitem avaliar o risco cambial, quer em termos de exposição primária, quer em termos de exposição líquida, o risco de refinanciamento, o risco de taxa de juro, medido pelo prazo médio de refixação, a duração modificada e o risco de crédito (cfr. ponto 6.5.5);
   - O custo da carteira real superou o da carteira de referência, tendo para o efeito contribuído a maior exposição cambial da carteira real (cfr. ponto 6.5.6);

- **Sugere-se** a implementação de um "painel de bordo" que permita fazer o acompanhamento permanente dos níveis alcançados pelas diferentes variáveis em função das quais a dívida deve ser orientada, nos termos da lei (cfr. ponto 6.5.2).

3. Aplicação do produto de empréstimos

1. No ano em apreço, a Direcção Geral do Orçamento, modificou a forma de contabilização das despesas inerentes aos certificados de aforro, considerando que o funcionamento da lógica subjacente à contabilidade pública/orçamental, associada à especificidade destes títulos, exige a cobertura orçamental dos juros, pelo seu valor bruto, no momento do seu vencimento. As contrapartidas desse movimento passaram a ser, por um lado, a receita de IRS, na parte correspondente ao imposto deduzido e, por outro, a "emissão de dívida", pelo montante dos juros capitalizados, líquidos de imposto. Excluindo o valor da progressão dos certificados de aforro, o produto da emissão é superior ao registado em 1999, em cerca de 165,1 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.1).

2. Em 2000, verificou-se um importante aumento do produto das emissões de CEDIC's, no valor de 167,5 milhões de contos (cfr. pontos 6.2.1.3 e 6.6.1).

3. O total das operações relativas a assunção de passivos e regularização de responsabilidades autorizadas no ano económico de 2000 ao abrigo da Lei do Orçamento (artigos 77.º e 78.º) totalizou 92 milhões de contos, invertendo-se a tendência observada no ano anterior, já que o montante autorizado foi inferior, em cerca de 240 milhões de contos, ao do ano de 1999 (cfr. ponto 6.6.3).

4. O limite para aumento do endividamento líquido previsto na LO/2000 para este tipo de operações, ascendia a cerca de 393.019 milhares de contos, cerca de quatro vezes superior ao montante utilizado (cfr. ponto 6.6.3).

5. Ao abrigo da alínea a) do artigo 77.º foram assumidos passivos no valor total de cerca de 10,510 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.3):

   a) Foi assumido um passivo da Brisa de cerca de 6.215.120 contos, cujo capital, no montante de 5.600.000 contos, foi regularizado com receitas das privatizações através do FRDP; os juros vencidos até à data da assinatura do despacho autorizador, no montante de 613.411 contos, foram regularizados através do capítulo 60 do OE e os juros remanescentes, no valor de 1.709 contos, liquidados através da conta "IGCP - Encargos da Dívida Pública".

   b) Foram ainda assumidos passivos da EPAC no montante de 4.295.234 contos.

6. Ao abrigo das várias alíneas do artigo 78.º da LOE/2000, foram regularizados pelo Estado Português 81,521 milhões de contos (cfr. ponto 6.6.3). Assim:

   a) Ao abrigo da alínea a) foi assumida dívida do GAPA – Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto, num total de 55 mil contos, dos quais cerca de 42 milhares de contos respeitam a juros e o remanescente a capital.

   b) Ao abrigo da alínea b), foram assumidos passivos da EPAC no montante de 48.515.222 contos, sendo o valor respeitante a capital (47.361.738 contos) regularizado com receitas

das privatizações, através do FRDP, e o valor referente a encargos através da conta "IGCP – Encargos da Dívida Pública" (1.153.483 contos).

c) Ao abrigo da alínea c), foram regularizados encargos com a descolonização num montante total de cerca de 6.505 mil contos. Sendo a maioria deste valor (6.169 mil contos) respeitantes a prestações a beneficiários da Previdência das ex-Províncias Ultramarinas realizadas de acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro; o remanescente destinou-se ao reembolso de encargos ao ex-Banco Mello (326.884 contos) e ao ex-Banco Português do Atlântico (8.295 contos).

d) Ao abrigo da alínea e), foram regularizados encargos emergentes do PDRITM – I ao IFADAP no montante de cerca de 148.454 contos.

e) Ao abrigo da alínea f), foram regularizados cerca de 106.082 contos, referentes ao pagamento das diferenças de vencimento dos magistrados judiciais e do Ministério Público respeitantes ao período de 1/01/1991 a 1/01/1993.

f) A Fundação Ricardo Espírito Santo Silva viu parte da sua dívida ao Estado, no montante de 150.000 mil contos, resolvida ao abrigo da alínea g) do artigo 78.º da LOE/2000 e o remanescente ao abrigo da LOE/2001. Esta situação remonta a 1989 e muito embora tivessem sido inscritas, nos Orçamentos do Estado de 1990 a 1994, verbas para a Fundação fazer face aos encargos decorrentes da operação de consolidação das dívidas, de forma a que estas estivessem regularizadas no final de 1994, a verdade é que, em Janeiro de 1995, a dívida não tinha sido liquidada, ascendendo a 75,9 mil contos, uma vez que, devido à não formalização da reestruturação da dívida, a DGT afectou o produto das dotações prioritariamente à regularização de juros de mora, e só marginalmente a juros contratuais e capital. O Tribunal de Contas, aliás, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994, referiu que a situação não estava resolvida no final desse ano e com tendência para o seu crescimento, à medida que fosse protelada a decisão. Efectivamente, o arrastamento desta situação conduziu a que, no final de 1999, a dívida da FRESS à DGT ascendesse a 154 mil contos.

g) Ao abrigo deste artigo foi ainda regularizada dívida ao grupo EDP – Electricidade de Portugal, S.A., num total de 26 milhões de contos, em consequência da decisão de suspensão dos trabalhos de construção da barragem do Foz Côa.

7. Parte das despesas efectuadas ao abrigo do disposto nos artigos 77.º e 78.º da LOE/2000, no valor de 37.150 milhares de contos, não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo esta lacuna sido ultrapassada por recurso a operações de tesouraria, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da sua ilegalidade sucessivamente denunciada pelo Tribunal de Contas (cfr. ponto 6.6.3).

4. Amortizações e encargos com a dívida pública

1. À semelhança de anos anteriores, os valores inscritos no Capítulo 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, diferem dos correspondentes valores apresentados na conta de gerência do IGCP, tendo-se apurado, no ano em apreço, diferenças no valor global de cerca de 155,784 milhões de contos.

No essencial, tais diferenças resultam de, no referido Capítulo 07 do Ministério das Finanças, se considerarem como pagamentos efectuados os valores transferidos para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública", por conta das dotações orçamentais, não se tomando em conta os saldos não utilizados a repor e, em sentido inverso, os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com aplicação das receitas das privatizações, bem como as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (cfr. ponto 6.7.1).

2. Segundo informação do IGCP, os valores restituídos correspondentes a comissões liquidadas para pagamento de encargos que não se verificaram, no montante de 3.363 contos, foram repostos *"… como reposição não abatida (…) em 22 de Maio de 2001"*. Tal procedimento viola o disposto no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, dado que tais importâncias, recebidas na sua maior parte entre Fevereiro e Abril de 2000, que deveriam ter sido repostas nesse mesmo ano, só o foram passado mais de um ano, após o apuramento dos montantes não utilizados face aos valores requisitados (cfr. ponto 6.7.1).

3. Em 2000, foram requisitados em excesso cerca de 2.115 milhares de contos pelo IGCP, valor esse que, não sendo susceptível de utilização nos fins para que foi requisitado, só foi reposto em 22 de Maio de 2001, ultrapassado largamente o prazo legal estabelecido para essa reposição (cfr. ponto 6.7.2).

4. Na contabilização dos juros, à semelhança do procedimento adoptado em 1999, o IGCP fez "repercutir" nos valores registados os resultados dos *swaps* efectuados, deduzindo ou adicionando aos pagamentos efectuados os resultados positivos ou negativos daquelas operações, pelo que os valores das despesas com juros, inscritos, quer na conta de gerência referente a encargos com a dívida pública, quer nos mapas enviados à Direcção-Geral do Orçamento para inclusão na Conta Geral do Estado, não correspondem ao montante dos juros pagos aos mutuantes/investidores.

   Deste procedimento resultou, em 2000, o abate indevido de cerca de 34,8 milhões de contos à despesa com juros. Trata-se de um procedimento que, para além de ser susceptível de colidir com a transparência das operações, se considera ilegal, por violação das regras do orçamento bruto, da especificação das receitas e despesas, consagradas nos artigos 5.º e 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, implicando o desvirtuamento dos valores constantes da Conta Geral do Estado, no Cap. 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, e da conta de gerência do IGCP relativa aos encargos com a dívida pública (cfr. ponto 6.7.3).

5. Relativamente aos "Outros encargos", o IGCP voltou a incluir nesta rubrica as "Transferências para despesas de funcionamento", que ascenderam a 1.240.000 contos, verba correspondente à comissão de gestão anual prevista no artigo 25.º do Decreto – Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

   O Tribunal de Contas manifesta as suas reservas ao conteúdo das citadas normas, quer no que respeita à fixação da comissão de gestão em percentagem do stock da dívida, quer à respectiva contabilização como encargos da dívida, uma vez que, sendo o IGCP um organismo público que tem como missão a gestão da dívida pública, o valor das transferências do Orçamento do Estado necessárias ao seu funcionamento deveria ser fixado em função das necessidades reais, devidamente justificadas, e constar como tal, no OE e no orçamento privativo. Esta forma de contabilização, para além de contrariar o quadro geral da

classificação económica e funcional das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA, conduz a que na Conta Geral do Estado este tipo de encargos, de natureza residual, esteja significativamente sobreavaliado.

Por estas razões, o Tribunal de Contas **recomenda** que seja reponderado o conteúdo das normas em questão (cfr. ponto 6.7.3).

6. Em 2000, registou-se um importante aumento das despesas associadas à subscrição e resgate de certificados de aforro, devido à assinatura de um protocolo, em Março de 2000, entre o IGCP e os CTT, que resultou num acréscimo de encargos para o Estado de cerca de 291,9 milhares de contos, +84,4% em relação ao ano anterior (cfr. ponto 6.7.3.2.2).

5. Dívida Garantida

1. Continua a observar-se, como se assinalou nos últimos Pareceres, que algumas entidades beneficiárias de garantias do Estado não cumprem, ou cumprem extemporaneamente, os deveres de informação sobre as amortizações de capital e pagamentos de juros realizados, a que se encontram obrigadas pelas Leis n.os 1/73, de 2 de Janeiro, e 112/97, de 16 de Setembro, não prevendo os citados diplomas qualquer sanção para o não cumprimento das referidas obrigações. Uma vez que tal incumprimento pode implicar a desactualização de parte da informação registada pela Direcção-Geral do Tesouro, não podem considerar-se inteiramente fiáveis os valores apurados por aquela Direcção-Geral relativamente às responsabilidades do Estado por garantias prestadas. Atento o exposto, torna-se premente que a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, seja objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar esta lacuna, bem como a estender aos mutuantes a obrigação de informar a DGT sobre a realização de amortizações e pagamentos de juros, ou o seu incumprimento, no que respeita à parte do empréstimo garantida pelo Estado, conforme **recomendação** já exarada pelo Tribunal nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1998 e 1999 (cfr. ponto 6.8.2).

2. Realça-se ainda que, em certos casos, as entidades beneficiárias não enviaram os documentos comprovativos das amortizações do capital e do pagamento dos juros, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 19.º da referida lei, para as operações cuja garantia foi autorizada ou aprovada após a sua entrada em vigor (cfr. ponto 6.8.2).

3. Ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000 e da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, foi prestada pelo Estado uma garantia pessoal a um empréstimo contraído, na ordem interna, pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., no montante global de 20.048 milhares de contos, bem como três garantias pessoais a empréstimos contraídos, na ordem externa, pela CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., pela REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P., e pela ANAM - Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A., no montante global de 85.169 milhares de contos (cfr. pontos 6.8.1.1 e 6.8.1.2).

4. Ainda ao abrigo dos referidos diplomas, só se verificou a concessão de uma garantia pessoal por parte de outras pessoas colectivas de direito público, neste caso do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, a qual se destinou a assegurar as responsabilidades eventualmente emergentes para a Caixa Geral de Depósitos em virtude da garantia bancária que emitiu no âmbito da operação tendente à realização em Portugal do Torneio Masters de Ténis do ano 2000, até ao montante do contravalor em escudos de USD 4.000.000 (cfr. ponto 6.8.7.1).

5. No respeitante às condições financeiras dos empréstimos garantidos pelo Estado, o Instituto de Gestão do Crédito Público, consultado nos termos dos seus estatutos, informou, no que respeita ao financiamento contraído pelo Metro na ordem interna, que as responsabilidades do Estado ao conceder a garantia pessoal sobre um empréstimo a Euribor + 10 p.b. e dado tratar-se de uma *"…operação de longo prazo, o respectivo financiamento" poderia "ser comparado a um empréstimo BEI, cujos valores indicativos se apresenta(va)m bastantes mais favoráveis, sendo preferível esta alternativa ao esquema apresentado"* (cfr. ponto 6.8.1.1).

6. Nos termos da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, fundamentando-se em manifesto interesse para a economia nacional (cfr. artigo 1.º, n.º 2), devendo o despacho do Ministro das Finanças autorizador da prestação da garantia ser sempre acompanhado de uma fundamentação clara dos motivos de facto e de direito que determinam a sua concessão, nomeadamente concretizando de forma explícita o conceito de "interesse para a economia nacional" subjacente. Atendendo ao exposto, **recomenda-se** que os referidos despachos contenham de forma explícita a concretização do conceito mencionado (neste sentido vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999), o que, relativamente às garantias concedidas pelo Estado "stricto sensu" ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000, não se verificou (cfr. ponto 6.8.1.1).

7. No caso da garantia concedida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, não foi estabelecida expressamente uma taxa de garantia, violando o disposto no artigo 23.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.8.7.1).

8. No âmbito da auditoria sobre a divida garantida, verificaram-se incorrecções nos valores das utilizações e amortizações registados pela Direcção-Geral do Tesouro, relativos a financiamentos na ordem interna com a garantia do Estado, implicando a sobreavaliação das responsabilidades assumidas do Estado em 661 contos e a subavaliação das responsabilidades efectivas correspondentes em 1.423 contos (cfr. ponto 6.8.2.1.2).

9. Por seu turno, na ordem externa observaram-se, divergências nas responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, implicando a sobreavaliação das mesmas em 608 milhares de contos. No entanto, tal facto resulta de rectificações efectuadas pelo BEI aos valores das responsabilidades anteriormente indicadas à DGT, as quais só foram comunicadas em data posterior ao registo efectuado por esta Direcção-Geral. Atendendo a que a DGT, para este efeito, se baseia em valores apresentados pelo BEI, **recomenda-se** que a mesma solicite àquele Banco a prestação de informação actualizada, de forma a obviar à desactualização dos registos (cfr. ponto 6.8.2.2.2).

10. No que respeita às responsabilidades indirectas, constatou-se a subavaliação dos valores registados pela Direcção-Geral do Tesouro relativamente à posição das responsabilidades do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo por garantias prestadas, no montante de 55 milhares de contos, porquanto carece de confirmação a extinção das respectivas garantias, situação que a DGT referiu ir ser corrigida (cfr. ponto 6.8.7.2).

11. À semelhança do que se observou nos últimos anos, o limite fixado para a concessão de garantias pessoais pelo Estado – 320 milhões de contos – cifrou-se num valor muito superior ao que seria necessário. Com efeito, tendo em conta o valor das operações autorizadas em 2000 – 149.098 milhares de contos – e as amortizações efectuadas pelos beneficiários – 45.292 milhares de contos – registou-se um saldo não utilizado de 216.194 milhares de contos (cfr. ponto 6.8.5).

12. De acordo com os elementos fornecidos pela DGT, os pagamentos efectuados com verbas do OE/2000 em execução de garantias pessoais concedidas pelo Estado e da garantia prevista no n.º 4 do artigo 71.º do Código das Expropriações, totalizaram 811.522 contos (cfr. ponto 6.8.6).

6. Responsabilidades do Estado por prestação de garantias no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento

1. Na tramitação da concessão da garantia do Estado aos seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento, destaca-se, no que se refere às estruturas orgânicas intervenientes, o papel desempenhado pelo Conselho de Garantias Financeiras e, em especial, pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A. Assim, no que se refere aos riscos garantidos pelo Estado, o sistema de controlo existente está inserido, na sua maior parte, dentro da estrutura organizativa da COSEC (cfr. ponto 6.9.1).

2. No ano 2000, foram celebrados, com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais, um seguro de crédito à exportação, na modalidade de crédito ao exportador, dezassete seguros de créditos financeiros ou garantias financeiras, na modalidade de crédito directo ao importador e ao importador-banco, vinte e um seguros-caução e quatro seguros de investimento directo português no estrangeiro. No mesmo ano, no âmbito do seguro de créditos à exportação, foram, ainda, emitidas duas e renovadas doze apólices globais, com acta adicional de riscos políticos. Os capitais garantidos pelo Estado no ano cifraram-se em 12.779.676 contos, o que face ao ano de 1999, representou um aumento na ordem dos 1.571.570 contos, aproximadamente 14% (cfr. ponto 6.9.2).

3. Numa apólice de seguro de créditos financeiros e em quatro apólices de seguros-caução emitidas pela COSEC em 2000, a deliberação da Comissão Executiva só foi tomada em 4 de Abril de 2002. Tendo em consideração que, dentro da estrutura organizativa da COSEC, é a Comissão Executiva o órgão competente para deliberar em nome da sociedade, **é recomendável** que, nos casos de aprovação directa, sem necessidade de intervenção do Conselho de Garantias Financeiras (CGF) e de homologação ministerial, aquela Comissão Executiva delibere favoravelmente, antes de ser contratado o seguro respectivo (cfr. ponto 6.9.2).

4. A posição acumulada das responsabilidades efectivas do Estado no final de 2000, por garantias prestadas, cifrou-se em 66.441.548 contos, o que, face ao ano de 1999, representou uma diminuição na ordem dos 4.242.832 contos, cerca de 6%.

   No cômputo global das responsabilidades efectivas do Estado, a cobertura envolvendo países africanos de língua oficial portuguesa, com particular destaque para a República de Angola, representava, no final de 2000, uma parcela de 67,6%, correspondente a 44.934.110 contos (cfr. ponto 6.9.4).

5. No final do ano 2000, o limite orçamental utilizado cifrou-se em 24.873.796 contos, remanescendo um saldo não utilizado no valor de 55.126.204 contos, pelo que se verifica que o valor do *plafond* orçamental fixado foi muito superior ao necessário, o que é criticável, pondo em causa o significado do mesmo, bem como os pressupostos utilizados na sua previsão. Chama-se a atenção para o facto de que o limite orçamental é fixado apenas para as garantias concedidas no ano, sem se discriminar quais os sublimites para os diferentes tipos de operações sobre que incidem (de curto, médio ou longo prazos), e não para o valor acumulado das responsabilidades efectivas. Ora, o valor destas responsabilidades é

susceptível de apresentar um período médio de vigência bastante elevado, caso a garantia do Estado incida preponderantemente sobre operações de médio e longo prazos de avultado valor, o que aliás se tem verificado, podendo, por esse facto, o planeamento subjacente à fixação do limite orçamental ficar desfasado da realidade (cfr. ponto 6.9.5).

Apesar da lei do orçamento estabelecer o limite para a emissão deste tipo de garantias, a Conta Geral do Estado não contém qualquer informação sobre a sua utilização, bem como sobre as responsabilidades daí advenientes.

6. Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2000, foram efectuados 162 pagamentos de sinistros, os quais, ao câmbio da data-valor de entrega pela Direcção-Geral do Tesouro à COSEC, perfizeram o montante de 10.243.919.906$00, sendo este valor coincidente com o registado na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 6.9.7).

7. Do universo das operações envolvendo sinistros acima referidas, efectuou-se uma análise por amostragem, tendo-se constatado que os elementos enviados pela COSEC à Direcção-Geral do Tesouro, referentes a 22 operações das 36 analisadas, não espelhavam a deliberação da Comissão Executiva daquela Sociedade, o que, de acordo com a informação obtida através desta entidade, não mereceu qualquer reparo por parte da DGT.

   Considera-se criticável a ausência de tomada de posição por parte daquela Direcção-Geral, no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros e nos seguros-caução, **recomendando-se** que a Direcção-Geral do Tesouro efectue o referido controlo e que, em situações análogas à referida, diligencie pela obtenção dos elementos em falta, ou seja, os documentos onde está consubstanciada a deliberação da Comissão Executiva da COSEC.

   Recomenda-se, ainda, que, no âmbito deste tipo de seguros, as deliberações desta Comissão, relativas à admissão e regulação dos sinistros, sejam proferidas antes de ser formalizado o pedido indemnizatório à Direcção-Geral do Tesouro (cfr. ponto 6.9.7).

8. Face ao valor dos sinistros liquidados tendo por país de destino Angola e ao risco-país que representa, bem como tendo em consideração que, no cômputo das responsabilidades do Estado por risco externo, aquele mercado representava já em 1997cerca de 51,9% do total das responsabilidades do Estado, considera-se criticável, de um ponto de vista financeiro, que a República Portuguesa não tenha suspendido, pelo menos a partir de 1998, a prestação de garantias a operações para Angola, de forma a não aumentar a sua exposição em termos de risco de pagamento de indemnizações, relativas quer a seguros de crédito e a créditos financeiros, quer, embora envolvendo um risco menor, a seguros de investimento (cfr. ponto 6.9.8).

9. Os prémios processados e cobrados em 2000 ascenderam, respectivamente, a 385,6 e 372,7 milhares de contos, o que, face aos valores verificados em 1999, representa uma diminuição na ordem dos 41,8% e 44,9%, respectivamente (cfr. ponto 6.9.6).

   Os créditos do Estado, decorrentes do pagamento de sinistros, recuperados em 2000 pela COSEC cifraram-se em 227.503.246$00, correspondendo 209.503.246$00 a capital e 18.000.000$00 a juros (cfr. ponto 6.9.9).

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento ao disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Como 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 defronta sérias dificuldades. Para as suprir, foram aprovadas as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as aprovadas pela Resolução n.º 10/93 – 2.ª S. As novas instruções, que, como as anteriores, vinculam 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, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, consubstanciam uma alteração do âmbito dos activos financeiros por elas abrangidos.

A informação assim obtida abarcou, em 2000, o património financeiro do subsector Estado, gerido pelas Direcções-Gerais dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, do Património, dos Serviços Prisionais e do Tesouro, pelo Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente e pelo Instituto Português da Qualidade, e do subsector dos fundos e serviços autónomos, envolvendo 80 organismos. Esse património é constituído por acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais, participações em entidades não societárias, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, créditos com origem na execução de garantias prestadas e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano.

A análise contida neste capítulo compreende o apuramento do valor nominal do património financeiro de cada subsector, global e por tipo de activo financeiro, mediante a agregação dos elementos de informação enviados a este Tribunal pelas entidades acima enunciadas. A evolução registada entre o início e final do ano em análise, bem como os rendimentos proporcionados por tais patrimónios, são também apurados a partir daqueles elementos. A informação de base enviada ao Tribunal é confrontada com os poucos elementos relevantes constantes da CGE e, pontualmente, objecto de verificação junto das entidades que a remeteram.

Procedeu-se à verificação do cumprimento de normas legais aplicáveis à realização de operações sobre activos financeiros, designadamente, as que se inserem na Lei do Orçamento do Estado para 2000.

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 n.º 453/88, de 13 de Dezembro, e, em particular, às 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.

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

B) Conclusões e Recomendações

1. Património Financeiro do Subsector Estado.

1. Embora repartido por seis entidades, o património financeiro do subsector Estado concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.

2. A Direcção-Geral do Tesouro não remeteu a informação relativa a 2000, de acordo com as novas instruções do Tribunal, por não dispor, ainda, de meios que lhe permitam apurar a totalidade dos dados relativos aos créditos por garantias prestadas e aos activos financeiros que para si foram transferidos a vários títulos, nos moldes previstos nas instruções. Como consequência, não se pôde realizar, em 2000, o alargamento do âmbito da análise que decorreria da aplicação das novas instruções (cfr. ponto 7.2.2.2).

3. O património financeiro deste subsector está, também, muito concentrado em dois tipos de activos, acções e quotas, que representam cerca de dois terços do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos, que representam mais de um quarto (cfr. ponto 7.2.1).

4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de 318 milhões de contos, em 2000, ou seja, 13,6%, para o que contribuiu o crescimento de 47 milhões no valor dos créditos por empréstimos e de 267 milhões no das acções e quotas (cfr. ponto 7.2.1).

5. A informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro contém, ainda, algumas inexactidões, pelo que os valores dos créditos por empréstimos concedidos, constantes deste Parecer, não são directamente comparáveis com os do anterior. Para obviar a tais situações, o Tribunal **recomenda de novo** a este serviço que tome providências de molde a sanar aquelas incorrecções e à Direcção–Geral do Orçamento que promova a urgente implantação do POCP nos serviços que gerem importantes activos financeiros do Estado (cfr. ponto 7.2.2.1.1).

6. Em 2000, efectuaram-se diversas operações de perdão de dívidas e de dação em cumprimento, que envolveram créditos do Estado sobre a Grão-Pará, a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva e a Região Autónoma dos Açores. Estas operações originaram uma significativa redução das situações de incumprimento em empréstimos concedidos, sem que tal se tenha traduzido em receitas do Estado. Há, ainda, a registar que a generalidade das outras situações de mora, assinaladas no Parecer sobre a CGE/99, se manteve, agravando-se mesmo nos casos da República de Angola e da República da Guiné-Bissau. Assim, constata-se um significativo agravamento no valor do capital em mora, relativo a créditos em dólares americanos, o que elevou o seu montante para cerca de 398 milhões, em 31 de Dezembro de 2000 (cfr. pontos 7.2.2.1.2 a 7.2.2.1.4).

7. Verificaram-se atrasos na realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis (cfr. ponto 7.2.2.6.3.1.).

8. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2000, 61,6 milhões de contos de dividendos. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita, líquida de restituições, de 455,5 milhões (cfr. ponto 7.2.2.6.4).

2. Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos

1. À semelhança do que tem sido constatado nos anos anteriores, continuou a verificar-se, por parte de um número significativo de FSA, o não cumprimento do prazo de 30 de Junho estabelecido nas Instruções n.º 2/00, para o envio de informação relativa ao património financeiro (cfr. ponto 7.3.1).

2. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar, desde o exercício económico de 1993, uma evolução crescente, verificando-se, em 2000, um acréscimo no valor nominal de 52,9 milhões de contos (+8,8%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de obrigações e de títulos de dívida pública, no montante de, respectivamente, 26,1 milhões de contos e 17,6 milhões de contos (cfr. ponto 7.3.2). Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de 10,8 milhões de contos, os quais derivaram, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, no montante de, respectivamente, 3,9 milhões de contos e 2,6 milhões de contos (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.3).

3. O património financeiro de um terço dos FSA é inferior a 5.000 contos e cerca de 74% destas entidades detinham em carteira um só tipo de activo financeiro, continuando a ser predominante o relativo às participações em entidades societárias (cfr. pontos 7.3.1 e 7.3.2).

4. A composição do património financeiro dos FSA é muito diferenciada, em termos de valor global de cada uma das carteiras, existindo carteiras representativas de 51% dos activos, caso dos créditos, e outras sem qualquer significado, caso da carteira de títulos de participação (cfr. ponto 7.3.2).

5. À semelhança do referido em Pareceres anteriores, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar, relativamente aos valores de receita e de despesa com activos financeiros divergências entre os valores apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal, os constantes do mapa de fluxos financeiros/conta de gerência e os incluídos nos mapas da CGE relativos à "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 2000, Subsector Fundos e Serviços Autónomos". Esta situação poderá ser ultrapassada com a adopção do POCP por esses organismos (cfr. ponto 7.3.4.1).

6. Conforme já relatado em anteriores Pareceres, a informação remetida pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) ao Tribunal de Contas continuou a evidenciar várias deficiências relacionadas, essencialmente, com as situações de reformulação e transição de empréstimos, em virtude de não terem sido ainda observadas as **recomendações** feitas pelo Tribunal, na sequência da auditoria efectuada, bem como as sugestões que posteriormente foram formuladas (cfr. pontos 7.3.3.1.1.1 e 7.3.4.1). Face ao exposto mantém-se a **recomendação** do Tribunal de o Instituto proceder à:

   - reformulação do mapa relativo aos créditos por empréstimos concedidos, de acordo com as suas necessidades específicas e de modo a serem reflectidas todo o tipo de situações registadas durante o ano económico;
   - identificação das operações de crédito relacionadas com a venda dos imóveis e com a transformação de subsídios atribuídos a fundo perdido, em subsídios reembolsáveis;

- revisão da situação dos empréstimos transitados para contencioso e dos empréstimos objecto de reformulação.

7. Da acção de verificação externa realizada junto do Instituto de Seguros de Portugal sobre a carteira de participações sociais de que são titulares os dois Fundos geridos pelo Instituto, Fundo de Garantia Automóvel e Fundo de Acidentes de Trabalho, verificou-se não existirem situações susceptíveis de reparos ou recomendações (cfr. 7.3.3.4.1).

2. Aplicação das receitas das privatizações

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP, em 2000, ascenderam a 424,5 milhões de contos, tendo 147,4 sido destinados à redução de dívida pública e 277,1 a novas participações no capital de empresas (cfr. ponto 7.4.1).

2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 2000, ascendia a 151 milhões de contos, valor significativamente superior ao registado nos anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).

3. Em 2000, os processos de privatização indirecta de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, realizados por intermédio da PARTEST, não geraram quaisquer mais-valias para esta última, pelo que as receitas obtidas foram aplicadas pelo FRDP nas finalidades previstas na lei. No entanto, foram utilizadas participações sociais, em empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização do aumento de capital da CGD, o que é susceptível de não garantir a aplicação das receitas das reprivatizações nas finalidades constitucionalmente previstas (cfr. ponto 7.2.2.6.2.1).

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

A) Âmbito de verificação

O Parecer sobre a movimentação por Operações de Tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2000 encontra-se suportado pela análise crítica do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e dos resultados obtidos através da realização de uma auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, com a finalidade de avaliar o controlo exercido sobre a informação registada e transmitida para a Conta Geral do Estado, tendo em vista assegurar a respectiva correcção, fiabilidade e consistência.

As acções específicas tiveram por objecto contas seleccionadas, relativas a:

- Entidades colaboradoras na cobrança de receitas orçamentais (CTT, SIBS e Instituições de Crédito).
- Compensação de cheques e transferências bancárias.
- Fundos e serviços autónomos.
- Antecipação da saída de fundos previstos no Orçamento do Estado.
- Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.

- ◊ Restituição de receitas.
- ◊ Fecho da contabilidade.

No âmbito das acções preparatórias do presente Parecer, os serviços do Tribunal procederam ao tratamento e análise da informação remetida pela Direcção-Geral do Tesouro, consubstanciada em Balancetes e Diários da Contabilidade do Tesouro, bem como à comparação dos valores obtidos com os da Conta Geral do Estado.

Foram ainda analisados dois documentos relativos ao Balanço de Tesouraria elaborados pela Direcção-Geral do Orçamento e pela Direcção-Geral do Tesouro.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise efectuada à Contabilidade do Tesouro de 2000 permitiu concluir que o modelo de contabilização manteve, no essencial, estruturas, circuitos e procedimentos utilizados para o ano anterior, **continuando a merecer uma apreciação desfavorável** quanto à fiabilidade dos resultados, devido às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo.

   Esta conclusão não deve ser entendida como uma declaração de imobilismo e conformismo quanto à forma como a Direcção-Geral do Tesouro tem encarado a situação, por ser manifesto o esforço desenvolvido, naquilo que de si depende, para dar cumprimento ao regime legal que enquadra a sua organização e funcionamento, tal como deve ser reconhecida a acção empenhada dos funcionários e dirigentes, nomeadamente na área da Tesouraria do Estado, para obter os melhores resultados possíveis face às condições existentes, compreendendo a natureza e frequência da intervenção do Tribunal e tentando aplicar as respectivas recomendações.

   O Tribunal de Contas sempre esteve consciente da dificuldade inerente à função de gerir a Tesouraria do Estado mas não pode nem deve deixar de, numa perspectiva construtiva, exercer a função crítica que lhe compete quando tem sido evidente a desproporção entre tarefas cometidas à Direcção-Geral do Tesouro e os meios concedidos para as realizar, bem como não pode nem deve deixar de assinalar que a apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados e à insuficiência do controlo é extensiva ao modelo de contabilização utilizado para registar a execução do Orçamento do Estado, pelas razões que, desde há anos, têm vindo a ser exaustivamente referidas e repetidas nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (cfr. ponto 8.3).

2. Apesar do actual modelo da Contabilidade do Tesouro representar uma evolução no registo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e possuir condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado, os sistemas de registo contabilístico e de controlo interno ainda não satisfazem os requisitos indispensáveis à produção de informação financeira credível assente num processo fiável de recolha e tratamento dos valores recebidos e pagos pelo Tesouro, com implicações ao nível da sua validação.

   O controlo interno exercido sobre a Contabilidade do Tesouro ainda não se encontra em condições de assegurar que todas as operações são prontamente registadas pela quantia correcta, nas contas apropriadas e no período contabilístico devido. Esta situação é resultado de um controlo intempestivo baseado no registo e na conciliação apenas efectuados próximo ou após o

encerramento mensal da contabilidade, que origina, em regra, a manutenção de saldos incorrectos ao longo do ano e a inviabilidade de certificar tempestivamente todos os saldos finais das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

As deficiências no registo e controlo dessa contabilidade são resultado de um modelo funcional (organização administrativa e contabilística) ainda pouco eficaz e são essencialmente decorrentes da inadequação de critérios de contabilização, da intempestividade do controlo exercido e de falta de conciliação e validação regular dos saldos (cfr. ponto 8.3).

3. A Direcção-Geral do Tesouro continuou a envidar esforços para dar cumprimento às normas que vieram regular a sua organização e funcionamento, avançando não só com a progressiva adaptação da sua estrutura organizacional à estrutura orgânica legalmente aprovada, como procedendo a um conjunto de alterações no sistema contabilístico do Tesouro, com a finalidade de conferir efectiva aplicação às normas regulamentares que vieram dar execução ao disposto no respectivo regime legal.

   Apesar destas medidas positivas, a desproporção entre tarefas e meios continuou a limitar o controlo da actividade do Tesouro a níveis inferiores aos desejados, pelas dificuldades operativas e logísticas existentes nos serviços responsáveis pela gestão da Tesouraria do Estado, pela fraca segregação de funções em algumas áreas e pela inexistência de uma instância específica encarregada das tarefas de regulação e supervisão efectiva dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno (cfr. ponto 8.3).

4. Parte substancial da manifesta dificuldade do modelo de contabilização em evoluir para um sistema que produza informação fiável e consistente, deve-se a restrições relativas ao processamento automático da maior parte da informação através de meios informáticos, continuando o processamento a basear-se na transcrição manual da informação; os serviços incumbidos de controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores, afectam parte significativa dos respectivos recursos a outro registo dessas operações, daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada (cfr. ponto 8.3).

5. O Tribunal de Contas **continua a recomendar** a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado ao cumprimento das normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e irregularidades, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

   O Tribunal **entende ainda** que o sistema de contabilização do Tesouro deve evoluir de forma a assegurar o registo diário e unitário das operações ou de um código específico que as identifique (cfr. 8.3).

6. Os serviços do Tribunal procederam à comparação do saldo final entre as contas integradas no sistema de *homebanking* do Tesouro e as contas correspondentes no sistema contabilístico, tendo sido apuradas divergências no valor global de 18,1 milhões de contos que, no essencial, se ficaram a dever a movimentos registados na contabilidade de 2000, como tendo sido realizados no designado período complementar (cfr. ponto 8.4.3).

7. Continua por regularizar o saldo credor originado na conta de "Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90" em 1998, permanecendo por cumprir a recomendação do Tribunal de Contas nesse sentido (cfr. ponto 8.4.4).

8. Ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, foram antecipados fundos à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, no valor de 60 milhões de contos, por autorização do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

   Esta autorização não pode ser considerada legalmente válida, já que estava dependente da previsão de uma norma na Lei do Orçamento do Estado para 2001 que estabelecesse um prazo de regularização excepcional para a situação em causa (cfr. 8.4.5).

9. A afectação de receitas (cobradas em 2000), no valor de 5,5 milhões de contos, ao Fundo de Estabilização Tributário não foi processada nem como operação de encerramento nem através da conta de operações de regularização de escrita orçamental, como deveria ter sido (mas através da conta de terceiros relativa a restituições de receita ao abrigo do regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99), **contrariando assim a recomendação** do Tribunal de Contas nesse sentido (cfr. 8.4.7).

10. Como operações realizadas no designado período complementar para a execução orçamental de 2000 foram relevados, na Contabilidade do Tesouro, mais de 40 milhões de contos de receita registada em passivos financeiros, relativos à utilização antecipada do produto de empréstimos em moeda nacional, e mais de 51 milhões de contos de despesa orçamental.

    Apesar de não terem sido relevadas como tal, verificou-se ainda a existência de um conjunto de operações escriturais que também foram efectuadas durante aquele período e que corresponderam a mais de 63 milhões de contos de despesa e a quase 7 milhões de contos de receita orçamental (cfr. 8.4.7).

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo engloba a análise das principais operações efectuadas para efeitos de encerramento da Conta, com influência no valor final da despesa e da receita orçamentais, bem como o apuramento dos saldos de encerramento ali evidenciados.

1. No que respeita à despesa, foram analisadas as operações relativas à retroacção (antecipação) de reposições efectuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, bem como as respectivas guias de reposição.

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;
   - À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a Restituições de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99, a favor do Fundo de Estabilização Tributário;
   - Ao registo da transferência do produto de empréstimos contraídos pelo Estado para receita orçamental não efectiva, inscrita em "Passivos Financeiros".

Foram ainda analisados os saldos das receitas por cobrar, segundo a classificação económica, e os saldos em disponibilidades e em aplicações.

B) Conclusões e Recomendações

1 – Antecipação de reposições

As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2001 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/2000, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram 1.979.440 contos. De acordo com as respectivas guias de reposição, analisadas pelos serviços do Tribunal, esse montante respeita às seguintes situações:

- ◊ 1.879.198 contos (95,8%) – reposições, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "Compensação em receita – UE";
- ◊ 40.595 contos (2,1%) – reposições de saldos, por organismos com autonomia apenas administrativa, de verbas inscritas nas Subdivisões 97 e 99 ("Despesas com compensação em receita"), e por serviços com autonomia administrativa e financeira, de verbas inscritas no Capítulo 80 – "Contas de Ordem";
- ◊ 38.816 contos (2,0%) – reposições para a regularização de pagamentos realizados em 2000, que excederam as respectivas dotações;
- ◊ 2.831 contos (0,1%) – reposições, por diversos serviços, de valores pouco significativos, em resultado, nomeadamente, do processamento em duplicado de requisições de fundos ou da contabilização incorrecta de guias de reposição.

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 através de 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, conforme o Tribunal de Contas tem vindo a defender em anteriores Pareceres (cfr. ponto 9.1. b)).

2. Esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira e as receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário, tendo, no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 29,8 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 1999 e a saída (por abate) de 34,9 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2000 (cfr. ponto 9.1.b)).

3. Não foi acatada pela DGO a **recomendação** do Tribunal no sentido de que as operações que visem assegurar a consignação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário como operações de encerramento da Conta Geral do Estado, sejam evidenciadas de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas (cfr. ponto 9.1.b)).

4. 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 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; a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e, portanto, das respectivas necessidades de financiamento do mesmo (cfr. ponto 9.1.b)).

5. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 40,15 milhões de contos o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros, uma vez que a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 2001; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido na conta "Produto de empréstimos – período complementar da receita de 2000", após o encerramento da Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.1.c)).

6. 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, enquanto a generalização do mero registo das cobranças continua a eliminar parte do valor das receitas por cobrar, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.2a)).

7. As dívidas relativas a impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, encontram-se distorcidas por registos destinados a integrar na Conta Geral do Estado a parte da cobrança registada pela Contabilidade do Tesouro mas não validada pelos serviços administradores daquelas receitas, tendo o valor acumulado daí resultante atingido 4,754 milhões de contos no final de 2000 (cfr. ponto 9.2a)).

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 e de solicitações pontuais a diversas entidades.

B) Conclusões e Recomendações

1. Fluxos financeiros entre o subsector Estado e o SPE

1. O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) o relatório sobre as "transferências orçamentais para (...) as empresas públicas" ao contrário do disposto na alínea c) do n.º 2 do art.º 13.º da LEOE (Lei n.º 6/91), não permitindo avaliar em que medida os fluxos verificados foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio (cfr. ponto 10.1).

2. No que diz respeito 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 77,5 milhões de contos, cerca de 1,6 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, contrariando o disposto nos art.os 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. ponto 10.2.1.1).

   Para além dos fluxos para o SPE evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, verificou-se que alguns serviços integrados no subsector Estado (Instituto da Comunicação Social e Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses), procederam a transferências a favor de entidades do SPE; essas transferências no montante de 87,6 milhares de contos, foram processadas incorrectamente por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial, e por consequência não evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos, maior atenção nessa classificação, bem como à DGO, a quem cabe acompanhar e controlar a execução orçamental, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.2.2).

3. Em 2000 registou-se um acréscimo do esforço financeiro por parte do Estado relativamente ao SPE no montante de 105,1 milhões de contos (+23,0%), tendo contribuído para esse aumento os subsídios e indemnizações compensatórias (+1,4 milhões de contos), a assunção de passivos e regularização de responsabilidades (+30,4 milhões de contos) e as dotações de capital (+190,9 milhões de contos).

   Por sua vez, as transferências de capital e a concessão de avales, registaram decréscimos de, respectivamente, 12,5%, e 52,0% (cfr. ponto 10.2.3).

4. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram um aumento da receita (+162,5 milhões de contos), tendo contribuído para tal o acréscimo das receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazos (+5,4 milhões de contos) e da alienação de partes sociais de empresas (+167,1 milhões de contos). Os dividendos, à semelhança dos anos anteriores, voltaram a registar uma variação negativa, sendo no ano em apreço de – 9,7 milhões de contos, reflexo do processo das reprivatizações em curso (cfr. ponto 10.3).

2. 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 Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, no valor global de 11,2 milhões de contos, apenas cerca de 2,8

milhões de contos (24,7%) se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial (cfr. ponto 10.4.1).

Verificou-se, por outro lado, que diversos serviços e fundos autónomos (IAPMEI, IFT e IEFP), processaram cerca de 1,6 milhões de contos, a favor de entidades do sector público empresarial, por conta de rubricas de classificação económica incorrectas, e por consequência, não evidenciados na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.

Em suma, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 8,4 milhões de contos, como sendo destinados ao SPE, que não o são na realidade e, não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração pública. Este procedimento contraria o disposto nos art.os 7.º e 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica, pelo que o Tribunal **recomenda** igualmente aos organismos autónomos referidos, um maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.4.2).

2. 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 (cfr. ponto 10.4.2).

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

A) Âmbito de Verificação

A análise desenvolvida neste capítulo tem por objectivo dar cumprimento à alínea i) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na qual se 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 2000.

Relativamente aos fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no horizonte temporal 1994-2000, procedeu-se à apreciação global das transferências e da aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, com particular enfoque na execução de 2000 e da sua relação com a CGE/2000 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Este capítulo integra ainda uma síntese das principais conclusões e recomendações extraídas da avaliação dos resultados da execução dos programas operacionais do Continente, a que se procedeu nos relatórios das auditorias aos Programas Operacionais das Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve, do QCA II, e do relatório de auditoria ao "Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas".

B) Conclusões e Recomendações

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

Conforme já foi referido em pareceres anteriores, 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. Apesar de o Tribunal ter **recomendado** que a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado incluísse disposições no sentido de a CGE passar a inserir essa informação, tal não se veio a verificar (cfr. pontos 11.1 e 11.3.1.3).

2. Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

1. No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais, continua-se a verificar a não total concordância entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, facto para o qual não se encontra explicação, uma vez que os dois documentos são apresentados à Assembleia da República conjuntamente (cfr. ponto 11.2.1).

2. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 255,8 milhões de contos, ou seja, -13,9 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os "Direitos niveladores agrícolas" (-7,3 milhões de contos) e os "Recursos próprios PNB" (-14,3 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.1).

3. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise, e que ascenderam a 215,1 milhões de contos registaram, em relação ao ano de 1999, um acréscimo de cerca de 2,3 milhões de contos, tendo contribuído para esse aumento os recursos próprios IVA (+7,6 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.2).

4. A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de 82,9 milhares de contos, os quais foram já pagos em 2001; tal deveu-se ao facto de a conta da Comissão ter sido creditada por valor inferior ao devido em Agosto e não ter sido transferido em Dezembro o montante de 13,4 milhões de contos, relativo a acertos respeitantes a anos anteriores.

   Face à situação descrita, **recomenda-se** que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja no 1.º dia útil de cada mês, e pelos montantes previamente indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora (cfr. ponto 11.2.2).

5. Foram efectuadas restituições de verbas por parte da CE, referente aos recursos complementar PNB e reserva monetária FEOGA, no montante de 4,3 milhões de contos. Dado tratar-se de reposição de verbas que foram pagas em anos anteriores, tal restituição não deveria ter sido classificada como "Reposição abatida nos pagamentos" mas como "Reposição não abatida nos pagamentos" (cfr. ponto 11.2.2).

3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

1. Em 2000 foram transferidos fundos da UE, no montante de 633,9 milhões de contos, o que significa uma diferença de -161,9 milhões de contos (-20,34% das verbas globais previstas), face às estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 16/VIII (cfr. ponto 11.3.1.3).

2. Os fluxos financeiros da UE financiaram uma parte dos investimentos do PIDDAC, atingindo-se, em 2000, uma taxa de execução comunitária de 52,7%, o que representa um decréscimo de 32,7 pontos percentuais relativamente à alcançada em 1999 (cfr. ponto 11.3.1.3).

3. No âmbito do QCA III e do Fundo de Coesão II, no ano 2000 foram transferidos cerca de 254,1 milhões de contos. Deste valor, a maior fatia, cerca de 253,6 milhões de contos, foi a correspondente aos fundos que integram o QCA III, que representou cerca de 6,61% do total das verbas programadas para o período 2000-2006 (cfr. ponto 11.3.1.4).

4. No período 1994-2000 verificou-se que (cfr. ponto 11.3.1.4):

   - No âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão I foram efectuadas transferências da UE para Portugal no montante de 3.468,2 milhões de contos, o que representou aproximadamente 94% do total programado;
   - No que respeita ao FEOGA-Garantia, o montante transferido da UE ascendeu a cerca de 923,9 milhões de contos, dos quais 130,9 milhões de contos (cerca de 14%) se traduziram em transferências ocorridas em 2000;
   - O FEDER II representou a maior percentagem nos fluxos financeiros da UE (37,59%), seguindo-se o FEOGA-Garantia, o FSE II e o Fundo de Coesão I, com 19,03%, 13,54% e 10,92%, respectivamente;
   - No âmbito dos fundos que integram o QCA II, o FSE (98,65%), o FEOGA-Orientação (97,63%) e o FEDER (92,12%) foram aqueles em que as transferências da UE mais se aproximaram dos valores programados, sendo o IFOP o que mais se distanciou (86,12%);
   - Em termos globais, relativamente aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão I, para que se cumpra o programado, deverão ainda ser recebidos da UE cerca de 234 milhões de contos, ou seja, aproximadamente 6%.

5. No ano 2000 foi aprovado o QCA III, através da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, constatando-se que (cfr. ponto 11.3.1.5):

   - O QCA III engloba quatro eixos prioritários:
     - Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional;
     - Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
     - Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país;
     - Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.
   - Cada um dos eixos é composto por programas operacionais. Os três primeiros eixos são constituídos por programas operacionais sectoriais, num total de onze. O quarto eixo desenvolve-se por sete programas operacionais regionais. Existe ainda um programa operacional, a "Assistência Técnica", horizontal em relação aos demais;
   - O quadro normativo do QCA III, aprovado pelo Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, encontra-se enformado por princípios gerais que condicionaram as fases do planeamento e da programação e que se irão reflectir na fase da execução, dos quais se destacam os seguintes:

- Adicionalidade;
- Parceria;
- Respeito pelas regras comunitárias da concorrência;
- Respeito pelas regras comunitárias de adjudicação dos contratos de direito público;
- Protecção do ambiente;
- Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;
- Compatibilidade com a PAC e as outras políticas comuns.

- O QCA III, a nível financeiro, é distinto dos anteriores QCA, exigindo um rigor e um esforço financeiro acrescidos. As novas regras financeiras são, principalmente, as seguintes:
  - No que respeita aos pagamentos da Comissão Europeia, o sistema em vigor é o dos reembolsos das despesas já efectuadas;
  - A execução financeira deverá ocorrer até ao termo do 2º ano seguinte ao da sua autorização orçamental, sob pena de anulação automática da autorização, com a consequente perda de verbas comunitárias; esta regra, conjugada com a anterior, impõe uma execução célere que apenas será alcançada através de rigor na programação;
  - Parte dos Fundos estruturais – 4% (correspondente à reserva de eficiência) – encontra-se cativa até meio do período do QCA III, sendo posteriormente atribuída em função da eficiência demonstrada em cada intervenção operacional;
  - Com o objectivo de flexibilizar o QCA III, encontra-se também prevista uma reserva de programação, no valor correspondente a 2,6% dos Fundos estruturais, a atribuir em simultâneo e de forma coerente com a reserva de eficiência.
- A despesa pública prevista no âmbito do QCA III é de 6575,81 milhões de contos (32.799.992 mil euros), co-financiada pela UE em 4.116,9 milhões de contos (20.535.000 mil euros), o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 62,6%, estimando-se o investimento privado em 1 884,47 milhões de contos (9.399.711 mil euros), o que perfaz um investimento total associado ao QCA III de aproximadamente 8460,28 milhões de contos (42.199.703 mil euros);
- O FEDER é o fundo mais representativo (64,7%) no financiamento comunitário previsto, seguindo-se o FSE, o FEOGA-Orientação e o IFOP, os quais são responsáveis pelos restantes 35,3%;
- Em termos de despesa pública destaca-se o Eixo 4 – "Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional", com 2.844,24 milhões de contos (14.187.006 mil euros), o que corresponde a 43,3 % do total previsto para o QCA III, verificando-se que a despesa pública prevista no âmbito deste eixo é cerca de quatro vezes superior à do anterior QCA, em virtude de todos os PO Regionais do Continente integrarem intervenções de todos os sectores;
- O QCA III atribui, face ao anterior, um maior peso relativo aos programas operacionais regionais, os quais representam 39,2% da despesa, contra os 11% contemplados no âmbito do QCA II, o que reflecte uma filosofia de regionalização mais acentuada. Assim, no âmbito do financiamento comunitário, além de verbas do FEDER, estão englobados montantes provenientes do FSE, do FEOGA-O e do IFOP, o que não sucedia com o QCA

II em que a contribuição comunitária era integralmente suportada pelo FEDER. Esta circunstância exige um esforço acrescido por parte das estruturas de gestão dos referidos programas operacionais;

- A Região de Lisboa e Vale do Tejo encontra-se em regime de *"phasing out"*, o que significa que o apoio é decrescente ao longo do período de 2000 a 2006, concentrando-se cerca de 68,6% dos apoios nos dois primeiros anos, o que implica um esforço e um rigor financeiro acrescidos, durante este período, relativamente aos investimentos na região, por parte do Estado, das empresas e dos particulares.

6. Da análise ao QCA III, à data de 31/12/2000, verificava-se que (cfr. ponto 11.3.1.5.4):

   - Dos cerca de 644,75 milhões de contos de despesa comunitária programada para 2000, foram executados aproximadamente 60, 9 milhões de contos, o que significou uma taxa de realização de apenas 9,44%;
   - A taxa de realização mais elevada foi conseguida pelo IFOP (18,5%), seguindo-se o FSE (11,27%) e o FEDER (10,22%). O FEOGA-Orientação foi aquele em que a taxa de realização foi mais baixa, não tendo ultrapassado os 0,26%;
   - A taxa média de execução foi de 17,94%, destacando-se o IFOP com a melhor taxa (95,81%) e o FEOGA-Orientação com a taxa mais baixa (2,7%);
   - Na perspectiva dos compromissos assumidos houve uma melhoria da situação, constatando-se que a taxa média de aprovação se situou nos 52,64% e que o FSE e o FEDER foram aqueles onde se evidenciaram as melhores taxas (cerca de 63% e 57%, respectivamente);
   - Os Eixos 1 – "Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social" e 3 – "Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país" foram os que apresentaram taxas de realização mais elevadas, de 18,7% e 14,94%, respectivamente;
   - Ao invés, foi nos Eixos 2 – "Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro"e 4 – "Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional" que as taxas de realização foram mais baixas, 1,09% e 8,28%, respectivamente;
   - A taxa de realização da "Assistência Técnica" foi nula.

7. Face ao exposto, **recomenda-se** que a Comissão de Gestão providencie no sentido do aceleramento da execução do QCA III. Para o efeito, torna-se necessário:

   - Analisar regularmente a informação relativa ao grau de celeridade dos processos da análise e decisão final sobre as candidaturas, dos pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores, relativamente a todas as intervenções operacionais integradas no QCA III, e emitir, com o acordo da Comissão de Coordenação do QCA III, as normas e orientações aos gestores que forem necessárias para ultrapassar eventuais atrasos ou bloqueios daqueles processos. Com efeito, do grau de celeridade destes processos depende também um nível de execução financeira suficiente para impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no n.º 2 do art. 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho;

- Verificar regularmente a execução financeira do total do investimento previsto para a região de Lisboa e Vale do Tejo - o PORLVT e os PO sectoriais no que ao âmbito geográfico desta região se referem - atento o regime de "*phasing out*" em que esta se encontra, especialmente no que respeita às autorizações orçamentais relativas aos anos de 2000 a 2002, e emitir, com o acordo da Comissão de Coordenação do QCA III, as normas e orientações que eventualmente se mostrem necessárias para assegurar suficientes taxas de execução financeira daquelas IO, tendo em conta que estas verbas representam cerca de 68,6% do total da despesa pública prevista para o período de programação do QCA III. O elevado volume financeiro destas verbas e a possibilidade de perda de verbas comunitárias em caso de insuficiente execução financeira, decorrente do preceituado no n.º 2 do art. 31.º do Regulamento anteriormente citado, tornam esta verificação fulcral;
- Garantir um acesso alargado aos dados constantes dos sistemas de informação dos vários fundos comunitários e IO, que permita detectar a origem de eventuais situações de atraso ou bloqueio na execução financeira das intervenções operacionais e emitir normas e orientações tendentes à sua correcção;
- Garantir que os sistemas de informação dos fundos comunitários e das IO se encontrem operacionais com a brevidade possível e que dos mesmos constem, designadamente, os campos necessários ao controlo dos tempos médios de análise de candidaturas e pedidos de pagamento, dos pagamentos pelos gestores e organismos intermédios aos beneficiários e das transferências de verbas das autoridades de pagamento para os gestores, relativamente a todas as IO integradas no QCA III, de modo a permitir a detecção de factores de morosidade prejudiciais à obtenção de taxas de execução financeira suficientes.

8. Relativamente ao desenho do QCA III e no sentido de evitar que se gerem situações de potencial ineficiência do respectivo sistema de gestão e controlo, **recomenda-se** ainda à respectiva Comissão de Gestão que:

   - Analise os procedimentos de gestão e controlo instituídos no âmbito dos PO regionais, especialmente no que respeita aos três Fundos estruturais, que nos anteriores Quadros Comunitários não financiavam os Programas homólogos, isto é, o FSE, o FEOGA-O e o IFOP, atento o risco adveniente da inexperiência das respectivas estruturas de gestão e controlo de 1.º nível neste âmbito. Um especial enfoque deve ser dado à gestão e ao controlo no Eixo 3 destes PO, tendo em conta quer a inovação constituída pelas intervenções da administração central regionalmente desconcentradas, quer o facto de este Eixo ter, em qualquer dos PO regionais do Continente, um peso financeiro superior a 50% do volume financeiro dos mesmos, quer ainda a multiplicidade das entidades envolvidas e a inerente necessidade acrescida de coordenação;
   - Zele pelo cumprimento, no âmbito do Sistema Nacional de Controlo, em termos qualitativos e quantitativos, dos níveis mínimos de controlo previstos no art. 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, ou de níveis superiores que venham a ser definidos no âmbito do referido Sistema.

9. A análise por fundo e instrumento financeiro da despesa pública total relativa ao QCA II, no período 1994/2000, permitiu as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.1.6):

- Da despesa pública total acumulada (4.217,8 milhões contos), cerca de 69% traduziu-se em despesa pública comunitária, correspondendo o esforço nacional a 1.291 milhões de contos;
- O FEDER é o fundo que detém maior peso na despesa comunitária acumulada (63,6%), seguido do FSE (22,3%), do FEOGA-Orientação (12,8%) e, por último, do IFOP (1,2%);
- Em termos globais, o Eixo 2 é o que revela maior peso (40,7%) na despesa comunitária acumulada, seguido dos Eixos 4 (22,3%), 1 (21,5%) e 3 (8,7%);
- As Iniciativas Comunitárias representam 6,2% no total da despesa comunitária.

10. Da análise ao Fundo de Coesão I, no período 1993-2000, retiraram-se as seguintes conclusões (cfr. ponto 11.3.1.7.1):

- A despesa global executada ascendeu a 817,8 milhões de contos, estando-lhe associado um esforço nacional de 261,9 milhões de contos;
- A taxa de realização global foi de 95,9%;
- A taxa de realização comunitária foi de 95,4%, destacando-se o sector dos transportes (98,4%) relativamente ao sector do ambiente (92,5%);
- A orientação que apontava para um equilíbrio adequado dos investimentos entre ambiente e transportes ficou próxima de ser alcançada, representando em termos de execução o sector dos transportes 51% e o do ambiente 49%.

11. A análise do Fundo de Coesão II, no ano 2000, permitiu extrair as seguintes ilações (cfr. ponto 11.3.1.7.2):

- O ano de 2000 foi o ano de arranque do novo período do Fundo, tendo sido concentrados esforços na revisão do quadro legal aplicável e dos procedimentos de gestão e controlo, que culminaram com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/00, de 18 de Agosto, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/00, de 6 de Dezembro;
- As aprovações de projectos apenas ocorreram no final do ano de 2000, à excepção do projecto designado "Terminal Multipurpose de Sines", cuja aprovação teve lugar em 31 de Outubro de 2000, o que provocou a transição dos pagamentos para o ano subsequente, pelo que não foi disponibilizada informação relativamente à despesa executada;
- O montante total comprometido foi equivalente à utilização integral da quota anual relativa a Portugal – 90,3 milhões de contos (450.771 mil euros) – com a seguinte distribuição:
  - 54,62 milhões de contos (272.461 mil euros) em projectos de transportes;
  - 35,40 milhões de contos (176.587 mil euros) em projectos de ambiente;
  - 0,35 milhões de contos (1.723 mil euros) relativo a uma acção de assistência técnica do Fundo de Coesão II.

12. No âmbito do FEOGA-Garantia a despesa executada em 2000 ascendeu a aproximadamente 133,6 milhões de contos, verificando-se que cerca de 56% das ajudas concedidas se concentravam em apenas três OCM – Culturas Arvenses, Desenvolvimento Rural e Carne de Bovino (cfr. ponto 11.3.1.8).

4. Avaliação global dos resultados da execução dos Programas Operacionais Regionais – PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA, e PROA – QCA II

1. Enquadramento dos PO no PDR e QCA II

O PDR 1994/99 definiu os objectivos estratégicos que serviram de base à aprovação do QCA II, os quais foram desenvolvidos em quatro eixos prioritários e operacionalizou-se, nomeadamente, através de intervenções específicas em cada uma das sete regiões portuguesas: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira. Foram auditados os cinco PO do Continente, a saber: PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA, integrados no Eixo 4 – "Fortalecer a Base Económica Regional".

O montante global do investimento destes PO previsto nas Decisões Iniciais ascendeu a 2.068.393 mil euros, correspondendo 99,1% a despesa pública, na qual o financiamento comunitário tem um peso de 74%. Este investimento representou 47% do previsto para o Eixo 4 e aproximadamente 8% do QCA II – excluindo as Iniciativas Comunitárias (cfr. ponto 11.3.2.2.1).

2. Complementaridades com outros programas

A despesa pública total, no âmbito do FEDER, ascendeu a 2359,7 milhões de contos nas cinco regiões do Continente, o que representa 81% no total da despesa pública executada por este fundo no QCA II (2 888,8 milhões de contos);

Pela análise da despesa pública total associada ao FEDER no Continente, verifica-se que a Região de Lisboa e Vale do Tejo foi a mais beneficiada (41,44%), seguida da Região do Norte (30,75%), do Centro (17,27%), do Alentejo (7,09%) e do Algarve (3,44%);

O maior investimento infraestrutural foi evidenciado no Eixo 2 – "Reforçar os Factores de Competitividade da Economia", com cerca de 49% do total da despesa executada, com destaque para os Sub-programas Transportes e Indústria, que representam 21,17% e 14,44%, respectivamente (cfr. ponto 11.3.2.2.2).

3. O sistema de informação de base informática

O sistema SIDReg foi implementado como ferramenta destinada ao acompanhamento e monitorização da execução dos PO, com vista a possibilitar uma análise contínua dos níveis de execução financeira e física dos projectos.

Este sistema apresenta um conjunto de pontos fortes e fracos dos quais se destacam (cfr. ponto 11.3.2.4.2):

- Pontos fortes:
  - O SIDReg demonstrou ser seguro e com possibilidade de garantir um sistema de controlo interno adequado;
  - Os controlos de entrada de dados implementados mostraram-se adequados, detectando transacções não autorizadas, incompletas e duplicadas e controlando-as até serem corrigidas. Só os dados completos e autorizados são aceites.

- O sistema permitiu a existência de segregação de funções, o que passa por uma atribuição de perfis adequados e eficazes a cada tipo de utilizador do sistema informático.

- Pontos fracos:
  - Com excepção do PRONORTE, os perfis atribuídos não eram por vezes adequados às reais funções dos utilizadores;
  - O SIDReg dispõe de um vasto número de *outputs* predefinidos, muitos deles só disponíveis em papel, não sendo possível disponibilizar parte da informação em suporte magnético;
  - O sistema revelou-se limitado para obter *outputs* que relacionem determinadas tabelas com sub-totais e quebras de vária ordem, sendo necessário, para obter o resultado desejado, realizar o tratamento com outras ferramentas informáticas;
  - Não existe informação sobre os objectivos da Decisão Inicial/Documento Técnico, o que impossibilita uma análise e acompanhamento automáticos da eficácia;
  - O histórico das alterações feitas à informação dos projectos (ex. reprogramações) é muito limitado ou mesmo inexistente, não sendo possível obtê-lo em suporte magnético, o que impossibilita a realização de algumas análises. Só é possível aceder a estas alterações mediante suporte papel.

Neste contexto, **recomenda-se** que, ao nível do sistema informático, sejam garantidos:

- A existência de uma atribuição de perfis adequada a cada tipo de utilizador, assim como uma política de sensibilização dos utilizadores no sentido de não divulgarem a sua *password*/senha;
- O processamento completo e aritmeticamente exacto dos resultados, incluindo os dados gerados, correctamente classificados e devidamente armazenados. Os controlos de processamento devem garantir que os dados são adequadamente processados, que todos os dados são processados apenas uma vez e que os processos de tratamento e arquivo são aplicados apenas a dados válidos;
- Controlos de saída de dados que assegurem o resultado correcto, completo e produzido atempadamente, de acordo com as expectativas do utilizador final, e o acesso/distribuição dos *outputs* apenas extensivo a utilizadores autorizados. Os *outputs* devem chegar a todas as pessoas a quem se destinam e apenas a estas;
- Uma análise de eficácia, bem como um adequado acompanhamento da execução, contemplando informação relativa aos objectivos/metas a atingir, devendo existir uma correspondência entre as metas e os objectivos definidos para os programas e os indicadores residentes no sistema de informação;
- A permanência do histórico das alterações realizadas no sistema, a fim de não se perder todo o percurso da execução dos projectos;
- Uma efectiva actualização da correspondente informação física, sempre que se actualize a informação financeira;
- A disponibilização de todos os *outputs* predefinidos em suporte magnético.

4. Financiamento dos PO

Ao longo do período de execução dos PO ocorreram reprogramações da despesa pública inicialmente aprovada, de cariz exclusivamente financeiro, nomeadamente através de ajustamentos dos respectivos planos financeiros, os quais passaram a contar com 2.337.795 mil euros, que se traduziram num reforço de verbas de 269.402 mil euros (13% do inicialmente programado).

Como fontes de financiamento dos PO foram previstas: a nível comunitário, o FEDER (72%) e, a nível nacional, as Autarquias Locais (21%), o OE (4%) e as Empresas Públicas e Outras (3%) (cfr. ponto 11.3.2.5.1).

5. Caracterização do investimento

No âmbito dos cinco PO do Continente foram executados 4.413 projectos, num total de 467,1 milhões de contos, visando uma população de 10.268.117 habitantes, o que representa um investimento *per capita* de 45,5 contos.

Ao nível das NUT II, o investimento distribuiu-se, por ordem decrescente, da seguinte forma: Norte (33,89%), LVT (24,28%), Centro (22,95%), Alentejo (12,55%) e Algarve (6,33%).

Na Região do Algarve executaram-se os projectos com maior dimensão financeira média (156 529 contos) contrariamente ao registado no Alentejo (71.124 contos).

Tendo em linha de conta o número de habitantes das regiões, verificou-se que a mais populosa, a LVT, registou o mais baixo investimento *per capita* (30 contos), enquanto que o Algarve, a menos populosa, registou o maior investimento *per capita* (75 contos).

Ao nível das NUT III, o investimento beneficiou em primeira linha o Grande Porto (7,37%), seguindo-se o Algarve (6,33%), a Grande Lisboa (6,05%), o Tâmega (5,93%), o Oeste (5,85%), o Médio Tejo (4,83%), a Lezíria do Tejo (4,58%) e Trás-os-Montes (4,40%), na sua maioria sub-regiões do Litoral.

Considerando o número de habitantes, o Alto Alentejo apresentou o maior investimento *per capita*, seguido do Alentejo Central, da Beira Interior Norte, do Baixo Alentejo, do Médio Tejo, da Beira Interior Sul, de Trás-os-Montes, da Lezíria do Tejo, do Pinhal Interior Sul e do Alentejo Litoral, que correspondem na sua grande maioria a sub-regiões do interior menos populosas.

A Sub-região da Grande Lisboa apresentou projectos de maior dimensão média, relativamente às restantes, sendo ainda de destacar os projectos do Algarve, do Médio Tejo, do Oeste, da Península de Setúbal, do Tâmega e do Grande Porto – com uma dimensão média superior a 132.000 contos (cfr. ponto 11.3.2.5.2).

6. Opções de investimento ao nível das NUT II

As opções de investimento dos cinco PO dirigiram-se para o sector dos transportes rodoviários, o qual, relativamente aos restantes, concentrou o maior valor de investimento executado (29,44%). Mereceram ainda particular preferência os sectores do ambiente - esgotos (11,82%), ambiente - água (10,89%) e do desporto (10%). O restante investimento

distribuiu-se pelos outros sectores de actividade e com percentagens bastante reduzidas (cfr. ponto 11.3.2.5.3).

Uma análise destes sectores permite referir o seguinte (cfr. ponto 11.3.2.5.3):

Dos sectores ligados ao ambiente, destacam-se o ambiente - esgotos, com uma execução de 55,1 milhões de contos, a qual se reparte pelas Regiões de LVT (40,59%), do Centro (28,02%), do Norte (21,27%), do Alentejo (7,79%) e do Algarve (2,33%), e o ambiente - água com investimentos executados no total de 50,7 milhões de contos, repartidos pelas Regiões do Norte (41,35%), do Centro (25,60%), de LVT (20,83%), do Alentejo (6,76%) e do Algarve (5,45%).

O sector do desporto, com um investimento executado de 46,6 milhões de contos, teve particular relevância na Região do Norte (40,48%), seguida da Região do Centro (24,18%), de LVT (15,05%), do Alentejo (14,51%) e do Algarve (5,78%).

O sector dos transportes rodoviários foi o que mais se destacou, com uma despesa executada de 137,2 milhões de contos, beneficiando as Regiões do Norte (36,79%), do Centro (26,18%), de LVT (21,07%), do Alentejo (8,05%) e do Algarve (7,91%).

7. Os Sub-programas nas Regiões

Em termos globais e no que respeita à distribuição do investimento, o Sub-programa A (investimentos locais) absorveu a maior percentagem (47,75%), o Sub-programa B (investimentos regionais e supramunicipais) executou 45,50%, dos quais 15,29% na Medida 1 (acessibilidades), 18,01% na Medida 2 (ambiente) e 12,20% na Medida 3 (equipamentos sócio-económicos), e o Sub-programa C (investimentos de dinamização económica) executou apenas 6,76%, dos quais 4,65% na Medida 1 (promoção/apoio/dinamização da actividade económica) e 2,11% na Medida 2 (assistência técnica) (cfr. ponto 11.3.2.5.4).

8. O Sub-sistema Operacional

Paralelamente ao sub-sistema de gestão financeira, o sub-sistema operacional dos PO forneceu os elementos necessários à avaliação da concretização dos objectivos assumidos pelo Estado membro, permitindo concluir sobre a eficácia dos respectivos programas operacionais.

Todavia, como se verifica pela análise das diversas Decisões Comunitárias e dos Documentos Técnicos, as várias reprogramações de carácter financeiro e temporal não foram acompanhadas de alterações das metas físicas quantificadas, nem da tipologia dos indicadores de realização física (cfr. ponto 11.3.2.6).

O investimento realizado nos vinte indicadores com maior peso, em termos financeiros, corresponde a 73,1% do total. Destes, destacam-se as realizações no âmbito dos indicadores "remodelação de EM/CM" (12,6%), "águas residuais domésticas" (7,8%), "distribuição de água" (7,6%), "construção de piscinas" (5,2%), "construção de rede viária urbana" (5,1%), "construção de EM/CM" (4,8%), "remodelação de rede viária urbana" (3,4%), "arranjos urbanísticos" (3,2%) e "construção de pavilhões/polidesportivos" (3,2%), os quais representam 52,9%, ou seja, mais de metade do volume de investimentos (cfr. ponto 11.3.2.6.2).

9. Avaliação dos resultados dos PO regionais

A não reformulação dos indicadores de realização definidos no PDR levou a que na maior parte das situações analisadas não tenha sido possível estabelecer uma relação entre estes e os indicadores do SIDReg, não tendo, por isso, sido possível, o seu ajustamento.

A comparação entre os indicadores de realização inicialmente definidos e os indicadores do SIDReg utilizados pelos PO para medir a realização física permitiu concluir que:

- Coexistiram indistintamente indicadores de realização, de resultados e de impacto, em especial, no PORA;
- Existiu um conjunto de objectivos definidos através dos indicadores quantificados de realização que não foram alvo de qualquer execução;
- Não foram definidas metas quantificadas num conjunto significativo de indicadores (SIDReg) que traduziam realizações efectivas;
- Relativamente a um número considerável de indicadores de realização (metas) inicialmente definidos no PDR para todos os sub-programas e medidas, tornou-se muitas vezes impossível estabelecer uma relação com os do SIDReg, por não identificarem nem quantificarem o objecto a medir.

Devido a estas limitações, não foi possível calcular taxas de realização relativamente a uma boa parte dos indicadores.

Concluiu-se ainda existir falta de aderência à realidade e défices de consistência dos indicadores de realização aprovados pela Decisão Inicial, uma vez que determinadas metas foram largamente ultrapassadas, tornando irrealista o apuramento de taxas de realização.

As diferenças entre a estrutura quantitativa e qualitativa inicial da realização física e a utilizada pelo SIDReg impediram muitas vezes a sua comparação.

Esta situação comprometeu a análise de eficácia, só possível se os indicadores iniciais tivessem sido reprogramados de forma a estabelecer uma correspondência clara entre objectivos programados e os indicadores SIDReg utilizados para medir as realizações.

O desajustamento dos indicadores iniciais à realidade e a sua não reprogramação, aliados ao desajustamento face aos indicadores SIDReg, conduziu à impossibilidade de se proceder à análise quantitativa do grau de realização dos objectivos dos PO.

O SIDReg não contemplou a existência de um sub-sistema de avaliação de resultados que servisse as necessidades da Gestão do Programa (cfr. ponto 11.3.2.7).

Face a estas conclusões, **recomenda-se** que:

- As metas e objectivos definidos para os eixos prioritários e medidas dos programas operacionais regionais sejam consonantes com a realidade (nem subavaliadas nem sobreavaliadas). Esta matéria torna-se especialmente relevante no QCA III, tendo em conta que nele está prevista uma cláusula de reserva de eficiência cujo valor será distribuído pelos programas operacionais do QCA III em função de uma análise a efectuar à eficiência de cada um dos programas operacionais e tendo como base

indicadores de acompanhamento que reflictam a eficácia, a gestão e a execução financeira e afiram os resultados intercalares pelos seus objectivos iniciais;

- As metas e objectivos referidos no ponto anterior sejam objecto de ajustamento quando ocorrerem reprogramações financeiras;
- Haja uma correspondência entre as metas e os objectivos definidos para os Programas e os indicadores residentes no sistema de informação.

5. Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas

1. As Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) não são, ou, pelo menos, não esgotam as parcerias previstas no Programa Operacional da Economia (POE), verificando-se deficit de clareza e de transparência no seu quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico (cfr. ponto 11.3.3.3.2).

   Neste aspecto, **recomenda-se** que o quadro normativo seja interpretado ou clarificado por forma a não excluir as parcerias público-privadas (PPP), não só porque é esse o entendimento de parcerias na comunidade internacional e, portanto, no POE, como também porque as PPP vêm constituindo um poderoso instrumento de política económica, cada vez mais utilizado em países como os Estados Unidos da América, a Inglaterra, a Suécia e a Alemanha e em organizações internacionais como a ONU. As PPP são o veículo mais adequado para fazer mobilizar o capital, a gestão e a técnica privada para sectores até aqui explorados ineficientemente ou menos eficientemente pela Administração Pública.

2. O Plano Estratégico das PIP sobrepõe-se aos planos de actividades dos organismos competentes coordenadores (OCC), não tendo existido o cuidado de aprovar directrizes específicas para as PIP no seio de cada OCC. O processo de triagem das propostas de ideia foi afectado pela falta, nos OCC, de critérios específicos para as PIP, resumindo-se o critério de triagem inicial das propostas de ideia à sua inserção no Plano de Actividades do OCC, acabando as dotações orçamentais para as parcerias por reforçar, muitas vezes, os orçamentos correntes dos OCC (ICEP, IAPMEI, DGCC e DGT) (cfr. ponto 11.3.3.3.3).

3. É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários.

   Recomenda-se que na revisão do Regulamento das Parcerias e Iniciativas Públicas - PIP (aprovado pela Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto) se preveja e se regule o procedimento negocial inicial em que o promotor privado apresenta uma proposta a uma entidade pública ou em que uma entidade pública delibera apresentar uma proposta, de molde a que fiquem asseguradas no processo a não-discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria (cfr. ponto 11.3.3.3.4).

4. Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis, sendo questionável a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos (cfr. ponto 11.3.3.3.6).

   Acresce que o limite dos incentivos a fundo perdido para certas despesas, nomeadamente para intangíveis, feiras, exposições e desfiles, parece excessivo face ao regime comunitário aplicável às PME que o fixa em 50% e, ainda assim, só para a primeira participação (cfr. ponto 11.3.3.3.7).

Nesta matéria **recomenda-se** que:

- Seja procurado um maior equilíbrio nos fundos aplicados segundo os vários objectivos definidos para as parcerias;
- Não seja excluída a contratualização de incentivos pela rentabilidade adicional induzida em anos subsequentes. Esta é, aliás, uma boa forma de controlar e avaliar o sucesso dos projectos;
- Se proceda à redução dos incentivos, relativamente ao previsto, segundo o grau de insucesso dos projectos, assim se responsabilizando mais seriamente os parceiros na análise da sua viabilidade;
- Os custos dos serviços prestados pelos Organismos Competentes Coordenadores - OCC sejam estimados e imputados aos projectos.

5. O acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos não é fiável (cfr. ponto 11.3.3.3.8).

   Recomenda-se que, quando os documentos de quitação sejam OPI – Ordens de Pagamento Internacional – ou cheques, deva ser anexa ao dossier de despesa uma declaração de um responsável que ateste terem sido passados em nome do emitente da factura. Em nenhuma circunstância devem ser efectuados pagamentos sem factura ou documento que a substitua e/ou sem recibo, salvo nos casos legalmente permitidos. A identificação das facturas e recibos na listagem de despesas deve ser completa e atempada.

6. A avaliação dos projectos não é fiável. A economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos investidos nos projectos não é estimada ou as estimativas existentes são meramente qualitativas (cfr. ponto 11.3.3.3.9).

   Recomenda-se que as avaliações, intermédia e final, dos projectos sejam rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou pelo menos sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto. Deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rendibilidade. Estes devem ser sancionados e fiscalizados pela Área de Fiscalização do POE.

7. No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento adequado da área de fiscalização do POE (cfr. ponto 11.3.3.3.11).

   Recomenda-se que sejam estabelecidas normas de controlo interno que assegurem um acompanhamento e controlo sobre a economia, eficiência e eficácia das despesas elegíveis e não elegíveis dos projectos, incluindo a responsabilização nominal pela selecção de fornecedores e prestadores de serviços. Devem ser efectuadas, pontual e aleatoriamente, análises de eficiência sobre a selecção de fornecedores e prestadores de serviços e sobre os preços e quantidades dos serviços e bens consumidos.

   A competência e os meios da área de fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP) devem ser reforçados, em particular, a competência técnica, a iniciativa e a dinâmica. Deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação dos projectos; pontualmente deve promover auditorias internas, atravessando diversos projectos em cada etapa da sua execução.

8. É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP, com base nos seguintes pressupostos: exclusão das PPP do âmbito das PIP reduzindo-as a "cost center", com taxas de comparticipação das despesas que chegam aos 100%; deficiências na avaliação dos projectos, na definição das baterias de indicadores, no controlo de execução e de custos e ausência de controlo interno sobre áreas de risco (cfr. ponto 11.3.3.3.12).

SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

O Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2000 (CSS/00), incidiu essencialmente nos seguintes aspectos:

1. Síntese do enquadramento jurídico e institucional do sistema de Segurança Social, bem como a sua inserção na dinâmica de mudança em curso.

2. Análise da execução orçamental, conforme decorre da Conta de Execução Orçamental e da evolução das principais receitas e despesas, bem como das fontes de financiamento do sistema, e respectivas aplicações de fundos, em função dos regimes que o integram.

3. Tendo em especial atenção as operações de consolidação inerentes, apreciação do Balanço e da Demonstração de Resultados Líquidos, assim como a avaliação do comportamento das componentes patrimoniais mais significativas e das principais rubricas.

4. Abordagem mais detalhada de alguns temas considerados como estratégicos para a avaliação do sistema actual, e perspectivas futuras, como sejam as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido, as dívidas à segurança social e os patrimónios financeiro e imobiliário, tomando como base os dados e informações obtidas tendo em vista, especificamente a elaboração do Parecer, bem como os resultados e opiniões concitados por via de diversas auditorias levadas a cabo pelo Tribunal de Contas.

B) Conclusões e Recomendações

1. Enquadramento jurídico e institucional

1. O sistema de segurança social continua em fase de transição, mas as alterações neste domínio não justificam uma abordagem substancialmente diversa da que tem sido realizada em anteriores Pareceres, pois no que refere ao processo orçamental continuou em vigor a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e quanto ao processo contabilístico as demonstrações financeiras tiveram ainda como suporte o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS) (cfr. ponto 12.1).

2. Em conformidade, o TC tem de manter a opinião de que, em 2000, subsistia, no sistema da Segurança Social, um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, bem como, a parte das regras, métodos e princípios contabilísticos adoptados, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial, quando em cotejo com os princípios de contabilidade geralmente aceites (cfr. ponto 12.1).

3. O enquadramento institucional do sistema tem vindo a ser alterado por diversos diplomas, assentando essencialmente em seis institutos de âmbito nacional. Apesar destas alterações de fundo, no que respeita à conta consolidada das diversas instituições de Segurança Social, que corresponde à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, o universo de consolidação não sofreu qualquer modificação em 2000 (cfr. ponto 12.1).

4. Considerando-se extemporâneo emitir qualquer juízo de valor em termos da eficácia das medidas tomadas e em curso, tem de referir-se que a transferência de atribuições no domínio estatístico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) para o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), com efeitos a partir do 2.º semestre de 1999, ainda não trouxe, no que respeita a alguns dados essenciais para a análise da evolução do sector, uma melhoria do sistema de informação, podendo até indiciar-se uma efectiva perda qualitativa nomeadamente quanto ao universo de contribuintes e beneficiários, assim como relativamente aos elementos básicos que possam permitir avaliar os resultados das políticas activas de emprego. **Recomenda-se** a tomada de medidas para colmatar as deficiências apontadas (cfr. ponto 12.1).

2. O Orçamento e a Conta

1. O Decreto-Lei n.º 140/00**,** que contém as normas para a execução do OSS/00, foi publicado a 14 de Julho, produzindo, em conformidade com o seu art.º 20.º, efeitos desde o início do ano, o que implicou, como habitualmente, o decurso de mais de seis meses durante os quais a execução orçamental se efectuou sem os necessários requisitos legais. Verifica-se uma contradição em relação ao Decreto-Lei n.º 70-A/00, de 5 de Maio, que aprovou a execução orçamental do OE, apenas com produção de efeitos a partir de 10 de Abril (cfr. ponto 12.2.2).

2. Como alteração em relação ao orçamento inicial, destaca-se a que diz respeito à transferência para o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), como entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), tendo com inscrição orçamental "parte do saldo de execução orçamental da segurança social do ano de 1999". Mais uma vez, não se emitindo qualquer juízo de valor que ponha em causa a existência de saldos finais de execução orçamental, critica-se o facto de estes serem meramente convencionados, não reflectindo a realidade que pretendem espelhar e demonstrando, assim, que, nesta matéria, o processo orçamental do sistema de segurança social não está de acordo com critérios de rigor (cfr. ponto 12.2.3).

3. Estando previsto na Lei o ressarcimento do OSS por parte do OE, no que respeita ao adiantamento de fundos efectuado pelo primeiro para prover a indemnizações de trabalhadores contempladas no "Acordo Global entre o Estado Português e o Grupo Grão-Pará", a LOE/00, no seu art.º 35.º, vem reforçar e enquadrar a legislação já existente sobre o assunto, conferindo ao Governo autorização para transferir a verba em questão do OE para o OSS, em conformidade com o n.º 2 do art.º 17º do Decreto-Lei de execução orçamental de 1999. O valor em questão, 2.162 milhares de contos, tinha mesmo sido inscrito como receita na CSS/99, facto que tinha conduzido, no Parecer antecedente, à opinião de que,

neste particular, a Conta não espelhava a realidade. No entanto, esta situação ainda não tinha sido sanada no exercício ora em análise, só o sendo em 2001, de acordo com informação do IGFSS, que informou ainda *"desconhecer o motivo pelo qual a regularização não ocorreu durante o exercício de 2000"* (cfr. ponto 12.2.4).

3. Execução Orçamental

1. Em contraste com o exercício anterior, as receitas arrecadadas pelo sistema da SS, em 2000, foram inferiores ao valor orçamentado em cerca de 92,8 milhões de contos, ou seja, - 3,6%, pois apesar das receitas correntes terem registado uma execução positiva (mais 14,9 milhões de contos) a sua reduzida expressão não foi suficiente para colmatar o desvio verificado, que se deveu essencialmente às receitas de capital, cerca de - 20,7 milhões de contos, e às transferências de capital - 80,4 milhões de contos, com execuções respectivamente de 37,4% e 56,0%, o que se justifica por uma orçamentação excessiva no que respeita à conta "Empréstimos obtidos" e às transferências provenientes do FSE (cfr. ponto 12.3.1.1).

2. O total das receitas, em 2000, superaram os 2,5 mil milhões de contos, tendo aumentado em relação ao exercício transacto em cerca de 197,3 milhões de contos (8,5%). Esta variação teve subjacente o aumento nas receitas (9,6%) e das transferências correntes (13,0%). Esta evolução positiva teve mais uma vez como vectores fundamentais, nas receitas correntes, as contribuições e nas transferências correntes, o apoio do OE. Por sua vez, as transferências de capital prosseguiram uma tendência descendente, centralizada no comportamento dos fundos provenientes do FSE (cfr. ponto 12.3.1.2).

3. Mais especificamente:

   - As contribuições, aumentaram de 1.221,3 milhões de contos em 1996 para 1.758,1 milhões de contos em 2000, tendo crescido neste último ano cerca de 9,2%, relativamente ao ano anterior, atingindo 69,8% do total das receitas do sistema;
   - As transferências do OE aumentaram de 327,3 milhões de contos em 1996 para 491,0 milhões de contos em 2000, o que representou um incremento de 20,1% de 1999 para 2000, tendo atingido nesse mesmo ano a sua proporção máxima (19,5%) no total das receitas (cfr. ponto 12.3.1.3).

4. Em 2000, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 92,9%, notando-se que todas as componentes da despesa registaram montantes inferiores aos inscritos no orçamento, com destaque para os movimentos de capital, nomeadamente as transferências de capital, com uma execução de 63,2%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 138,5 milhões de contos, aspecto associado às despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE (cfr. ponto 12.3.2.1).

5. As despesas totais processadas em 2000 cresceram relativamente a 1999 cerca de 158,8 milhões de contos, ou seja, 6,8%, facto que representa um abrandamento em relação ao incremento verificado no exercício transacto (9,3%). Dada a sua posição relativa no conjunto, a evolução das despesas correntes (mais 9,5%) teve uma influência decisiva no crescimento das despesas totais, que beneficiou, no entanto, da diminuição das transferências de capital em 50,0 milhões de contos, ou seja, - 17,4% (cfr. ponto 12.3.2.2).

6. Da análise dinâmica da despesa, no quinquénio 1996-00 destaca-se o seguinte:

- As prestações sociais mais significativas são as pensões, que no seu conjunto atingiram em 2000, 1.405,1 milhões de contos, ou seja, 59% do total das despesas e transferências, um pouco abaixo do máximo do período (60,0% em 1997), mas acima dos anos de 1998 e 1999. Em valores absolutos verificou-se um crescimento persistente ao longo do período;
- As despesas com fins de acção social têm vindo a apresentar um crescimento significativo o que conduziu a que, em 2000, o respectivo conjunto tivesse ultrapassado os subsídios de desemprego, passando, de 1996 para 2000, de, respectivamente, 96,3 milhões de contos para 169,0 milhões de contos, ou seja, uma proporção de 5,5% e 7,1% das despesas e transferências totais;
- A tendência para um decréscimo dos valores atribuídos aos subsídios de desemprego, que tinha sido detectada até 1998 foi contrariada pelos aumentos registados em 1999 e 2000, atingindo neste último ano 161,1 milhões de contos, tendo no entanto uma menor posição relativa nos últimos três anos em análise (6,6% a 6,8%);
- As despesas relativas ao abono de família/subsídio familiar e subsídios de doença, apresentaram em 1999 e 2000 valores semelhantes, ou seja, respectivamente, cerca de 91,4 milhões de contos e 89,7 milhões de contos em 2000 (cerca de 3,8% para ambos). Mas enquanto no primeiro caso a tendência foi de crescimento em termos absolutos, no respeitante aos subsídios de doença a orientação, até 1999, era inversa, embora desmentida em 2000, no qual se registou um aumento ligeiro;
- Os gastos de estrutura do sistema, ou seja, as despesas de administração, que são imputadas proporcionalmente a cada um dos regimes que servem, revelam, em valor absoluto, um crescimento continuado ao longo do período (64,2 milhões de contos em 2000), apesar de uma posição relativa constante (2,7% a 2,8%);
- O rendimento mínimo garantido, iniciado em 1996 e que tinha registado um crescimento assaz acentuado até 1999, em 2000 diminuiu a sua despesa em 2,1 milhões de contos;
- As despesas correntes remanescentes - outras – onde predominam outras prestações sociais não referidas anteriormente, têm crescido em valor absoluto (atingindo 75,9 milhões de contos em 2000), representando em termos relativos entre 2,8% (1996) e 3,2% (2000) do total da despesa;
- As transferências correntes para emprego e formação profissional, com origem no OSS, têm evidenciado uma evolução sempre crescente em termos absolutos (82,6 milhões de contos), enquanto que as transferências de capital para formação profissional, com base no apoio do Fundo Social Europeu, têm apresentado um cariz bastante irregular, tendo sofrido um decréscimo muito significativo em 2000 (69,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.3.2.3).

7. Como em Pareceres anteriores deve acentuar-se a falta de rigor orçamental e contabilístico de que se revestem os saldos das CEO, com destaque para a sua componente consignada ao IGFCSS (FEFSS), que tem vindo a ser objecto de sucessivas alterações orçamentais desde 1997, bem como das limitações que advêm das diferenças de conceito inerentes ao apuramento das receitas e despesas (cfr. ponto 12.3.3.1).

8. Tal como nos anos anteriores, também em 2000 se verifica que as receitas correntes são inferiores às despesas correntes, o que conduziria a um défice global caso não ocorressem as transferências do OE. Deve realçar-se no entanto que as despesas correntes englobam uma

parte substancial relativa a outros regimes de segurança social que não o regime geral, que, por imperativo legal, devem ser total ou parcialmente financiadas pelo OE (cfr. pontos 12.3.3.1 e 12.3.3.2).

9. No que se refere às taxas de crescimento médio anual das receitas e despesas em geral e das principais receitas e despesas em particular (incluindo transferências), de 1996 para 2000, apurou-se o seguinte:

   - A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,6%, situou-se 0,3% acima da mesma taxa quanto às despesas;
   - As contribuições e as transferências do OE aumentaram respectivamente 7,6% e 8,7%, evidenciando portanto uma evolução a ritmo mais elevado quando em comparação com o total das receitas e transferências, o que se explica pelo comportamento das restantes componentes da receita - 0,9%;
   - Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), deve destacar-se que as despesas com acção social (11,9%) continuam a aumentar a uma taxa superior à média geral;
   - Nota-se ainda, que as despesas administrativas do sistema tiveram uma evolução paralela às despesas e transferências totais, enquanto os subsídios de desemprego e familiar cresceram mais moderadamente, tendo-se registado por outro lado uma ligeira descida nos subsídios de doença (cfr. ponto 12.3.3.3).

10. A proporção em relação ao PIB das receitas, despesas e transferências totais do sistema revelou, na década em questão, tendência para aumento, embora a ritmo relativamente suave, nomeadamente nos últimos cinco anos (cfr. ponto 12.3.3.4).

11. O enquadramento legal do sistema, do ponto de vista do seu financiamento, continuou a ser dado pela Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, e diplomas complementares supervenientes. Assim, como fontes de financiamento figuram as receitas do próprio regime geral, do OE, do exterior (principalmente FSE) e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (incluindo o FSS), às quais correspondem os seguintes valores em 2000: 1,9 mil milhões de contos provindos do RG (75,2%), 507,3 milhões de contos transferidos do OE (20,1%), 110,5 milhões de contos oriundos do exterior (3,9%) e 17,7 milhões de contos participados pela SCML (0,7%) (cfr. ponto 12.3.4.2.1).

12. As receitas imputáveis ao regime geral, ou seja, as receitas próprias do sistema, chegaram, em 2000, aos 75,2% do total das receitas, atingindo-se deste modo uma situação em que as "contribuições" financiaram ¾ do sistema, enquanto o Estado financiou pouco mais de 20%. Verifica-se por outro lado, uma tendência para a concentração nestas duas fontes de financiamento (cfr. ponto 12.3.4.2.1).

13. As receitas próprias do regime geral, não só cobriram as suas próprias despesas, bem como financiaram despesas do Regime Especial de Segurança Social da Actividades Agrícolas (RESSAA), acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e ainda as incluídas no conjunto "diversos", devendo, ainda, salientar-se o retorno ao sistema da segurança social de 4,5 milhões de contos, correspondente ao défice registado em 1999 no RMG que tinha sido financiado pelo regime geral (cfr. ponto 12.3.4.2.2).

14. As transferências do OE por intermédio do MTS (491 milhões de contos em 2000) prevalecem em relação às restantes e, tendo em atenção a respectiva ordem de importância, ordenam-se da seguinte forma quanto à respectiva aplicação: regimes não contributivos e equiparados, RESSAA, acção social, rendimento mínimo garantido e o próprio regime geral, dada a obrigação legal de o Estado garantir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários, incluído no regime geral. De 1999 para 2000, é de salientar o forte crescimento das verbas afectas ao rendimento mínimo garantido, cerca de 66,6%, o que corresponde, em termos absolutos, a um aumento de 25 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.4.2.3).

15. Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos e Acção Social, mas reitera-se, no entanto, a tese de que o RESSAA, sendo, na prática, um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total, tendo sido a respectiva comparticipação de 74,3% em 2000, taxa inferior aos exercícios transactos (cfr. ponto 12.3.4.2.3).

16. As transferências do exterior cingiram-se praticamente aos apoios à formação profissional oriundos do FSE (98,8 milhões de contos), notando-se mesmo neste caso um decréscimo acentuado de ano para ano (cfr. ponto 12.3.4.2.4).

17. As transferências provindas da SCML (incluindo FSS), cifraram-se, no exercício ora em análise, em 17,7 milhões de contos, continuando a ter como destino privilegiado o financiamento da Acção Social. Apesar dos fundos com origem na SCML terem aumentado, esse aumento não foi suficiente para colmatar a descida global, explicada pelo decréscimo de quase 2 milhões de contos registado nas receitas com origem no FSS (cfr. ponto 12.3.4.2.5).

4. Balanço e Demonstração de Resultados

1. As CSS, incluindo o Balanço e DRL, são contas consolidadas por via do método de consolidação integral. O respectivo processo engloba um conjunto de ajustamentos e regularizações, parte dos quais consubstanciados em documentos de suporte e outra parte não, ou seja, puramente extra-contabilísticos, facto que tem suscitado a **recomendação** de que deveria ser adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, bem como a elaboração de um "Manual de Consolidação" que integrasse todos os procedimentos seguidos. Estas práticas permitiriam mais cabalmente, de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, a observação, de forma mais clara e objectiva, das operações de consolidação efectuadas e o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas. Não tendo sido estas recomendações acatadas, justifica-se plenamente **a manutenção da recomendação** em questão no que ao presente Parecer se refere e reiterar que os condicionalismos apontados não permitem que o TC possa formular um juízo sobre as operações de consolidação (cfr. pontos 12.4.1 e 12.4.2).

2. O Activo (líquido), no valor de 890,9 milhões de contos, em 2000, cresceu, de 1999 para 2000, 73,7 milhões de contos (9,0%), enquanto no período transacto tinha registado um aumento de apenas 15,1 milhões de contos. O mesmo aconteceu com o Passivo, pois este cresceu cerca de 47%, correspondente a uma variação absoluta de 42,9 milhões de contos, em função do aumento das responsabilidades financeiras do sistema. Como reflexo do significativo aumento do Activo no período em análise, a Situação Líquida cresceu 4,2%, isto é cerca de 30,8 milhões de contos, enquanto que em 1999 esse facto se tinha devido ao decréscimo do Passivo (cfr. ponto 12.4.3).

3. Manteve-se a estrutura do Activo (líquido), continuando a ser a sua parcela, mais significativa os "Créditos a curto prazo" (604,6 milhões de contos), ou seja, 67,9% do seu total. Seguem-se as "Disponibilidades" e o "Imobilizado Corpóreo", com valores respectivamente de 228,7 e 45,6 milhões de contos (líquido de amortizações), correspondentes a, respectivamente, 25,7% e 5,1%. O Activo restante atinge cerca de 12,0 milhões de contos e constitui 1,3% do agregado patrimonial em questão. O significativo aumento do Activo (líquido), 73,7 milhões de contos, explica-se essencialmente pelo facto de a rubrica "Créditos a curto prazo" ter crescido em termos absolutos 64,0 milhões de contos, ou seja 11,8% (cfr. ponto 12.4.3.1).

4. Em contraste com o período de 1998/99, de 1999 para 2000, as componentes do Passivo registaram, de modo geral, com poucas excepções, um aumento significativo, com relevo para a rubrica "Credores p/ financiamentos e comparticipações - Organismos estrangeiros", que aumentou em relação a 1999, cerca de 27,4 milhões de contos, ou seja 256,7%. Deve referir-se que esta rubrica diz respeito a transferências de origem externa, que, no final do exercício em análise, não tinham sido utilizadas (cfr. ponto 12.4.3.2).

5. A Situação Líquida tem vindo a denotar tendência de crescimento, pois registou, em 2000, um aumento de cerca de 30,8 milhões de contos, tendo a variação ocorrida resultado essencialmente do reforço da "Reserva Geral do Sistema" em cerca de 57,3 milhões de contos, contrabalançado, no entanto, pela quebra verificada nos Resultados correntes, em cerca de - 29,6 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.3.3).

6. Uma das componentes da Situação Líquida são as reservas matemáticas, que se mantêm inalteradas desde 1989, com um valor de 28.386,4 milhares de contos, totalmente imputáveis ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, que sucedeu, a partir de 1 de Junho de 1999, à extinta Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais. O Centro em questão foi objecto de uma auditoria por parte deste Tribunal, relativamente à gerência de 1999, a qual não teve qualquer referência no Parecer sobre a CSS/99, dado que o respectivo relatório não foi aprovado em tempo útil para tal. Nesta auditoria foram detectadas diversas deficiências em termos de gestão e no que respeita ao respectivo controlo interno, as quais afectaram a fiabilidade das demonstrações financeiras relativas à referida gerência, conduzindo à emissão de um juízo desfavorável sobre as mesmas. Da mesma decorrem as seguintes constatações que se mantêm quanto a 2000:

   - Quanto às reservas matemáticas, para além da sua falta de reforço desde 1990, constatou-se que a sua contabilização, até 1989, não teve por base o adequado cálculo actuarial legalmente determinado. Deve referir-se que, no quadro das leis em vigor (n.º 2 do art.º 30.º do DL n.º 160/99, de 11 de Maio, e n.º 2 do art.º 4º do DL n.º 199/99, de 8 de Junho), deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional (cfr. ponto 12.4.9.3);
   - Por outro lado, a lei consigna ao Centro para efeitos de cobertura dos riscos de doença profissional, 0,5% da Taxa Social Única, verificando-se que:
     - A imputação deste proveito na contabilidade do Centro (independentemente de uma pequena parte, proveniente da Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários, ser cobrada directamente) é feita por estimativa, a partir da comunicação pelo IGFSS, no início (Janeiro ou Fevereiro) de cada ano (n) da relação dos montantes de

contribuições cobradas no ano n-2, o que leva a que a execução do orçamento e respectiva prestação de contas se baseie em estimativas;

- Por sua vez o montante anualmente transferido pelo IGFSS não corresponde aos valores que são legalmente imputáveis ao Centro, pois tais transferências são efectuadas com base em previsões de despesas (orçamentos de tesouraria) e consequentes requisições de fundos (como aliás acontece em relação às restantes instituições do sistema), resultando, assim, diferenças, cujo valor fica em poder do IGFSS;
- Contabilisticamente, o CNPRP regista essas diferenças a débito da conta "IGF – Contribuições e adicionais", tendo o respectivo saldo atingido, no final de 2000, 132,4 milhões de contos. Por outro lado, o CNPRP faz reflectir anualmente as receitas de contribuições que lhe são imputadas por lei nos resultados líquidos do exercício e, posteriormente, nos resultados transitados (cfr. ponto 12.4.9.3).

- Verifica-se, a par da não existência de um adequado Fundo de Reserva para garantir a eventualidade de riscos profissionais, que a maior parte das receitas a isso consignadas têm sido retidas no IGFSS. Este facto, que deriva da aplicação do princípio de unidade de tesouraria do sistema, centralizada no IGFSS, não prejudica a constituição do Fundo em questão, pois no quadro legal actual, só ao excedente, apurado em relação às necessidades desse Fundo, poderá ser legalmente dado um destino que melhor fosse entendido no quadro da boa execução do OSS como um todo (cfr. ponto 12.4.9.3);
- Na prática, os valores retidos no IGFSS têm contribuído para o financiamento do Sistema de Segurança Social e, nessa medida, para os saldos apurados em termos globais que têm sido canalizados para o IGFCSS (FEFSS) (cfr. ponto 12.4.9.3);
- **Deveriam** ser revistos actuarialmente os valores contabilizados em reservas matemáticas de acordo com os critérios legalmente determinados e pela constituição de um adequado e específico Fundo de Reserva, suficiente para a cobertura das responsabilidades a cargo do CNPRP, sem prejuízo da resolução dos problemas legislativos e institucionais envolvidos (cfr. ponto 12.4.9.3).

5. Pensões de reforma

1. O volume total de despesas com pensões de reforma atingiu 1.405,1 milhões de contos, incluindo os montantes processados no Continente pelo CNP e transferidos para as RA, no valor de 19,9 milhões de contos e 28,3 milhões de contos, respectivamente quanto às RA dos Açores e Madeira. Em relação a 1999, o crescimento destas prestações sociais foi de 124,5 milhões de contos, ou seja mais 9,7% (cfr. ponto 12.5.1).

2. O número total de pensionistas era, em 2000, de 2.480 milhares, ou seja, mais 2,0%, superior ao incremento verificado no período antecedente (0,4%). Esta evolução é exclusivamente imputável ao acréscimo registado no número de pensionistas afectos ao regime geral, que foi, de 1999 para 2000, de 65 mil pensionistas, enquanto nos RNCE e RESSAA, o número de pensionistas decresceu (cfr. ponto 12.5.1).

3. Um dos vectores fundamentais para a análise da sustentabilidade do sistema consiste no estabelecimento da relação entre os seus beneficiários activos, que determinam a respectiva base financeira em termos de contribuições, e o número de pensionistas, cujas pensões devem ser suportadas pelo mesmo. No último quinquénio a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas revelou uma certa estabilidade, quedando-se em 1,78 no que se refere a

2000, enquanto a relação entre os primeiros e os pensionistas do regime geral representou um tendência moderada no sentido descendente, tendo passado de 2,43 em 1996 para 2,29 em 2000 (cfr. ponto 12.5.2).

4. Por sua vez, a relação "Contribuições/Pensões do regime geral" expressa que, grosso modo, 2/3 das contribuições se tem destinado ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente se tem dirigido a outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas (cfr. ponto 12.5.2).

5. O Tribunal realizou com referência ao exercício de 2000, uma auditoria aos processos e sistemas de atribuição e controlo de pensões, onde foi observado o seguinte:

   - A atribuição e controlo de pensões é efectuada, na sua generalidade, de forma correcta, assegurando que, nos termos da lei em vigor, as pensões pagas são as pensões devidas. A aplicação da legislação na execução destes processos é, em parte, efectuada por funcionários especializados, de forma a compensar algumas fraquezas no funcionamento do sistema. Considera-se, no entanto, que são necessárias, em algumas áreas, melhorias significativas para assegurar a eficiência e controlo efectivos destes processos;
   - Os testes efectuados sobre os sistemas informáticos confirmaram que os cálculos de pensões do Regime Geral, efectuados durante o ano de 2000, não contêm erros materiais, revelando a existência de controlos efectivos que detectam e corrigem a maioria dos potenciais erros;
   - No entanto, do ponto de vista da eficiência dos processos, existe um mau aproveitamento dos actuais sistemas de informação, faltando, designadamente, a integração e a uniformização dos sistemas inerentes, aspectos que **devem** ser ultrapassados;
   - Por outro lado, na avaliação das aplicações de suporte, concluiu-se que as existentes não dão uma cobertura suficiente aos regimes de pensões especiais, contribuindo este aspecto para que haja um número significativo de processos cujo cálculo é efectuado manualmente;
   - A organização actual dos processos de atribuição e controlo de pensões também **requer** alguma melhoria para que se possa assegurar uma maior eficiência do sistema;
   - Os resultados da avaliação efectuada aos processos dos sistemas de informação apontam para a existência de duas realidades distintas na sua gestão: a realidade actual, que vem de um passado em que o SSSS era descentralizado, com sistemas locais independentes; e uma nova realidade de sistemas, que tem vindo a ser desenvolvida pelo IIES de forma mais centralizada;
   - Como apreciação global, reconhece-se o esforço, por parte dos responsáveis do ISSS, para assegurar a correcta atribuição, processamento e pagamento das pensões e um eficaz controlo nos procedimentos subjacentes. Existem, contudo, várias áreas que **devem** merecer merecem uma atenção especial por parte do ISSS. A reestruturação e a melhoria dos sistemas do ISSS devem ser realizadas em consonância com a melhoria dos controlos inerentes aos processos afectados. Para efectuar esta transição também **deve** ser dada a devida atenção ao factor humano, assegurando-se que a implementação dos novos sistemas seja acompanhada pela melhoria dos conhecimentos informáticos dos utilizadores (cfr. ponto 12.5.3).

6. Acção Social

1. As despesas e transferências correntes com prestações de acção social continuam a denotar um forte incremento, atingindo, em 2000, cerca de 169,0 milhões de contos, o que significa, relativamente a 1999, um crescimento de 16,3%, superior ao registado no período transacto, 14,9% (cfr. ponto 12.6.1).

2. As despesas de capital (PIDDAC) na área da acção social, tendo aumentado, de 1998 para 1999, cerca de 5,4%, sofreram um decréscimo significativo no período subsequente, - 21,3%, atingindo 9.433 mil contos em 2000, o que representa um decréscimo, em valor absoluto de cerca de 2.551 milhares de contos, com relevo para as despesas financiadas por via do OE – tradicional, - 1.270 milhares de contos, e pelo FEDER - Programa Integrar, 799 milhares de contos (cfr. ponto 12.6.1).

3. Os subsídios a IPSS com acordo de cooperação cresceram, em 2000, cerca de 20,5%, ascendendo a 119,7 milhões de contos, montante este que significa cerca de 70,9% do total das despesas efectuadas nesta área, enquanto as despesas afectas aos estabelecimentos integrados representam apenas 9,5% do total despendido. As restantes despesas, onde se incluem os subsídios eventuais e outros subsídios a IPSS, ascenderam a 4,9 milhões de contos (cfr. ponto 12.6.2).

4. As despesas correntes com acção social, em especial no que respeita a IPSS com acordo, são as que mais têm crescido quando em comparação com as restantes componentes da despesa das CSS, tendo subjacente, por outro lado, uma potencialidade de crescimento, que conduz à opinião de que esta continua a ser uma área a **requerer** especial atenção no que respeita aos sistemas de atribuição e controlo dos subsídios em questão (cfr. ponto 12.6.2).

7. Desemprego e apoios ao emprego e formação profissional

1. O subsídio de desemprego manteve a sua tendência ascendente desde 1998, após um período em que tinha descido moderadamente. De 1999, em que atingiu 99,5 milhões de contos, para 2000, cresceu cerca de 16,9 milhões de contos. Por sua vez, o subsídio social de desemprego tem-se mantido relativamente estacionário assumindo em 2000 o valor de 43,1 milhões de contos (cfr. ponto 12.7.1).

2. Em termos físicos, enquanto em 1996 o número total de beneficiários se aproximava dos 190.000, nos anos subsequentes esse número oscilou entre os 163.171 em 1999 e os 167.384 em 1998, tendo no entanto aumentado, de 1999 para 2000, para 166.639 beneficiários. Deve ressalvar-se no entanto que os números de 1999 e 2000 são ainda provisórios, revelando-se como um dos sintomas das deficiências do sistema de informação (cfr. ponto 12.7.1).

3. A despesa com estas prestações, tendo crescido até 2000, contrasta com a evolução da taxa de desemprego, que tem vindo a descer, atingindo 4,1 % (segundo dados da OCDE) no mesmo ano, nível que se pode considerar próximo do estrutural, dissonância que tem levado entidades independentes a questionar a adequação destas prestações ao fenómeno do desemprego em Portugal, bem como a sua eficácia (cfr. ponto 12.7.1).

4. Tendo por objectivo avaliar os sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego, foi efectuada uma auditoria pelo TC, a qual evidencia que:

- A atribuição das prestações de desemprego apresenta-se como obedecendo aos trâmites estabelecidos na lei e é, por isso, regular. Porém, dado que o cálculo dos subsídios toma por referência as remunerações auferidas antes das situações de desemprego, os atrasos no registo de remunerações repercutem-se negativamente no atempado processamento dessas prestações;
- Quanto ao controlo, o juízo que se formulou a este respeito, em face das verificações efectuadas, é a de que era fraco ou inexistente, em parte porque continuava a não existir uma base nacional de beneficiários, subsistindo uma diversidade de aplicações informáticas, como suporte para o processamento dos subsídios. Uma das consequências é a manutenção, em elevado grau, de prestações indevidas, a que se deve associar a ineficiência dos serviços ao tratar com atraso parte das informações que afluem ao sistema, no que respeita à nova situação dos beneficiários envolvidos;
- No âmbito do contraditório dessa auditoria foi prestada a informação de que a partir do segundo semestre de 2001, nuns casos, e do início de 2002, noutros, teriam sido lançadas iniciativas de controlo interno que, a prazo, responderão à totalidade das preocupações e questões colocadas pelo Tribunal (cfr. ponto 12.7.1).

5. O reflexo financeiro nas CSS no que se refere às políticas de apoio ao emprego e formação profissional teve um decréscimo acentuado de 1999 para 2000, ou seja, de 249,6 milhões de contos para 190,1 milhões de contos. Enquanto as áreas financiadas por transferências do OSS registaram de modo geral um crescimento que se acentuou de 1999 para 2000, pois passaram de 95,3 milhões de contos para 119,9 milhões de contos, tendo mesmo a componente nacional superado a componente externa em termos de financiamento destas políticas, dado que as transferências por via do FSE diminuíram de 154,1 milhões de contos para 70,2 milhões de contos (cfr. ponto 12.7.2).

6. No domínio das políticas activas de emprego, observa-se o seguinte:

- Quanto à isenção contributiva conferida às entidades patronais pelo facto de empregarem grupos profissionais específicos como sejam, jovens no seu primeiro emprego e desempregados de longa duração, além de se ter verificado uma redução substancial no que respeita ao apoio da UE em termos de compensação, não foram apresentadas mais candidaturas sobre isenções de contribuições dado não estar prevista qualquer medida nesse sentido no âmbito do QCA III. Em consequência, os custos desta medida passaram a ser integralmente suportados pelo sistema. Por outro lado, o sistema de informação continua a não conter nos seus objectivos a respectiva quantificação e por maioria de razão a avaliação da eficácia desta política;
- No que respeita a outras políticas, como sejam a redução permanente de contribuições e as reformas antecipadas, não se dispõem de dados suficientes sobre a matéria que permitam efectuar com propriedade a respectiva avaliação, nos mesmos termos do caso anterior. Deve acrescentar-se que as informações disponíveis sofreram mesmo uma regressão em termos quantitativos e qualitativos. Mais uma vez se evidencia o reflexo das deficiências que persistem, no que concerne ao sistema de informação do sector;
- Em conformidade com o exposto, o Tribunal reitera a **recomendação** de que seja reformulado o sistema de informação no que respeita às diversas vertentes das políticas de emprego e formação profissional(cfr. ponto 12.7.2).

7. Tem havido o recurso a financiamentos intercalares, através de empréstimos em conta-corrente junto da CGD, bem como a adiantamentos do OSS para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com transferências do FSE que chegam ao sistema com atraso, relativamente a diversos programas por este co-financiados. Esta matéria constituiu-se como tema de auditoria por parte do TC, realçando-se o seguinte:

   - O IGFSS, na elaboração das suas próprias Contas, bem como nas CSS de 1999 e 2000, utilizou a conta "2.39-Outros credores", para relevar o saldo final em dívida à CGD, quando existe no PCISS a conta "2.17-Empréstimos Obtidos", que seria mais apropriada para esse efeito;
   - Os encargos financeiros incorridos com a utilização destas linhas de crédito foram em 1999 e 2000 de, respectivamente, 72.569 contos e 157.002 contos. Os respeitantes aos empréstimos no âmbito do DAFSE foram suportados pelo OE, enquanto que os incorridos no âmbito da IOI foram suportados pelos juros credores obtidos pelas aplicações financeiras das verbas movimentadas na mesma conta bancária, procedimento adoptado pelo serviço de gestão financeira do IGFSS, sem que, para o efeito, existisse suporte legal;
   - Os elevados valores das sucessivas aplicações financeiras, efectuadas com as verbas disponíveis na conta bancária do FSE em que se movimentou o empréstimo de 3 milhões de contos, contraído para financiar o Subprograma da IOI, evidencia a existência de elevados excedentes de tesouraria durante e no final do exercício. Com efeito, verificou-se que, nas datas em que houve utilização da linha de crédito, existiam aplicações financeiras de valores superiores, o que leva a questionar a real necessidade de recorrer aos empréstimos em questão, **recomendando-se** uma melhor avaliação destas situações;
   - Por outro lado, foi apurado que a taxa média das diversas aplicações financeiras é inferior à taxa média das utilizações dos empréstimos bancários, o que reforça a opinião de que, caso não seja imprescindível, não se considera vantajoso o recurso ao crédito;
   - O IGFSS estava autorizado, nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 9.º do DL n.º 259/99, de 7 de Julho (execução orçamental do OSS/99), a prorrogar o prazo de amortização dos empréstimos de curto prazo até à data da publicação do DL de execução orçamental subsequente, caso persistissem atrasos nas transferências do FSE, susceptíveis de provocar a ruptura do abastecimento financeiro dos Programas aprovados e em execução. O mesmo regime foi adoptado para o ano 2000, pelo DL n.º 140/2000, de 14 de Julho (art.º 10.º). No entanto, esta prática não parece compatível com os conceitos gerais definidos na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública) (cfr. ponto 12.7.3.1);
   - Em 1999 e 2000, foram efectuados adiantamentos de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas destes programas, a regularizar por transferências do FSE. Em 1999 as operações efectuadas não tinham suporte legal, violando assim a LEOE o que não aconteceu em 2000, através da Portaria n.º 1146/2000, de 27 de Julho, dos Ministros das Finanças e da tutela, tendo o limite de 67 milhões de contos. Deve notar-se que estas operações, potenciando o nível de execução dos Programas Comunitários, foram financeiramente lesivas para o subsector segurança social, pelo que se **recomenda** uma melhor avaliação, bem como a limitação desta prática (cfr. ponto 12.7.3.2).

8. Rendimento Mínimo Garantido

1. Desde o início da implementação da medida (1996) foram gastos 158,7 milhões de contos, dos quais 109,1 milhões de contos em 1999 e 2000, ou seja 68,7%. A evolução das despesas revela que, após o arranque e transição, com a passagem da fase de projectos-piloto à generalização da medida a todo o território nacional (1996/97), se seguiu um período de acentuado crescimento (1997/99) e finalmente uma fase de estabilização (1999 e 2000), situando-se na faixa dos 53,5 a 55,6 milhões de contos, o que pode querer significar que a medida entrou em fase de maturação (cfr. ponto 12.8.1).

2. As prestações médias mensais por beneficiário, de 1999 para 2000, passaram de 11.178 para 9.885 escudos, enquanto por família evoluíram de 33.655 para 29.374 escudos, por efeito da conjugação do decréscimo no valor total das prestações com o aumento do número médio de beneficiários e famílias (cfr. ponto 12.8.2).

3. De acordo com o apuramento do IDS o número de beneficiários envolvidos face à população residente era de 4,2% no final de 2000, enquanto em 1999 tinha sido de 4,4%, o que se explica pela diminuição do número de pessoas e agregados abrangidas pelo RMG, apesar de o número médio de 3 indivíduos por família se manter. A distribuição por regiões praticamente não se alterou, continuando a verificar-se a hegemonia da Região Norte (cfr. ponto 12.8.3.2).

4. As prestações indevidamente pagas que originaram a emissão de notas de reposição, com débito, em 2000, na conta "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar", foram de cerca de 6,2 milhões de contos, tendo aumentado cerca de 5,5 milhões de contos. Este facto parece revelar que, neste exercício, foram despoletadas uma série de situações acumuladas, que até então não tinham sido reflectidas no sistema. A evolução futura ditará em que medida esta tese pode ser confirmada, podendo por um lado, ser sintoma de uma maior acuidade no controlo destas situações, mas por outro evidenciar estrangulamentos no processamento da informação e do seu controlo automático (cfr. ponto 12.8.4).

5. O número de processos entrados no sistema aumentou em 2000 em 65.570 unidades, tendo sido avaliados 92,6%, enquanto no final de 1999 a taxa de avaliação tinha atingido os 88,8%. Por sua vez, a taxa de deferimento foi de 61% em 2000, um pouco inferior à verificada em 1999 (cfr. ponto 12.8.5.1).

6. Em termos globais e acumulados, a taxa de cessação no final de 2000 era de 37,6%, que correspondia a 85.908 processos que tiveram o seu termo, valores bastante superiores ao final do exercício transacto (22,7% e 42.541 processos), o que poderá também dever-se ao facto de, no decorrer do exercício em análise, ter havido uma maior fiscalização e acompanhamento no terreno das condições de funcionamento do RMG. Os principais motivos foram a alteração de rendimentos (62,7%), o não cumprimento das acções do programa de inserção (11,8%) e a não subscrição do programa de inserção (7,4%) (cfr. ponto 12.8.5.2).

7. Os beneficiários dispensados de inserção profissional, um dos objectivos essenciais da medida, aumentaram, de 1999 para 2000, de 53% para 63%, do total de beneficiários com o RMG, passando, em valores absolutos, de 219.500 para 240.850. Quanto aos não dispensados de inserção, verifica-se que área de inserção que vem registando um maior número de beneficiários inscritos é a acção social, seguindo-se as áreas da saúde e educação. O encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional apresenta proporções

relativamente reduzidas, o que parece comprometer um dos objectivos essenciais da medida, politicamente fixado, de gerar autonomia financeira para os titulares e respectivas famílias por via da geração dos seus próprios rendimentos (cfr. ponto 12.8.5.2).

8. Os beneficiários em idade activa eram de cerca de 51,6% do total, embora o grupo etário mais significativo fosse aquele cujos beneficiários tinham idade inferior ou igual a 18 anos, que representavam 41,9% do universo. Os beneficiários do sexo feminino continuam maioritários, mas viram diminuir a sua proporção em relação à totalidade da população beneficiária de cerca de 68% em 1999 para 54% em 2000 (cfr. ponto 12.8.5.3.1).

9. Cerca de 74% em 2000, (73% em 1999) das famílias beneficiárias possuía algum tipo de rendimento, funcionando a prestação do RMG apenas como um complemento. Para os restantes 26% dos agregados familiares o RMG constitui a sua única fonte de rendimento (cfr. ponto 12.8.5.3.2).

9. Dívida relativa a contribuições

1. Apesar das alterações legislativas que se têm vindo a produzir no sentido de um reforço do papel do IGFSS, em detrimentos dos ex-CRSS quanto à gestão das contribuições e dívida que lhe está associada, é um facto indesmentível que o aumento da dívida de contribuintes continua a constituir-se como um fenómeno imutável no essencial, não merecendo dúvida que os dados e elementos obtidos continuam a evidenciar tendência de acréscimo quanto ao número de devedores e dos respectivos valores em dívida (cfr. ponto 12.9.1).

2. Um dos instrumentos considerados como mais importantes para ultrapassar os problemas existentes prende-se com a utilização de uma base nacional de contribuintes**,** a qual está associada à implementação de um sistema de identificação nacional único de todos os beneficiários ou contribuintes que se relacionem com a segurança social, sobre o qual, de acordo com informação do IIES, apenas se sabe que poderá ter sido posto em prática no início de 2002 (cfr. ponto 12.9.1).

3. Tomando como base os valores inscritos no Balanço de 2000, os saldos relativos às dívidas de contribuintes eram de 458,9 milhões de contos, o que representava 75,9% dos créditos a curto prazo, e 49,8% do total do activo bruto (921,4 milhões de contos). A restante parcela, 145,7 milhões de contos, dizia respeito a dívidas activas resultantes de outras situações, as quais cresceram significativamente, ou seja, 49,0%, enquanto os créditos sobre contribuintes apenas aumentaram 3,6%, de 1999 para 2000 (cfr. pontos 12.4.5 e 12.9.2).

4. Em relação aos contribuintes, a rubrica "Contribuintes-Outros" é a mais significativa, com 402,5 milhões de contos, verificando-se um acréscimo em relação a 1999 de cerca de 16,9%, ou seja, 48,3 milhões de contos. Em contraste denotou-se um decréscimo nas restantes rubricas: "Contribuintes-SPA" de 1,5 milhões de contos e "Contribuintes c/acordo" no valor de 30,3 milhões de contos, isto é, um decrescimento relativo na ordem dos 35,7% (cfr. ponto 12.9.2).

5. Os saldos credores de contribuintes registaram um acréscimo de 13,6%, de 1999 para 2000, contrariando assim a tendência estacionária verificada no triénio antecedente, indiciando que se mantêm os problemas que lhe estão subjacentes, que derivam principalmente da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres (cfr. ponto 12.9.2).

6. As contribuições cobradas relativas a contribuições declaradas no mesmo ano, passaram de 1,2 mil milhões de contos em 1996 para 1,7 mil milhões de contos em 2000, com taxas de crescimento desde os 9,6% (1996/97) aos 7,5% (1999/00), demonstrando esta taxa decréscimos em termos relativos ao longo de todo o período em análise. Em complemento da asserção anterior, pode inferir-se que no domínio da eficácia do sistema de cobrança de contribuições, os "rácios de cobrança" anuais têm vindo a apresentar uma certa estabilização, com valores limite no período em análise entre os mínimos de 1996 e 1998 (94,2%) e uma taxa máxima de 95,6% em 1999, quedando-se nos 94,9% em 2000 (cfr. ponto 12.9.3.1).

7. As cobranças efectuadas em cada ano respeitantes a contribuições que ficaram por cobrar de anos anteriores oscilaram entre os 25,0 milhões de contos (1996) e os 41,1 milhões de contos em (2000), denotando uma tendência de crescimento que variou entre 74,8% em 1997 (reflexo do chamado Plano Mateus) e os 9,6% em 2000 (cfr. ponto 12.9.3.2).

8. A dívida relativa a declarações de anos anteriores, registou um acréscimo em termos relativos de 1999 para 2000 de 16,5%, isto é mais 44,4 milhões de contos. O rácio de cobrança referente aos valores que ficam por cobrar de anos anteriores, sofreu um ligeiro decréscimo de 1999 para 2000 (17,4% para 15,3%) (cfr ponto 12.9.3.2).

9. No que respeita ao período 1996/00, verificou-se, quanto aos saldos devedores de contribuintes associados a acordos o seguinte:

   - O seu decréscimo, com excepção de 1996/97 (reflexo do DL 124/96 - Plano Mateus), verificando-se, de 1999 para 2000, uma quebra de 35,7%, bastante superior à verificada no período antecedente, isto é, - 29,4% (cfr. ponto 12.9.4);
   - Quanto aos débitos registados, predominaram as transferências das contas de contribuintes sem acordo, que somaram cerca de 158,6 milhões de contos, tendo sido aplicado o Decreto-Lei n.º 124/96 quanto a cerca de 146,7 milhões de contos, dos quais 119,9 milhões de contos no ano de 1997;
   - No que se refere aos créditos pontificavam as rescisões de acordos (92,5 milhões de contos), seguindo-se a amortização de dívida consolidada (61,6 milhões de contos) (cfr. ponto 12.9.4).

10. Dos acordos em vigor em 2000 (com exclusão do CDSSS do Porto, que informou não poder desagregar a informação), a proporção de contribuintes devedores que se encontravam em incumprimento era de cerca de 34,3%. Destacando-se a região Centro na qual a taxa de incumprimento foi de 67,4% em 2000, enquanto nas restantes regiões se situou perto ou abaixo da média geral (cfr. ponto 12.9.4).

11. No que se refere ao apuramento do número de contribuintes e beneficiários, no Parecer anterior tinha sido observado que as deficiências verificadas no apuramento estatístico dos universos em questão, tinham sido agravadas pela transferência de atribuições do IGFSS para o IIES, que aconteceu precisamente a meio do ano de 1999, mantendo-se desde então grandes dificuldades a implementar um sistema de informação que permita suprir as lacunas existentes. Neste, como noutros aspectos, a adequação do sistema de informação continua a ser um dos pontos fracos do sector (cfr. ponto 12.9.5).

12. Os contribuintes devedores sem acordo com dívidas superiores a 5.000 contos, eram de 13.908 entidades, no final de 2000, isto é, cerca de 5,7% do total dos contribuintes devedores

(245.514), sendo a dívida que lhes corresponde (relevada contabilisticamente sem juros de mora e, portanto, subavaliada) da ordem dos 345,6 milhões de contos, representando 76,0% da dívida total, continuando a verificar-se que uma pequena parte das empresas devedoras era responsável por cerca de 2/3 do total da dívida (com acordo e sem acordo) (cfr. ponto 12.9.6.1).

13. Considerando as empresas devedoras sob o ponto de vista do cumprimento das suas obrigações contributivas, verificou-se o seguinte:

    - Existia um número significativo de empresas em relação às quais não se conhecia a situação, ou sejam, 3.849, com uma dívida associada de 86,8 milhões de contos;
    - Por outro lado, um número significativo de empresas, 2.524, não tinha movimento, representando uma dívida superior a 45 milhões de contos;
    - Assim, apenas estavam a pagar contribuições 865 empresas, com uma dívida associada de 22,8 milhões de contos, ou seja 6,6%, enquanto as que não pagavam eram em número de 7.034, com uma dívida de 190,5 milhões de contos (cfr. ponto 12.9.6.2).

14. Por actividade económica predominavam como devedores as empresas do sector das indústrias transformadoras, representando cerca de 166,6 milhões de contos (48,8% da dívida no seu conjunto), onde pontificava o subsector dos "Têxteis, Vestuário, Couro". Seguiam-se mas a grande distância, as áreas de "Fabricação de Produtos Metálicos e Máquinas, Equipamento e Material de Transporte", "Comércio por Grosso, Retalho, Restaurantes e Hotéis" e "Construção e Obras Públicas" (cfr. ponto 12 9.6.3).

15. De acordo com uma amostra constituída por 3.279 empresas, pois em relação a boa parte do universo dos devedores sem acordo esta informação não estava disponível, a distribuição dessa amostra em função da antiguidade da dívida, revelou que uma parte significativa da dívida se situava nas faixas entre os 24 e 60 meses e 60 e 120 meses, representando no seu conjunto mais de dois terços dos valores em dívida e 2.296 devedores, enquanto o grupo de devedores cuja antiguidade da dívida era superior a 120 meses representava cerca de 12,0% da dívida e era apenas constituído por 167 empresas. Entre 12 e 24 meses estavam 552 empresas com uma dívida correspondente a 10,7% do total (cfr. ponto 12.9.6.4).

16. A dívida de contribuintes do SPA sem acordo, decresceu, de 1999 para 2000, 49,4%, evidenciando um valor contabilístico de 1,6 milhões de contos, os devedores com valores acima de 1.000 contos eram 112, representando 52,4% do total anterior com predomínio no que se refere ao SPA propriamente dito do sector da educação. Apesar de não pertencer ao SPA continua relevada nesta rubrica uma dívida de 151,5 milhares de contos atribuída ao Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal, que remonta a 1981 (cfr. pontos 12.9.2 e 12.9.7.1).

17. Tendo sido actualizada a listagem de devedores do SPA que subscreveram acordos tendo por objectivo a regularização de dívidas à Segurança Social ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, observou-se o seguinte:

    - No Parecer antecedente, conforme informação do IGFSS, tinha sido afirmado que, em 1999 não teriam transitado quaisquer contribuintes do SPA inseridos na rubrica "Contribuintes – SPA" para a rubrica "Contribuintes com acordo". Verifica-se agora que, relativamente a 1999, houve pelo menos um acordo subscrito na área do CDSSS de Leiria. Não se registou qualquer acordo em 2000;

- As informações obtidas merecem reservas, pois surgem Instituições com acordos anteriores a 1999 que não constavam das listagens antecedentes. Inversamente referenciavam-se acordos inseridos anteriormente, em relação aos quais se verifica a sua omissão (cfr. ponto 12.9.7.2).

18. Nos termos do relatório efectuado pelo "Observatório de Empresas" do IGFSS, versando a dívida com acordo, mas apenas relativamente ao primeiro semestre de 2000, pode observar-se o seguinte:

    - Dos 133.141 acordos autorizados estavam em vigor 79.460, ou seja 59,7%, representando ainda 79,5 milhões de contos, com uma dívida média de respectivamente 10,1 milhares de contos e 10,5 milhares de contos, permitindo pressupor a homogeneidade dos dois grupos;
    - Estavam concluídos 28,2% dos acordos autorizados correspondendo a uma entrada para o sistema de 12,8 milhões, ou seja, apenas 9,6% do total da dívida envolvida, permitindo verificar que este subconjunto englobava essencialmente devedores de menor dimensão, pois a sua dívida média era de cerca de 3,5 milhares de contos;
    - Os acordos rescindidos representavam apenas 14,4% dos acordos autorizados, mas, sendo o montante envolvido cerca de 41 milhões de contos, ou seja, 30,7%, podendo assim observar-se que neste caso se tratam de devedores de relativamente maior dimensão que entraram em situação de incumprimento, pois a sua dívida média era de 21,6 milhares de contos. O número de acordos rescindidos aumentou de 1999 até ao final do primeiro semestre de 2000, 135,7%;
    - Aumentou igualmente o número de acordos autorizados, facto que, tendo em atenção a limitação temporal do D.L. n.º 124/96, é justificado, no citado relatório por a maioria dos CDSSS, *"… não ter introduzido atempadamente na aplicação Gestdiv todos os acordos autorizados …"* no âmbito do citado D.L., *"… não proceder ao seu efectivo e adequado acompanhamento…"* e o facto de essas autorizações serem *"…maioritariamente no âmbito de processos judiciais de recuperação …"* (cfr. ponto 12.9.8.1).

19. No que respeita às retenções previstas no art.º 11º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, em Pareceres anteriores tinha sido apontada uma acentuada perda da sua importância, notando-se, no entanto, em 2000, uma certa retoma deste instrumento de recuperação de dívidas, que representou 740,2 milhares de contos (cfr. ponto 12.9.8.4.1).

20. No que se refere aos montantes participados à justiça fiscal e cobrados em processos de execução, refere-se o seguinte:

    - No período 1998/00, os valores participados atingiram um valor apreciável, ou seja, entre 53,7 e 59,9 milhões de contos, mas os valores cobrados apresentaram o seu máximo em 2000, com 9,6 milhões de contos, isto é apenas 17,9% do valor participado no ano;
    - Em termos regionais, no período em questão, merecem destaque os valores participados pelos ex-SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizaram no seu conjunto, em 2000, 36,9 milhões de contos, representando 68,5% do total participado (cfr. ponto 12.9.1 e 12.9.8.4.2).

21. As contas de contribuintes podem ser regularizadas na sequência de processos de falência, com destaque para a anulação de dívida que aumentou, de acordo com os dados disponíveis

que merecem algumas reservas, de 12,7 milhões de contos para 53,1 milhões de contos, com relevo, em 2000, para os distritos de Setúbal (24,0 milhões de contos), Porto (12,4 milhões de contos) e Lisboa (5,7 milhões de contos). Estes valores pecam por defeito na medida em que parte dos serviços não reflectiu nas contas o efeito das falências, conforme determina o PCISS (cfr. ponto 12.9.9.1).

10. Outras dívidas à Segurança Social

1. No conjunto dos valores inscritos no Balanço como de curto prazo, para além dos créditos sobre contribuintes, existem outras dívidas ao sistema, as quais, no último triénio, apresentaram um ritmo de crescimento bastante superior aos anteriores, tendência de crescimento que se generalizou à maior parte das rubricas, atingindo, de 1999 para 2000, uma taxa de 49%, cifrando-se em 145,7 milhões de contos em 2000 (cfr. ponto 12.10).

2. A rubrica mais significativa, tanto em 2000 como em anos anteriores, diz respeito a "Devedores por financiamento e comparticipações do OE" (44,2 milhões de contos) em que se destaca o valor de 17,8 milhões de contos referente à Caixa de Previdência dos Telefones, que se mantém desde longa data nas CSS como valor de curto prazo, quando **deveria** ser contabilizado como de longo prazo, independentemente de se manter a **recomendação** quanto à resolução do problema institucional subjacente, que afecta os sectores da Segurança Social e da Saúde (cfr. ponto 12.10.1).

3. A rubrica "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar" tem vindo a registar ao longo dos anos um crescimento continuado, o qual, de 1999 para 2000, assumiu uma taxa relativamente elevada (33,4%), pois passou de 23,3 milhões de contos para 31,0 milhões de contos, podendo adiantar-se dois factores para tal, por um lado, uma maior atenção e controlo das prestações indevidas; e por outro, as debilidades do controlo automático da informação e os atrasos no processamento dessa informação (que se tornaram evidentes por via desse controlo e/ou aumentaram no período em causa). Este problema, que tem sido apontado em sucessivos Pareceres, com destaque para o Parecer sobre a CSS/98, decorre de constrangimentos de natureza administrativa inerentes ao sistema, que assentam essencialmente em deficiências nos fluxos internos de informação entre os serviços processadores e os serviços financeiros**,** não permitindo por outro lado, desagregar da mesma forma (em termos de prestações) a emissão das notas de reposição e a efectiva devolução dos montantes devolvidos (cfr. ponto 12.10.2).

11. Outros devedores e credores

1. As rubricas, de natureza residual, "Outros devedores" e "Outros Credores", inscritas no Balanço de 2000 por 26,5 e 8,2 milhões de contos, respectivamente, têm subjacente uma extrema variedade de situações, as quais, em parte, estando classificadas como dívidas de curto prazo, o **deveriam ser** como valores de médio e longo prazos, afectando, deste modo, a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira que as demonstrações financeiras deveriam reflectir (cfr. pontos 12.11.1 e 12.11.2).

2. A rubrica "Outros devedores" observou um significativo crescimento em 2000, principalmente imputável aos adiantamentos por conta de valores a receber do FSE relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCA III (16.405,1 milhares de contos), aumentando mesmo com a exclusão deste último valor, cerca de 53,5% em relação a 1999 (cfr. ponto 12.7.3.2 e 12.11.1).

3. O agregado constituído por devedores acima de 80.000 contos, que na sua esmagadora maioria se pode classificar como de créditos a longo prazo, pois se vêm mantendo ao longo de vários exercícios, representou em 2000 cerca de 49,3% do total do saldo da conta (com exclusão do montante relativo ao QCA III), sem abranger todas as situações semelhantes, em que o saldo seja inferior a 80.000 contos (cfr. ponto 12.11.1).

4. Estavam relevados em "Outros devedores", como "Adiantamentos à Casa da Imprensa" 200 mil contos, tendo como suporte a autorização conferida ao IGFSS pelo Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais, com data de 30/08/99, como compensação pela extinção (Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 de Maio), do adicional de 1% sobre toda a publicidade paga nos jornais diários, criado pelo Decreto-Lei n.º 32.633, de 20 de Janeiro de 1943, com a regulamentação que lhe foi conferida pela Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho. A base legal do Despacho acima referido suscita dúvidas pelo que o Tribunal irá desencadear um melhor esclarecimento da matéria, de que dará conta, se for caso disso, no próximo Parecer (cfr. ponto 12.11.1).

5. O saldo de "Outros credores" diminuiu de 13,5 para 8,2 milhões de contos, facto que é praticamente imputável ao decréscimo do saldo relativo a uma das linhas de crédito, contraída para fins de formação profissional com o apoio do FSE, que não deveria constar desta rubrica mas de "Outros empréstimos obtidos". Como saldo recorrente e acima dos 80.000 contos, continua a destacar-se a subrubrica "DAFSE - Valores afectos", que, em 2000, assume o valor de 1.318,4 milhares de contos, sem alteração desde 1996, embora com saldos anteriores ao referido exercício, visto que traduz a aplicação de um Protocolo entre o DAFSE e o IGFSS, com data de 22/03/83, relativo ao relacionamento financeiro entre as duas instituições decorrente da gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo FSE, entre 1994 e 1998 (cfr. ponto 12.11.2).

6. O Tribunal reitera a **recomendação** de que se resolvam os problemas subjacentes aos saldos que se vêm mantendo desde longa data nestas rubricas, e que se inscrevam os respectivos valores, em termos de Balanço, como dívidas a médio e longo prazos (cfr. ponto 12.11.2).

12. Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

1. O valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde basicamente ao capital próprio do IGFCSS (FEFSS), o qual, no final de 2000, era de 619,1 milhões de contos, tendo sido acrescido em 2000 de cerca de 145,1 milhões de contos, na sua maior parte devido a transferências do sistema, mas também devido aos resultados líquidos do próprio FEFSS (23,7 milhões de contos). O capital próprio da instituição, em cotejo com o valor anual das pensões do regime geral (1.109,6 milhões de contos), seria suficiente para cobrir cerca de 55,8%, ou seja, apenas pouco mais de seis meses. Comparando com o valor global das pensões (1.405,1 milhões de contos), essa proporção reduzir-se-ia a 44,1%, ou seja, entre cinco a seis meses de cobertura (cfr. ponto 12.12.1).

2. Considerando como património imobiliário do sistema, o valor dos activos inscritos nas rubricas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções" da CSS/00, estes atingiram o valor bruto de 29,9 milhões de contos, devendo destacar-se, quanto à respectiva movimentação em 2000, as aquisições (3.403,7 milhares de contos), cuja maior parte, cerca de 89,2%, diziam respeito a bens aceites em dação em cumprimento para ressarcimentos de dívidas ao sistema, no valor de 2.794,4 milhares de contos, bem como acréscimos registados a débito por contrapartida de "Imobilizações em curso", no valor de 759,8 milhares de contos (cfr. ponto 12.12.2.1).

3. Ao valor contabilístico de 100,2 milhares de contos foram adicionados ganhos de 710,2 milhares de contos, associados à alienação de imóveis, totalizando 810,4 milhares de contos, valor este incluído no apuramento destinado ao IGFCSS (FEFSS) (cfr. ponto 12.12.2.1).

4. A exemplo de anos anteriores, o montante anterior não correspondeu nem aos valores imputados (941,2 milhares de contos), nem aos valores efectivamente transferidos para o IGFCSS (FEFSS) (1.882,4 milhares de contos) a coberto de operações imobiliárias, dado que:

   - No apuramento quanto à execução de 2000, estão incluídos montantes relativos a regularizações de contratos de promessa de compra e venda referentes a vendas efectuadas de 1996 a 1999, no total de 166.662 contos, que, incorrectamente, não foram inscritos nos respectivos exercícios, cujo valor, além de ter sido apenas inscrito em 2000, o foi na conta "8.02 - Alienação de imobilizações corpóreas" quando seria mais apropriada a sua relevação na conta "8.04 – Resultados de exercícios anteriores", implicando atraso nas transferências para o IGFCSS (FEFSS);
   - Efectuaram-se correcções no valor de venda dos imóveis relativamente a 1998, 161.515 contos, que não se reflectiram na execução orçamental de 2000, ocasionando na prática o mesmo efeito do caso anterior, ou seja, atraso nas transferências para o IGFCSS (FEFSS);
   - Imputaram-se ao FEFSS 33,5 milhares de contos, dizendo respeito a prestações financeiras recebidas em 2000, relativamente a venda, parcialmente a crédito, anteriormente efectuada à CGTP-IN;
   - Em transacção do mesmo tipo, mas tendo como comprador o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Hoteleira – Restaurantes e Similares do Sul, foi regularizada a situação perante o IGFCSS (FEFSS), ao abater aos valores a transferir o valor total das prestações vincendas (66,1 milhares de contos);
   - O valor efectivamente transferido em 2000 para o IGFCSS (FEFSS) em função desta vertente, foi de 1.882,4 milhares de contos, que dizem respeito à execução orçamental de anos anteriores, não só em relação ao valor apurado em 1999, a favor do FEFSS, 1.775,4 milhares de contos, como em relação a outros exercícios, o que quer dizer que, nesta matéria, que as CEO não têm correspondido à realidade dos movimentos financeiros que lhes estão subjacentes (cfr. ponto 12.12.2.1).

5. A auditoria ao IGFSS relativamente ao respectivo património imobiliário, proporcionou as seguintes conclusões:

   - No que se refere à avaliação global sobre a gestão, embora não se dispondo de "normas de boa prática" que permitam uma comparação com métodos de gestão de organizações similares, foram evidenciados diversos pontos fracos no que diz respeito à economia, eficiência e eficácia, bem como ao sistema de controlo interno (cfr. ponto 12.12.2.3.4);
   - Tendo o aumento no património imobiliário do IGFSS (e do sistema) derivado essencialmente da aceitação de dações para pagamento de dívidas à Segurança Social, os valores adoptados afiguram-se pouco consistentes, dado que avaliações a vendas de bens anteriormente adquiridos por esta via conduziram a valores, em regra, inferiores aos da dação, com perdas significativas para o sistema. Apuraram-se ainda bens recebidos em dação, cuja relevação contabilística não tinha ainda sido concretizada (cfr. ponto 12.12.2.3.1);

- Os bens imobiliários sob administração do IGFSS, estando maioritariamente arrendados, em parte estavam a ser utilizados ou tinham sido cedidos a entidades públicas, como sejam os ex-CRSS, Câmaras Municipais e Administrações Regionais de Saúde, para instalação dos respectivos serviços ou para outros fins, parte dos quais não são objecto de processamento de rendas. Afigura-se que esta prática prejudica financeiramente o sistema e cria condições para a inviabilização de uma gestão mais eficiente do património imobiliário do sistema da Segurança Social, afectando por outro lado, as suas possibilidades de alienação (cfr. ponto 12.12.2.3.3);
- Quanto às rendas recebidas, o seu nível é relativamente baixo e acontece que uma parte delas não é normalmente recebida, facto que se deve às causas mais diversas, como sejam, por exemplo, situações de carência económica ou a não detecção, em tempo útil, do óbito de inquilinos. O valor em dívida era em 2000, de 238,0 milhares de contos, sendo 156,8 milhares de contos de dívidas superiores a 100 contos, das quais, 129,2 milhares de contos diziam respeito a entidades públicas (cfr. ponto 12.12.2.3.3).

SÍNTESE CONCLUSIVA

Através da análise das peças contabilísticas e demais documentos de suporte relativos às receitas e despesas orçamentais, incluindo as despesas decorrentes da execução global do PIDDAC, à aplicação do produto dos empréstimos públicos e às operações de tesouraria, a que se procedeu no âmbito da emissão do presente Parecer, designadamente nos capítulos II, III, IV, V, VI e VIII, verificaram-se, como em anos anteriores, práticas de desorçamentação[1], deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas[2] e desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes[3]. Em consequência destas situações, aqueles documentos não apresentam de forma fidedigna a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano.

Deste modo, o Tribunal não pode deixar de manter as reservas que tem vindo a colocar relativamente aos valores globais da receita e despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, consequentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado.

No que respeita ao Subsector Segurança Social, em função da análise da respectiva Conta consolidada e documentos anexos, não pode, igualmente, deixar de se colocar reservas relativamente aos resultados da execução orçamental e à imagem verdadeira e apropriada de que as demonstrações financeiras se deveriam revestir[4].

No tocante à execução orçamental, o Tribunal entende dever salientar, no presente Parecer, os elevados montantes por cobrar que têm vindo a atingir os impostos e as contribuições para a segurança social[5]. Trata-se de um problema cuja dimensão se pode aferir pelo crescimento contínuo quer dos processos em execução fiscal[6], quer das contribuições em dívida à segurança social.

Cabe à Assembleia da República, no exercício do poder legislativo e das competências em matéria de fiscalização da execução do Orçamento do Estado que a Constituição da República Portuguesa lhe confiou, um papel primordial no sentido de assegurar que, na busca de formas cada vez mais eficazes de utilização dos dinheiros públicos, não sejam prejudicados o rigor e a transparência da actividade financeira do Estado, pois só assim será possível assegurar que os recursos públicos sejam integralmente utilizados na prossecução do interesse comum.

[1] Cfr.: Cap.os III.1; V.3; VI.3 e VI.4 do presente Volume.
[2] Cfr.: Cap.os II.4 a II.8, II.10 e II.17; III.1 e III.2; IV.1; VI.1 e VI.4 do presente Volume.
[3] Cfr.: Cap.os II.9 a II.13; III.4 e III.5; V.1 e V.4; VI.4; VIII.2 e VIII.6 a VIII.8 do presente Volume.
[4] Cfr.: Cap.º XII.4 do presente Volume.
[5] Cfr.: Cap.º XII.9 do presente Volume.
[6] Cfr.: Cap.º II.16 do presente Volume.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 28 de Junho de 2002

Alfredo José de Sousa, Presidente – Voto favoravelmente o Parecer, cujo modelo e conteúdo vem no seguimento de anos anteriores.

1. Apesar de votar favoravelmente o presente parecer, entendo dever fazer a seguinte **observação**:

   As recomendações nele formuladas não devem ser dirigidas directamente aos organismos ou serviços da Administração Central onde foram verificadas as deficiências organizativas ou infracções financeiras.

   O n.º 3 do artigo 41.º da Lei nº. 98/97 preceitua que no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal pode formular "**recomendações à Assembleia** ou ao Governo em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços".

   Nos termos da Constituição compete à Assembleia da República a fiscalização da execução do orçamento (art.º 107) e apreciar os actos do Governo e da Administração (art.º 162).

   Esta função de controlo da Assembleia da República sobre a actividade do Governo está hoje muito desenvolvida na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (L.E.O.E.).

   A meu ver, torna-se **indispensável que as concretas recomendações constantes deste Parecer** dirigidas às várias Direcções-Gerais do Ministério das Finanças e a outros organismos da Administração Central **sejam entendidas como endereçadas à Assembleia da República, para que esta lhes dê o seguimento que entender adequado.**

   A não haver uma participação activa da Assembleia da República na função de controlo financeiro dos actos do Governo e da Administração Central, as recomendações do Tribunal de Contas reiteradamente feitas todos os anos no Parecer da C.G.E – e na maioria são sempre as mesmas – correm o risco de serem tomadas pelos cidadãos contribuintes, como actos ineficazes.

2. Acompanho também a declaração de voto dos Senhores Conselheiros Pinto Ribeiro e Freitas Pereira, quanto aos reembolsos.

3. Com o devido respeito, ao contrário da opinião do Exmº Conselheiro Ernesto Cunha, entendo que **o art.º 41, nº 2, da Lei nº 98/97, não exige mais do que "um juízo sobre a legalidade e correcção financeira das operações examinadas"**. Não se exige nem uma certificação da Conta Geral do Estado nem sequer uma declaração global de fiabilidade.

   Aquele juízo deve ser feito na óptica da contabilidade pública em vigor à data da execução do OE de 2000, pelo que **não tem cabimento a referência ao Pacto de Estabilidade e Crescimento**, na análise do défice e da dívida pública. Até por que, conforme o Estudo n.º 04/02 do D.C.P., oportunamente distribuído, nenhuma das I.S.C. dos Estados aderentes ao euro se ocupa desta matéria.

   Também a invocação da alínea i) do n.º 1 do citado normativo a este respeito é infundada, já que os **compromissos assumidos com a U.E.** sobre que o Parecer se deve debruçar, respeitam tão só aos "fluxos financeiros" e não a quaisquer outros que podem ser apenas políticos.

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Manuel Cruz Pestana de Gouveia

José de Castro de Mira Mendes

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

José Luís Pinto de Almeida

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Faustino de Sousa

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Maria Adelina de Sá Carvalho

FUI PRESENTE,

(Nuno Lobo Ferreira)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votamos favoravelmente o Parecer, mas, como referido em anos anteriores, não concordamos com as considerações críticas feitas a propósito da contabilização dos reembolsos por abate à receita, forma de contabilização que, aliás, veio a ter consagração expressa no n.º 2 do art.º 6º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

(José Faustino de Sousa)

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Voto o presente Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativamente ao ano económico de 2000, entendendo porém que, no futuro o Tribunal se deve preparar em termos técnicos e organizacionais e estratégicos de molde a poder habilitar a Assembleia com um juízo opinativo global, não apenas nos termos do artº 41º da Lei nº 98/97, mas também nos termos do artº 54º, por aplicação sistemática e subsidiária, ambos interpretados em conformidade com os princípios geralmente aceites de auditoria designadamente standards do IFAC e do INTOSAI, sobre se a Conta Geral do Estado reflecte de forma adequada e apropriada a situação financeira do Estado Português, à luz das normas de direito constitucional, comunitário e financeiro relevantes e dos princípios de contabilidade aplicáveis e sobre se as transacções que lhe estão subjacentes são legais e regulares. O que implica uma análise com base em critérios estatísticos dos grandes agregados de natureza financeira espelhados e evidenciados no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado, em ordem a que as conclusões possam ser alicerçadas em amostras que constituam uma base razoável e suficiente para a formulação de tal juízo opinativo, que permitam a formulação de extrapolações fiáveis seguras e consistentes. O Parecer sobre a Conta Geral do Estado é um acto de natureza opinativa e destina-se a habilitar o Parlamento com uma opinião sobre a Conta Geral do Estado e sobre as transacções examinadas que lhe estão subjacentes. A lei distingue entre relatório e parecer. E o parecer é claramente um juízo sobre a conta e sobre as transacções examinadas, no domínio das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, devendo obrigatoriamente cobrir juízos opinativos sobre todos os elementos enunciados nas alíneas a) a i) do artº 41º da Lei nº 98/97. O relatório sintetiza as verificações efectuadas nos domínios enunciados devendo, as respectivas conclusões ser vertidas e integradas com referência a cada um daqueles elementos no Parecer que é o acto opinativo final global sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as transacções que lhe estão subjacentes examinadas de acordo com os critérios de análise de risco, de materialidade e representatividade estatística. Sem o recurso a estes métodos, nunca será possível formular critérios técnicos minimamente consistentes que possam justificar a selecção das amostras e as verificações efectuadas perante a Comissão Parlamentar de Execução Orçamental e Contas Públicas da Assembleia da República. E o Tribunal ficará sempre numa posição particularmente frágil quando confrontado pelos parlamentares sobre as razões das transacções seleccionadas e dos programas de verificações adoptados, se não partir de uma matriz dos grandes agregados de receita despesa, activos e passivos, incluindo os relativos ao património de tesouraria, e não for capaz de justificar, com base em critérios de racionalidade técnica, as opções feitas e a sustentabilidade das respectivas conclusões em termos de extrapolação em relação aos grandes universos e sub-universos previamente identificados, seleccionados e agrupados. E então as suspeições surgirão inevitavelmente.

2. Entendo igualmente que no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado cabe, nos termos do artº 41º al. i), não apenas a análise das obrigações a que o Estado Português se vinculou no quadro da União Europeia por força dos fluxos financeiros com esta, mas também todos os compromissos de natureza jurídico-financeira a que se vinculou em matéria de défice e de divida pública, designadamente por força do disposto no artº 104º C do Tratado que Instituiu as Comunidades Europeias, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Maastricht, nos termos do artº 2º do Protocolo Adicional sobre Défices Excessivos e nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Sendo certo que não é prática corrente no âmbito dos países da

União Europeia, atenta a competência em primeira linha atribuída pelos Tratados e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento aos órgãos comunitários próprios, a verdade é que tal competência não preclude a competência dos órgãos nacionais de controlo externo e independente das finanças públicas de cada estado membro (cfr neste sentido a posição que subscrevi como relator e que fez vencimento em subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, no relatório nº 4/97-2ª Secção – Procº 10/97 – Audit, Auditoria ao Serviço Nacional de Saúde, publicado no DR, II Série, nº 228, de 2 de Outubro de 1997, Observação IV, nº 2 e Nota 121, que aqui dou inteiramente por reproduzida). Com efeito a Cour des Comptes de França no seu relatório sobre a execução da Lei de Finanças relativa ao ano de 1997, editado em Julho de 1998, inclui expressamente na Introdução um número relativo a "RESULTATS DE L'EXECUTION BUDGÉTAIRE AU REGARD DES CRITÉRES EUROPÉENS DE CONVERGENCE" pags. 10,11 e 12. Tem-se consciência que tal exigirá uma preparação e uma perícia técnica no domínio da contabilidade nacional à luz do sistema do SEC 95 (cfr. ESA 95, "Manual on Government deficit and debt" editado em 2000 pelo Eurostat). Trata-se também de desafios para os quais o Tribunal de Contas se deve preparar no plano técnico, organizacional e estratégico.

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000



Volume II
Relatório

CAPA: *"Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V.*

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2000
VOLUME II
Relatório

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*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Alexandre Barbosa, Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalhinho, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Célia Horta e Sandra Veloso*

Colaborou ainda na coordenação de partes do Capítulo VI: Luís Queimado

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*

Auditor Coordenador: *Maria Augusta Alvito*

Auditores Chefes: *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Ivo Gonçalves, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália da Costa Barbosa, Tiago de Moura Gonçalves e Umbelina Pires.*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *PIDDAC e Fluxos Financeiros da União Europeia*

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

Auditores Chefes: *João Caracol Miguel e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria C. Silva, António Marques do Rosário, António Pombeiro, Carla Bastos Roldão, Humberto José Gomes, Jorge Trindade, Júlio Dias Matos, Júlio Ferreira Gomes, Teresa Estrela R. Lopes e Teresa Garrido.*

Apoio Informático: *Kátia Lorena M. Nobre*

Colaborou ainda na coordenação de partes dos capítulos IV e XI: Rui Águas Trindade

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditor Coordenador: *António M. Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José M. Barbeita Pereira*

Execução Técnica: *José M. Silva Martins e Maria de Nazaré Leça Ramada,* contando ainda com a participação de *Ana Godinho Tavares, Gaspar Cardoso da Costa, Isilda Albuquerque Costa, Jorge Godinho Viegas, Júlia Reis Curado, Maria Angelina Mateus, Maria Teresa Santos, Marina Pinto da Fonseca e Vítor dos Reis Domingos.*

Apoio informático geral: *Ana França, João Paulo Amado e Paula Reis*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

ÍNDICE

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA **3**

I – PROCESSO ORÇAMENTAL **I.3**

1.1 – Lei do Orçamento **I.3**

1.2 – Decreto de execução orçamental **I.3**

1.3 – Alterações orçamentais **I.6**

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa (e da receita) prevista *I.7*

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios e capítulos sem terem alterado o montante global da despesa *I.9*

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério *I.12*

1.3.4 – Alterações de natureza funcional *I.13*

1.3.5 – Alterações de natureza económica *I.14*

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE) **I.17**

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA **II.3**

2.1 – Considerações gerais **II.3**

2.2 – Âmbito de verificação **II.4**

2.3 – Análise crítica do modelo de contabilização **II.6**

2.4 – Análise dos resultados globais **II.11**

2.5 – Imposto sobre o valor acrescentado sob administração da DGCI **II.28**

2.5.1 – Enquadramento *II.28*

2.5.2 – Movimentação de fundos *II.28*

2.5.2.1 – Entrada de fundos II.28

2.5.2.2 – Saída de fundos II.30

2.5.3 – Controlo de fundos e contabilização do IVA *II.31*

2.5.4 – Avaliação do sistema de controlo *II.35*

2.6 – Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento **II.37**

2.6.1 – Enquadramento *II.37*

2.6.2 – Contabilização no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento *II.39*

2.6.3 – Contabilização nos Serviços de Finanças *II.44*

2.6.4 – Avaliação do Sistema de Contabilização e Controlo *II.57*

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA **III.3**

3.1 – Considerações gerais **III.3**

3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE) III.7

3.3 – Evolução da Despesa III.15

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga III.15

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica III.17

3.3.3 – Conferência dos mapas de despesa III.22

3.4 – Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" III.24

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO IV.3

4.1 – Considerações gerais IV.3

4.2 – Análise global IV.4

4.2.1 – Enquadramento IV.4

4.2.1.1 – Estrutura do planeamento IV.4

4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos IV.6

4.2.1.3 – Estrutura por sectores IV.8

4.2.2 – Orçamento do PIDDAC IV.8

4.2.2.1 – Princípios gerais IV.8

4.2.2.2 – Fontes de financiamento IV.9

4.2.2.3 – Programas por Ministério IV.11

4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50º - Investimentos do Plano IV.13

4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50º IV.13

4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas "realizadas" - Cap. 50º IV.14

4.2.3.3 – Variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º IV.15

4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC global por sectores IV.19

4.3 – Programa PIDDAC "PRAXIS XXI" IV.21

4.3.1 – Enquadramento IV.21

4.3.2 – Caracterização do Programa IV.21

4.3.3 – Gestão do Programa IV.23

4.3.3.1 – Planos e Relatórios de Actividades IV.24

4.3.4 – Execução financeira global - ano 2000 ..... IV.24

4.3.5 – Caracterização das metas quantificadas e previstas pelo Programa IV.25

4.3.6 – Acompanhamento e controlo IV.25

4.3.7 – Contextualização da Ciência e Tecnologia com referência ao ano de 1999 ..... IV.26

4.3.7.1 – Despesa executada em I&D IV.27

4.3.7.2 – Recursos humanos afectos à actividade de investigação - despesa executada em I&D IV.27

4.3.7.3 – Participação do sector empresarial nas actividades de I&D..... IV.27
4.3.8 – Síntese da avaliação global do Programa IV.29
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO V.3
5.1 – Considerações Gerais..... V.3
5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis..... V.3
5.1.2 – Âmbito da verificação..... V.8
5.2 – Apoios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nas áreas do teatro, da dança e da música..... V.9
5.2.1 – Enquadramento..... V.9
5.2.2 – Dotações orçamentais do IPAE e subsídios atribuídos para 2000.....V.11
5.2.3 – Atribuição dos apoios.....V.13
5.2.4 – Pagamento e controlo dos apoios V.19
5.2.5 – Publicitação dos apoios pelo IPAE.....V.23
5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude V.23
5.3.1 – Enquadramento.....V.23
5.3.2 – Execução financeira V.24
5.3.3 – Apoios a associações de estudantes do ensino superior.....V.26
5.3.4 – Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ).....V.29
5.3.5 – Programa Iniciativa V.35
5.3.6 – Programa Férias em Movimento V.36
5.3.7 – Programa Comunitário Juventude.....V.37
5.3.8 – Apoio à Jovem Criação.....V.38
5.3.9 – Publicitação dos apoios pelo IPJ.....V.40
5.4 – Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa..... V.40
5.4.1 – Enquadramento.....V.40
5.4.2 – Execução financeira V.42
5.4.3 – Apoios atribuídos em 2000 pelo Governo Civil de Lisboa, por beneficiário, montante e finalidade V.44
5.4.4 – Processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios.....V.46
5.4.4.1 – Apoios concedidos à generalidade das associações V.46
5.4.4.2 – Financiamento atribuído à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa V.48
5.4.4.3 – Financiamento atribuído ao Conselho Português para os Refugiados e à Obra Católica Portuguesa das Migrações..... V.50
5.4.5 – Publicitação dos apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa.....V.51

5.5 – Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa "Promoção apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH)..... V.51
5.5.1 – Enquadramento.....*V.51*
5.5.2 – Execução financeira.....*V.52*
5.5.2.1 – Execução orçamental..... V.52
5.5.2.2 – Comparticipações aprovadas em 2000 ..... V.54
5.5.3 – Programa RECRIA.....*V.55*
5.5.3.1 – Atribuição da comparticipação a fundo perdido V.55
5.5.3.2 – Pagamento das comparticipações no âmbito do RECRIA..... V.57
5.5.4 – Programa REHABITA.....*V.57*
5.5.5 – Programa RECRIPH.....*V.58*
5.5.6 – Publicitação dos apoios pelo IGAPHE.....*V.61*
5.6 – Benefícios fiscais V.61
5.6.1 – Enquadramento.....*V.61*
5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal.....*V.62*
5.6.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)..... V.63
5.6.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)..... V.64
5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)..... V.65
5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)..... V.66
5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)..... V.67
5.6.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal..... V.68
5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal.....*V.69*
5.6.4 – Benefícios fiscais das contas poupança-habitação.....*V.70*
5.6.4.1 – Enquadramento legal..... V.70
5.6.4.2 – Controlo exercido..... V.71
5.6.4.3 – Análise crítica das perspectivas de controlo..... V.73
5.6.5 – Acatamento das decisões do Tribunal de Contas.....*V.74*
VI – DÍVIDA PÚBLICA.....VI.3
6.1 – Considerações gerais.....VI.3
6.1.1 – Aspectos gerais da evolução da gestão da dívida pública..... *VI.3*
6.1.2 – Enquadramento da dívida pública no ano 2000..... *VI.4*
6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida VI.9
6.2.1 – Execução do programa de financiamento..... *VI.9*
6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro Médio Prazo..... VI.10
6.2.1.2 – Certificados de aforro..... VI.11

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional VI.12
6.2.1.4 – Emissões em moeda estrangeira VI.13
6.2.2 – Outros factores que influenciaram a evolução da dívida VI.13
6.2.2.1 – Dívida consolidada VI.13
6.2.2.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações VI.13
6.2.2.3 – Promissórias VI.13
6.2.2.4 – Dívida assumida VI.14
6.2.2.5 – Redenominação da dívida VI.14
6.3 – Evolução da dívida VI.15
6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento VI.19
6.5 – Avaliação da gestão da dívida pública VI.21
6.5.1 – Enquadramento da acção VI.21
6.5.2 – A revisão do benchmark e das orientações VI.23
6.5.3 – Opções de financiamento VI.24
6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros VI.25
6.5.5 – Avaliação dos riscos associados à dívida pública portuguesa VI.26
6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública portuguesa VI.30
6.6 – Aplicação do produto de empréstimos VI.32
6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos VI.32
6.6.2 – Aplicação do produto de empréstimos VI.35
6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades VI.36
6.6.3.1 – Assunção de Passivos VI.41
6.6.3.2 – Regularização de Responsabilidades VI.43
6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida VI.52
6.7.1 – Valores constantes da CGE e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público VI.52
6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas pelo IGCP para pagamento de amortizações e encargos correntes da dívida VI.54
6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida VI.56
6.7.3.1 – Amortizações VI.59
6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida VI.60
6.8 – Dívida garantida VI.65
6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado VI.65
6.8.1.1 – Na ordem interna VI.65
6.8.1.2 – Na ordem externa VI.66

6.8.2 – Variação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas VI.68

6.8.2.1 – Empréstimos internos VI.68

6.8.2.2. – Empréstimos externos VI.71

6.8.3 – Evolução e síntese das operações efectuadas VI.73

6.8.4 – Variação das responsabilidades directas por sectores beneficiários VI.74

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento VI.75

6.8.6 – Execução de garantias VI.76

6.8.6.1 – Na ordem interna VI.77

6.8.6.2 – Na ordem externa VI.78

6.8.7 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público VI.79

6.8.7.1 – Concessão de garantias VI.79

6.8.7.2 – Síntese das variações das responsabilidades indirectas VI.81

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento VI.82

6.9.1 – Introdução VI.82

6.9.2 – Garantias prestadas pelo Estado em 2000 ..... VI.84

6.9.3 – Capitais garantidos pelo Estado no ano 2000 ..... VI.86

6.9.4 – Evolução, em termos acumulados, das responsabilidades efectivas do Estado no final do ano VI.87

6.9.5 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento VI.89

6.9.6 – Prémios VI.90

6.9.7 – Pagamento de sinistros VI.91

6.9.8 – Evolução dos sinistros liquidados face aos capitais garantidos e às responsabilidades efectivas VI.93

6.9.9 – Recuperação de créditos do Estado VI.94

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO VII.3

7.1 – Considerações gerais VII.3

7.2 – Subsector Estado VII.5

7.2.1 – Evolução global em 2000 ..... VII.5

7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros VII.5

7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos VII.5

7.2.2.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado VII.13

7.2.2.3 – Obrigações e títulos da dívida pública VII.14

7.2.2.4 – Títulos de participação VII.15
7.2.2.5 – Fundos de Investimento VII.15
7.2.2.6 – Acções e quotas VII.16
7.2.2.7 – Participações em entidades não societárias VII.25
7.2.2.8 – Organizações financeiras internacionais VII.25
7.3 – Fundos e Serviços Autónomos VII.26
7.3.1 – Enquadramento VII.26
7.3.2 – Evolução global em 2000 ..... VII.29
7.3.3 – Evolução por tipos de activos financeiros VII.32
7.3.3.1 – Créditos VII.32
7.3.3.2 – Obrigações e títulos da dívida pública VII.35
7.3.3.3 – Títulos de participação VII.37
7.3.3.4 – Participações em entidades societárias VII.37
7.3.3.5 – Participações em entidades não societárias VII.43
7.3.3.6 – Fundos de Investimento VII.44
7.3.3.7 – Outros activos VII.45
7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da CGE/00 e das contas de gerência VII.46
7.3.4.1 – FSA constantes da CGE VII.46
7.3.4.2 – FSA que não constam da CGE VII.53
7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas VII.55
7.4.1 – Evolução global VII.55
7.4.2 – Despesas VII.56
7.4.2.1 – Despesas com processos de privatização VII.56
7.4.2.2 – Anulação e amortização de dívida pública VII.56
7.4.2.3 – Aquisição de acções e aumentos de capital VII.57
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA VIII.3
8.1 – Considerações gerais VIII.3
8.2 – Âmbito de verificação VIII.4
8.3 – Análise crítica do modelo de contabilização VIII.6
8.4 – Análise demonstrativa dos resultados VIII.14
8.4.1 – Entidades colaboradoras na cobrança VIII.17
8.4.2 – Compensação de cheques e transferências bancárias VIII.21
8.4.3 – Fundos e serviços autónomos VIII.24
8.4.4 – Antecipação da saída de fundos previstos no Orçamento do Estado VIII.28

8.4.5 – Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia *VIII.28*
8.4.6 – Restituição de receitas *VIII.31*
8.4.7 – Fecho da contabilidade *VIII.33*
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA **IX.1**
9.1 – Encerramento da Conta **IX.3**
9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento **IX.10**
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) **X.3**
10.1 – Considerações gerais **X.3**
10.2 – Fluxos financeiros do subsector Estado para o SPE **X.3**
10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE *X.3*
10.2.1.1 – Subsídios X.4
10.2.1.2 – Transferências de Capital X.6
10.2.2 – Outros fluxos *X.7*
10.2.3 – Operações não evidenciadas na CGE *X.9*
10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado **X.11**
10.4 – Fluxos financeiros dos FSA para o SPE **X.13**
10.4.1– Fluxos evidenciados na CGE *X.13*
10.4.2 – Outros fluxos *X.14*
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE) **XI.3**
11.1 – Considerações gerais **XI.3**
11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia **XI.4**
11.2.1 – Enquadramento *XI.4*
11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais *XI.5*
11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal **XI.10**
11.3.1 – Análise Global *XI.10*
11.3.1.1 – Enquadramento XI.10
11.3.1.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE XI.11
11.3.1.3 – Transferências de Fundos da UE em 2000 ..... XI.11
11.3.1.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2000 ..... XI.12
11.3.1.5 – QCA III XI.14
11.3.1.6 – QCA II XI.21
11.3.1.7 – Fundo de Coesão XI.24
11.3.1.8 – FEOGA Garantia XI.26
11.3.1.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE) XI.26

11.3.2 –Avaliação global dos resultados da execução dos Programas Operacionais Regionais – PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA – QCA II *XI.28*
11.3.2.1 – Enquadramento XI.28
11.3.2.2 – Contextualização externa dos programas regionais XI.29
11.3.2.3 – Contextualização Interna dos programas regionais XI.33
11.3.2.4 – O sistema de informação de base informática – o SIDReg XI.35
11.3.2.5 – O Sub-sistema de gestão financeira XI.36
11.3.2.6 – O Sub-sistema operacional XI.47
11.3.2.7 – Avaliação dos Resultados dos PO Regionais XI.54
11.3.3 –Desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas *XI.55*
11.3.3.1 – Enquadramento XI.55
11.3.3.2 – Caracterização das Parcerias e Iniciativas Públicas XI.55
11.3.3.3 – Apreciação global XI.58
XII –SEGURANÇA SOCIAL XII.1
12.1– Enquadramento jurídico e institucional XII.1
12.2 – O Orçamento e a Conta XII.4
12.2.1 – Lei do Orçamento XII.4
12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental XII.5
12.2.3 – Alterações orçamentais XII.5
12.2.4 – Outras situações XII.6
12.2.5 – Conta da Segurança Social XII.6
12.3 – Execução orçamental XII.8
12.3.1 – Receita XII.8
12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada XII.8
12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada XII.9
12.3.1.3– Evolução das principais receitas XII.9
12.3.2 – Despesa XII.11
12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada XII.11
12.3.2.2 – Evolução da despesa processada XII.12
12.3.2.3 – Evolução das principais despesas XII.12
12.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa XII.14
12.3.3.1 – Exercício de 2000 ..... XII.14
12.3.3.2 – Evolução no período de 1996 a 2000 ..... XII.16
12.3.3.3 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas XII.19

12.3.3.4 – Relação com o PIB XII.21
12.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social XII.22
12.3.4.1 – Enquadramento jurídico XII.22
12.3.4.2 – Origem e aplicação de fundos XII.23
12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados XII.38
12.4.1 – Processo de consolidação XII.39
12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida XII.41
12.4.2.1 – Composição do Activo XII.42
12.4.2.2 – Composição do Passivo XII.44
12.4.2.3 – Composição da Situação Líquida XII.45
12.4.3 – Disponibilidades XII.46
12.4.4 – Créditos a curto prazo XII.49
12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos XII.50
12.4.6 – Imobilizações financeiras XII.51
12.4.7 – Outras Imobilizações XII.52
12.4.8 – Reservas XII.55
12.4.8.1 – Reserva geral do sistema XII.55
12.4.8.2 – Reservas especiais XII.56
12.4.8.3 – Reservas matemáticas XII.56
12.4.9 – Demonstração de resultados líquidos XII.58
12.5 – Pensões de reforma XII.61
12.5.1 – Dados financeiros e físicos XII.61
12.5.2 – Capacidade de autofinanciamento do sistema XII.64
12.5.3 – Sistemas de Atribuição e Controlo de Pensões XII.66
12.5.3.1 – Processos de atribuição e controlo de pensões XII.67
12.5.3.2 – Processos de Gestão de Sistemas de Informação XII.68
12.5.3.3 – Apreciação global XII.69
12.6– A Acção Social XII.69
12.6.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS XII.69
12.6.2 – Despesas e transferências correntes por áreas sociais destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados XII.71
12.6.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais XII.73
12.7 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema XII.74
12.7.1 – Prestações de desemprego XII.74

12.7.2 – Apoios ao emprego e formação profissional *XII.77*
12.7.3 – O recurso a linhas de crédito e a adiantamentos do OSS *XII.79*
12.7.3.1 – Linhas de crédito XII.80
12.7.3.2 – Adiantamentos do OSS XII.83
12.8 – Rendimento Mínimo Garantido XII.84
12.8.1 – Execução Orçamental *XII.84*
12.8.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias *XII.86*
12.8.3 – Distribuição Regional *XII.86*
12.8.3.1 – Perspectiva financeira XII.86
12.8.3.2 – Número de beneficiários e famílias XII.89
12.8.4 – Pagamentos indevidos *XII.89*
12.8.5 – Execução processual *XII.92*
12.8.5.1– Situação dos processos entrados no sistema XII.92
12.8.5.2– Motivos da cessação XII.95
12.8.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção XII.97
12.8.5.4 – Outras características da população beneficiária XII.99
12.9 – Dívida relativa a contribuições XII.102
12.9.1 – Enquadramento legislativo *XII.103*
12.9.2 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1995/2000) *XII.104*
12.9.3 – "Contribuintes - Outros" e "Contribuintes – SPA" *XII.106*
12.9.3.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano XII.106
12.9.3.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas XII.108
12.9.4 – "Contribuintes com acordo" *XII.109*
12.9.5 – Os universos de contribuintes e beneficiários e a dívida *XII.114*
12.9.6 – Repartição da dívida sem acordo *XII.117*
12.9.6.1 – Por escalões de valores em débito XII.117
12.9.6.2 – Distribuição regional e situação no que respeita ao pagamento de contribuições correntes XII.118
12.9.6.3 – Por sectores de actividade económica XII.120
12.9.6.4 – Antiguidade da dívida XII.121
12.9.7 – Sector Público Administrativo *XII.123*
12.9.7.1 – "Contribuintes – Sector Público Administrativo" XII.123
12.9.7.2 – Contribuintes – SPA com acordo XII.125
12.9.8 – Medidas de combate à dívida *XII.127*

12.9.8.1 – Acordos ao abrigo do DL n.º 124/96, de 10 de Agosto (Plano Mateus) XII.127
12.9.8.2 – Cessão e alienação de créditos XII.129
12.9.8.3 – Dação em cumprimento XII.129
12.9.8.4 – Cobrança coerciva XII.130
12.9.9 – Regularizações nas contas de contribuintes XII.133
12.9.9.1 – Os processos de falência XII.133
12.9.9.2 – Regularização de dívida por via administrativa XII.137
12.10 –Outras dívidas à Segurança Social XII.139
12.10.1 – Devedores por financiamento e comparticipações do OE XII.140
12.10.2.– Prestações indevidas e notas de reposição XII.141
12.11 –Outros Devedores e Credores XII.146
12.11.1 – Outros Devedores XII.146
12.11.2 – Outros Credores XII.151
12.12 –Património financeiro e imobiliário da segurança social XII.153
12.12.1 – Património financeiro XII.153
12.12.2 – Património imobiliário XII.158
12.12.2.1 – Os bens imóveis no sistema XII.158
12.12.2.2 – Titularidade por regiões e instituições em 2000 ..... XII.161
12.12.2.3 – Bens imóveis titulados pelo IGFSS XII.162

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista I.8
Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista.....I.9
Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios I.10
Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério I.13
Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional.....I.14
Quadro I.6 – Alterações de natureza económica.....I.15
Quadro II.1 – Comparação das tabelas (DGAIEC, DGCI e DGT) com a Conta Geral do Estado (DGO).....II.12
Quadro II.2 – Contabilização da Cobrança e Reembolsos nas Tabelas, Contabilidade do Tesouro e CGE II.24
Quadro II.3 – Apuramento da Receita Efectiva por entidades.....II.26
Quadro II.4 – Certidões e valor em dívida por ano de exercício.....II.40
Quadro II.5 – Certidões por tipo de liquidação II.42
Quadro II.6 – Distribuição por intervalos de valor II.43
Quadro II.7 – Instauração dos processos de execução fiscal.....II.46
Quadro II.8 – Certidões de dívida já extintas no PEF dos SF de Cascais - 1, Lisboa - 6 e Oeiras - 3 que permanecem activas no SCIR, por ano de extinção II.54
Quadro II.9 – Certidões de dívida já extintas no SEF do SF de Lisboa – 2 que permanecem activas no SCIR, por ano de extinção.....II.55
Quadro III.1 – Execução orçamental..... III.3
Quadro III.2 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento – por Ministério III.9
Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50 – por Ministério III.10
Quadro III.4 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem" por Ministério.....III.14
Quadro III.5 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério.....III.16
Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental – 1999 - 2000 – por classificação económica.....III.18
Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 1999 - 2000 – por Ministério III.20
Quadro III.8 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas III.25
Quadro III.9 – Estrutura das despesas consolidadas III.25
Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional..... IV.9
Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global IV.10
Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC IV.10
Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira.....IV.11
Quadro IV.5 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso.....IV.12

Quadro IV.6 – Alterações ao orçamento inicial da despesa – Cap 50º.....IV.13
Quadro IV.7 – Despesas "realizadas" por ministério e por agrupamentos económicos – Cap. 50º IV.14
Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos – Cap. 50º IV.15
Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios – Cap. 50º.....IV.17
Quadro IV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50º) em termos orgânicos – 1998/2000.....IV.18
Quadro IV.11 – Execução por sectores – Cap. 50º.....IV.19
Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento.....IV.20
Quadro IV.13 – Execução financeira do PRAXIS XXI - Mapa XI do OE/01.....IV.22
Quadro IV.14 – Execução financeira global do PRAXIS XXI – ano 2000.....IV.24
Quadro IV.15 – Avaliação global do Programa.....IV.29
Quadro V.1 – Apoios directos do Estado – por sectores institucionais V.4
Quadro V.2 – Apoios directos do Estado – por Ministérios V.4
Quadro V.3 – Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito.....V.6
Quadro V.4 – Apoios directos do Estado – a "instituições particulares" e a "famílias/particulares".....V.7
Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos Serviços e Fundos e Autónomos – por sectores institucionais V.8
Quadro V.6 – Tipos de apoios do IPAE em 2000.....V.10
Quadro V.7 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do IPAE em 2000 .....V.11
Quadro V.8 – Subsídios atribuídos pelo IPAE para 2000.....V.12
Quadro V.9 – Execução orçamental das dotações para apoios do IPJ V.24
Quadro V.10 – Programas do IPJ em 2000.....V.25
Quadro V.11 – Apoios concedidos no âmbito do PAAJ V.29
Quadro V.12 – Execução financeira dos apoios do GCL.....V.42
Quadro V.13 – "Pagamentos efectuados" (CGE) referentes a apoios dos Governos Civis.....V.43
Quadro V.14 – Execução orçamental do Programa IGAPHE – "Promoção Apoiada".....V.52
Quadro V.15 – Financiamento dos projectos aprovados em 2000.....V.55
Quadro V.16 – Despesa fiscal (total).....V.62
Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRS.....V.63
Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRC.....V.64
Quadro V.19 – Despesa fiscal em IVA.....V.65
Quadro V.20 – Despesa fiscal em IA.....V.66
Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP.....V.67
Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal.....V.68
Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto.....V.68
Quadro VI.1 – Execução do programa de financiamento..... VI.9
Quadro VI.2 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LO/2000.....VI.10

Quadro VI.3 – Evolução da dívida pública directa.....VI.16
Quadro VI.4 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas.....VI.19
Quadro VI.5 – Estrutura da dívida total, após swaps.....VI.19
Quadro VI.6 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida.....VI.27
Quadro VI.7 – Perfil de maturidades da dívida "Outstanding".....VI.27
Quadro VI.8 – Perfil de maturidades da dívida acumulada.....VI.28
Quadro VI.9 – Perfil de "refixing" da carteira (distribuição por buckets das parcelas a refixar em % do valor actual da carteira).....VI.28
Quadro VI.10 – Duração modificada.....VI.29
Quadro VI.11 – Evolução do risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor, em cada momento do tempo.....VI.29
Quadro VI.12 – Desempenho da carteira real e do benchmark durante o ano 2000 (Taxas internas de rentabilidade anualizadas).....VI.30
Quadro VI.13 – Diferença de spreads entre a carteira real e o benchmark durante o ano 2000.....VI.31
Quadro VI.14 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2000.....VI.34
Quadro VI.15 – Produto e aplicação dos empréstimos em 2000.....VI.35
Quadro VI.16 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades.....VI.39
Quadro VI.17 – Discrição dos valores pagos ao grupo EDP.....VI.44
Quadro VI.18 – Amortizações e encargos com a dívida.....VI.53
Quadro VI.19 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas.....VI.54
Quadro VI.20 – Evolução dos montantes a repor.....VI.55
Quadro VI.21 – Juros e resultados de swaps em 1999 e 2000.....VI.56
Quadro VI.22 – Evolução das amortizações e encargos da dívida.....VI.59
Quadro VI.23 – Evolução das amortizações.....VI.59
Quadro VI.24 – Evolução dos encargos com juros.....VI.60
Quadro VI.25 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública.....VI.61
Quadro VI.26 – Comissões pagas/juros recebidos.....VI.63
Quadro VI.27 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado na ordem interna.....VI.65
Quadro VI.28 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado na ordem externa.....VI.67
Quadro VI.29 – Variação das responsabilidades do Estado na ordem interna.....VI.69
Quadro VI.30 – Divergências face aos valores constantes do Mapa 10, anexo à Conta Geral do Estado, e dos mapas da DGT (responsabilidades efectivas).....VI.70
Quadro VI.31 – Variação das responsabilidades do Estado na ordem externa.....VI.72
Quadro VI.32 – Divergências face aos valores constantes dos mapas da DGT e da CGE.....VI.73
Quadro VI.33 – Evolução dos factores que influenciaram a variação das responsabilidades efectivas do Estado.....VI.73
Quadro VI.34 – Variações das responsabilidades directas assumidas por sectores beneficiários.....VI.74

Quadro VI.35 – Variações das responsabilidades directas efectivas por sectores beneficiários VI.75
Quadro VI.36 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado VI.76
Quadro VI.37 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público..... VI.80
Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades indirectas VI.81
Quadro VI.39 – Evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado VI.86
Quadro VI.40 – Evolução da posição das responsabilidades efectivas do Estado..... VI.87
Quadro VI.41 – Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos VI.93
Quadro VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo VII.4
Quadro VII.2 – Património financeiro do subsector Estado. Evolução registada em 2000, por tipo de activo VII.5
Quadro VII.3 – Créditos por empréstimos concedidos. Montante contratual global, por moedas de denominação VII.6
Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos. Repartição do montante contratual global, por mutuários..... VII.7
Quadro VII.5 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução registada em 2000, por natureza e moeda de denominação VII.8
Quadro VII.6 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução da repartição por moedas de denominação VII.9
Quadro VII.7 – Créditos por empréstimos concedidos. Comparação dos movimentos registados em 1999 e 2000..... VII.10
Quadro VII.8 – Créditos por repasse de fundos. Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos..... VII.12
Quadro VII.9 – Créditos por repasse de fundos. Evolução registada em 2000, por natureza e moeda de denominação VII.13
Quadro VII.10 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2000, por natureza e moeda de denominação VII.14
Quadro VII.11 – Obrigações e títulos da dívida pública na carteira da DGT. Evolução registada em 2000, por tipo de título..... VII.15
Quadro VII.12 – Fundos de Investimento na carteira da DGT VII.15
Quadro VII.13 – Acções e quotas na carteira da DGT. Evolução registada em 2000, por natureza dos movimentos..... VII.16
Quadro VII.14 – Alienação de participações do Estado, por empresa e ano de publicação da legislação VII.19
Quadro VII.15 – Alienação de participações do Estado. Receita obtida em 2000, por empresa alienada VII.24
Quadro VII.16 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2000, por organização VII.26
Quadro VII.17 – Composição das carteiras dos FSA, por natureza de activos VII.27
Quadro VII.18 – Evolução do património financeiro VII.29
Quadro VII.19 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora..... VII.31

Quadro VII.20 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos VII.33
Quadro VII.21 – Evolução dos créditos do IFT por natureza de empréstimos VII.34
Quadro VII.22 – Variações registadas na carteira do IFT..... VII.34
Quadro VII.23 – Evolução dos créditos do IAPMEI por natureza de empréstimo/subsídio VII.35
Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações VII.36
Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de títulos da dívida pública VII.37
Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de participação VII.37
Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades societárias ... VII.39
Quadro VII.28 – Movimentos de aumento da carteira (acções entradas) VII.40
Quadro VII.29 – Movimentos de redução da carteira (acções saídas)..... VII.40
Quadro VII.30 – Sociedades constituídas no ano 2000 ..... VII.41
Quadro VII.31 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades não societárias VII.44
Quadro VII.32 – Evolução registada no valor da carteira dos Fundos de Investimento..... VII.45
Quadro VII.33 – Evolução registada no valor da carteira dos "Outros activos" VII.46
Quadro VII.34 – Fundos e serviços autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções VII.47
Quadro VII.35 – Aplicação das receitas das privatizações em 2000..... VII.55
Quadro VII.36 – Novas aplicações de capital realizadas em 2000 com receitas das privatizações VII.57
Quadro VIII.1 – Evolução dos saldos activos das contas de terceiros VIII.15
Quadro VIII.2 – Saldos relativos às cobranças tituladas por documentos únicos VIII.19
Quadro VIII.3 – Movimentação registada nas contas de compensação..... VIII.22
Quadro VIII.4 – Fecho mensal da Contabilidade do Tesouro de 2000..... VIII.35
Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios IX.4
Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade..... IX.5
Quadro IX.3 – Autorizações de despesa que excederam as respectivas dotações..... IX.6
Quadro IX.4 – Receitas por cobrar IX.11
Quadro X.1 – Transferências para entidades do SPE..... X.3
Quadro X.2 – Subsídios para entidades do SPE..... X.4
Quadro X.3 – Transferências de capital para entidades do SPE..... X.6
Quadro X.4 – Transferências de verbas do PIDDAC X.7
Quadro X.5 – Outras transferências X.8
Quadro X.6 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades X.9
Quadro X.7 – Aumentos de capital X.10
Quadro X.8 – Concessão de garantias X.10
Quadro X.9 – Variação do esforço financeiro.....X.11

Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE.....X.11
Quadro X.11 – Receitas das privatizações X.12
Quadro X.12 – Dividendos e participação nos lucros X.12
Quadro X.13 – Variação das receitas com origem no SPE.....X.13
Quadro X.14 – Transferências dos SFA para o SPE.....X.13
Quadro X.15 – Entidades beneficiárias.....X.14
Quadro X.16 – Outras transferências para entidades do SPE.....X.15
Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia XI.3
Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2000..... XI.5
Quadro XI.3 – Contribuições devidas por Portugal..... XI.6
Quadro XI.4 – Contribuições – Fluxos financeiros..... XI.7
Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais – Execução orçamental..... XI.9
Quadro XI.6 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução XI.9
Quadro XI.7 – Transferências da UE para Portugal – 2000 ..... XI.11
Quadro XI.8 – PIDDAC – Financiamento comunitário – 2000 ..... XI.12
Quadro XI.9 – Transferências da UE – 1994/2000..... XI.13
Quadro XI.10 – Despesa pública..... XI.16
Quadro XI.11 – Programação, aprovação e execução – QCA III – 2000 (Componente comunitária).... XI.19
Quadro XI.12 – Realização comunitária em 2000 – QCA III..... XI.20
Quadro XI.13 – Programação e execução dos fundos do QCA II em termos acumulados XI.21
Quadro XI.14 – Despesa pública acumulada – QCA II – 1994/2000 ..... XI.23
Quadro XI.15 – Programação e execução do Fundo de Coesão – 1993/2000 (Componente comunitária) XI.24
Quadro XI.16 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2000..... XI.26
Quadro XI.17 – Despesa pública total executada..... XI.31
Quadro XI.18 – Objectivos globais – Sub-programa A..... XI.33
Quadro XI.19 – Objectivos globais – Sub-programa B..... XI.34
Quadro XI.20 – Objectivos globais – Sub-programa C..... XI.34
Quadro XI.21 – Fontes de financiamento previstas XI.37
Quadro XI.22 – Investimento executado..... XI.39
Quadro XI.23 – Opções de investimento por NUT II XI.42
Quadro XI.24 – Distribuição do investimento por sectores..... XI.44
Quadro XI.25 – Investimento por sub-programa e medida XI.46
Quadro XI.26 – Indicadores mais relevantes XI.48
Quadro XI.27 – Repartição dos principais benefícios ao nível das NUT III XI.49
Quadro XI.28 – Orçamento global para as PIP – POE 2000-2006..... XI.57

Quadro XII.1 – LO/00 e Segurança Social XII.4
Quadro XII.2 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada XII.8
Quadro XII.3 – Evolução da Receita Cobrada 1999/00 ..... XII.9
Quadro XII.4 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1996/00 ..... XII.10
Quadro XII.5 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada XII.11
Quadro XII.6 – Evolução da Despesa 1999/00 ..... XII.12
Quadro XII.7 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1996/00 ..... XII.13
Quadro XII.8 – Comparação entre a Receita e Despesa XII.15
Quadro XII.9 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/00 ..... XII.15
Quadro XII.10 – Contas da Segurança Social – 1996/00 ..... XII.17
Quadro XII.11 – Principais Receitas e Despesas – Taxas de Crescimento Médio Anual - 1996/00 ..... XII.20
Quadro XII.12 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1990, 1995 e 2000 ..... XII.21
Quadro XII.13 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento XII.24
Quadro XII.14 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários XII.25
Quadro XII.15 – UE – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade XII.26
Quadro XII.16 – Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral XII.28
Quadro XII.17 – Distribuição das Transferências do Estado XII.29
Quadro XII.18 – Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes XII.30
Quadro XII.19 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes XII.32
Quadro XII.20 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes XII.33
Quadro XII.21 – Financiamento da Acção Social XII.34
Quadro XII.22 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1998/00 ..... XII.37
Quadro XII.23 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento XII.40
Quadro XII.24 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1998/00 ..... XII.41
Quadro XII.25 – Principais Rubricas do Activo XII.42
Quadro XII.26 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1998/00 ..... XII.43
Quadro XII.27 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1998/00 ..... XII.44
Quadro XII.28 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1998/00 ..... XII.46
Quadro XII.29 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1998/00 ..... XII.47
Quadro XII.30 – Distribuição das Disponibilidades por Instituições XII.48
Quadro XII.31 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e Relativos a Outros Devedores XII.50
Quadro XII.32 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1998/00 ..... XII.50
Quadro XII.33 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1998/00 ..... XII.51
Quadro XII.34 – Variação da carteira de títulos de 1999 a 2000 ..... XII.52

Quadro XII.35 – Aquisição de Acções em 2000 ..... XII.52
Quadro XII.36 – Outras Imobilizações XII.53
Quadro XII.37 – Evolução no Triénio 1998/00 da Rubrica "Imobilizações" XII.54
Quadro XII.38 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1998/00 ..... XII.56
Quadro XII.39 – Demonstração de Resultados Líquidos – 1998/00 ..... XII.59
Quadro XII.40 – Conciliação entre os saldos da CEO e da DRL XII.60
Quadro XII.41 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes XII.62
Quadro XII.42 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime XII.63
Quadro XII.43 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime XII.64
Quadro XII.44 – Relação entre Beneficiários e Pensionistas XII.65
Quadro XII.45 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Período 1996/00 ..... XII.70
Quadro XII.46 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1998/00 ..... XII.71
Quadro XII.47 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1998/00 ..... XII.72
Quadro XII.48 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente em 2000 ..... XII.73
Quadro XII.49 – Subsídios de Desemprego – 1996/00 ..... XII.74
Quadro XII.50 – Número Médio de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1996/00 ..... XII.75
Quadro XII.51 – Desemprego – Evolução dos Subsídios Médios Mensais – 1985/00 ..... XII.76
Quadro XII.52 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional XII.78
Quadro XII.53 – Orçamento e Despesa do RMG no período 1996/00 ..... XII.84
Quadro XII.54 – Distribuição das Despesas com RMG no Período 1998/00 ..... XII.85
Quadro XII.55 – RMG – Prestação Média por Beneficiários e Famílias em 1999 e 2000 ..... XII.86
Quadro XII.56 – Despesa no Triénio 1998/00 por Regiões e CDSSS (ex-SSR) XII.87
Quadro XII.57 – RMG – Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/99 e 31/12/00 ..... XII.89
Quadro XII.58 – Evolução da Emissão de Notas de Reposição no Período 1999/00 ..... XII.90
Quadro XII.59 – Comparação entre os Pagamentos Indevidos e Montantes Recuperados em 2000 ..... XII.91
Quadro XII.60 – Relação entre Pagamentos Indevidos e Prestações em 2000 ..... XII.92
Quadro XII.61 – RMG – Processos Entrados e Avaliados até 31/12/00 ..... XII.93
Quadro XII.62 – RMG – Processos Deferidos/Indeferidos XII.93
Quadro XII.63 – Distribuição dos Processos Diferidos por Cessados e não Cessados nos anos de 1999 e 2000 ..... XII.94
Quadro XII.64 – RMG – Motivos de Cessação XII.96
Quadro XII.65 – RMG – Áreas de Inserção XII.98
Quadro XII.66 – RMG – Beneficiários por Escalão Etário XII.99
Quadro XII.67 – Famílias Beneficiárias do RMG XII.101

Quadro XII.68 – RMG – Famílias sem Rendimento XII.102
Quadro XII.69 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições XII.105
Quadro XII.70 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1996/00 ..... XII.107
Quadro XII.71 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores XII.109
Quadro XII.72 – Evolução da Rubrica "Contribuintes com Acordo"por Diploma de Base–1996/00 . XII.110
Quadro XII.73 – Evolução dos Movimentos Contabilísticos na Rubrica "Contribuintes com acordo" no Período de 1996 a 2000 ..... XII.111
Quadro XII.74 – Número de Devedores com Acordo – em 1999 e 2000 ..... XII.114
Quadro XII.75 – Estimativa da Evolução dos Contribuintes e Beneficiários – 1998/00 ..... XII.115
Quadro XII.76 – Evolução do Número de Devedores XII.116
Quadro XII.77 – Desagregação da Dívida sem Acordo por Escalões de Dívida nos anos de 1999 e 2000 ..... XII.117
Quadro XII.78 – Número de Empresas com Valores em Dívida e Recebimento de Contribuições em 1999 e 2000 dessas Empresas XII.119
Quadro XII.79 – Situação das Empresas com Dívida em 2000 ..... XII.120
Quadro XII.80 – Dívida por Sectores de Actividade XII.121
Quadro XII.81 – Proporção da Dívida não Determinada quanto à Antiguidade de Saldos em 2000 .. XII.122
Quadro XII.82 – Desagregação da Dívida por Antiguidade de Saldos em 2000 ..... XII.123
Quadro XII.83 – Contribuintes SPA com Dívidas Acima de 1.000 Contos em 2000 ..... XII.124
Quadro XII.84 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas XII.126
Quadro XII.85 – Ponto da Situação dos Acordos em 30/06/00 – Distribuição Regional XII.127
Quadro XII.86 – Art. 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto XII.129
Quadro XII.87 – Retenções ao Abrigo do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio XII.131
Quadro XII.88 – Evolução dos Montantes Cobrados Através de Execuções Fiscais – 1998/00 ..... XII.132
Quadro XII.89 – Efeitos financeiros dos Processos de Falência em 1999 e 2000 ..... XII.134
Quadro XII.90 – Dívida de Contribuintes Associada às Falências Decretadas em 2000 ..... XII.136
Quadro XII.91 – Regularização de Dívidas por Via Administrativa XII.138
Quadro XII.92 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1998/00 ..... XII.139
Quadro XII.93 – Desagregação da Rubrica "Devedores por Financiamento e Comparticipações do OE" – 1997/00 ..... XII.141
Quadro XII.94 – Prestações Indevidamente Processadas XII.143
Quadro XII.95 – Distribuição Regional da Emissão de Notas de Reposição e Recuperação de Valores em 2000 ..... XII.145
Quadro XII.96 – Evolução da Rubrica "Outros Devedores" – 1996/00 ..... XII.146
Quadro XII.97 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor XII.150
Quadro XII.98 – Evolução da Rubrica "Outros Credores" – 1996/00 ..... XII.151
Quadro XII.99 – Evolução dos Capitais Próprios do FEFSS – 1996/00 ..... XII.153

Quadro XII.100 – FEFSS – Aplicação de Fundos XII.156
Quadro XII.101 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário XII.159
Quadro XII.102 – Titularidade dos Bens Imóveis Detidos pelo Sistema em 2000 ..... XII.162
Quadro XII.103 – Tipologia dos Fogos Detidos pelo IGFSS no Período 1998/00..... XII.164
Quadro XII.104 – Valores de Alienação de Imóveis do IGFSS..... XII.165
Quadro XII.105 – Situação dos Imóveis Detidos pelo IGFSS em 2000..... XII.166
Quadro XII.106 – Rendas de Imóveis no Período 1998/00..... XII.167

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico II.1 – Certidões e valor em dívida por ano de exercício II.40
Gráfico IV.1 – PIDDAC 2000 - Estrutura prevista por sectores IV.8
Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada IV.16
Gráfico IV.3 – Despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução (1995-1999) IV.27
Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal V.69
Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações VI.18
Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos VI.33
Gráfico VI.3 – Evolução dos limites de endividamentos fixados pela LOE VI.38
Gráfico VI.4 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas VI.55
Gráfico VI.5 – Responsabilidades efectivas do Estado, por países VI.89
Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo VII.4
Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1989-2000 ..... VII.25
Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos VII.29
Gráfico VII.4 – Composição em termos percentuais do património financeiro no final de 2000 ..... VII.30
Gráfico VII.5 – Evolução da repartição das aplicações de receitas de privatizações 1993-2000 ..... VII.56
Gráfico XI.1 – Transferências da UE – 1994/2000 ..... XI.13
Gráfico XI.2 – Financiamento comunitário por Fundo estrutural XI.16
Gráfico XI.3 – Despesa pública por eixo prioritário – QCA III XI.17
Gráfico XI.4 – Despesa pública por programa operacional XI.18
Gráfico XI.5 – Programação e execução da componente comunitária – 1994/2000 ..... XI.22
Gráfico XI.6 – Contribuição financeira prevista XI.37
Gráfico XI.7 – Sub-regiões (NUT III) com maior investimento XI.40
Gráfico XI.8 – Investimento per capita XI.41
Gráfico XI.9 – Dimensão média dos projectos XI.41
Gráfico XI.10 – Sectores de actividade XI.45
Gráfico XII.1 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1996/00 ..... XII.11
Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1996/2000 ..... XII.18
Gráfico XII.3 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1996/00 ..... XII.19
Gráfico XII.4 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento de 1998/00 ..... XII.25
Gráfico XII.5 – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade em Percentagem do PIB XII.27
Gráfico XII.6 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 2000 ..... XII.36
Gráfico XII.7 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1998/00 ..... XII.41

Gráfico XII.8 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1998/00 ..... XII.43
Gráfico XII.9 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes XII.62
Gráfico XII.10 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime XII.63
Gráfico XII.11 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Acção Social de 1996 a 2000 ..... XII.70
Gráfico XII.12 – Despesas com RMG de 1996 a 2000 ..... XII.85
Gráfico XII.13 – Evolução das Despesas com RMG por Regiões XII.88
Gráfico XII.14 – RMG – Inserção Profissional em 1999 e 2000 ..... XII.97
Gráfico XII.15 – RMG – Áreas de Inserção XII.98
Gráfico XII.16 – RMG – Beneficiários por Escalão Etário XII.100
Gráfico XII.17 – RMG – Titulares por Sexo XII.100
Gráfico XII.18 – RMG – Famílias sem Rendimento por Tipo de Agregado XII.102
Gráfico XII.19 – Evolução da Dívida XII.106
Gráfico XII.20 – Contribuições Anuais XII.107
Gráfico XII.21 – Rácios de Cobrança XII.108
Gráfico XII.22 – Evolução da Dívida com Acordo no Período 1996/00 ..... XII.110
Gráfico XII.23 – Movimentos a Débito e a Crédito na Conta "Contribuintes com acordo" – 1996/00 XII.111
Gráfico XII.24 – Fundamento da Evolução dos Débitos e Créditos na Dívida com Acordo – 1996/00 ..... XII.112
Gráfico XII.25 – Montantes Participados e Cobrados em Termos de Execuções Fiscais - 1998/00 ... XII.133
Gráfico XII.26 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1996/00 ..... XII.147
Gráfico XII.27 – Outros Credores – Evolução da Rubrica no Período 1996/00 ..... XII.152
Gráfico XII.28 – FEFSS – Capital Próprio XII.155
Gráfico XII.29 – FEFSS – Aplicação de Fundos no Período de 1998/00 ..... XII.156
Gráfico XII.30 – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros - 1990/00 .. XII.158

Nota Introdutória

I – NOTA INTRODUTÓRIA

O presente Parecer, cuja estrutura reflecte o conteúdo genérico previsto no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, contém, para além da análise habitual relativa ao processo orçamental e à execução global do orçamento da receita e da despesa, os resultados das acções e verificações realizadas no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

No que concerne à execução orçamental da receita, foram realizadas análises de âmbito global sobre o modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado e sobre o registo da movimentação na Tesouraria do Estado através da contabilidade do Tesouro, relativamente à actividade desenvolvida pelas Direcções Gerais do Orçamento, dos Impostos, do Tesouro e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo.

Para complementar e aprofundar aquelas análises foram realizadas auditorias a aspectos específicos da actuação de algumas destas entidades, tendo em vista a avaliação do controlo interno exercido para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência das operações efectuadas.

Estas auditorias incidiram sobre a contabilidade do Tesouro de 2000, as execuções fiscais dos impostos sobre o rendimento e o modo de funcionamento do Departamento de Cobrança da Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado.

No que respeita à receita cessante, a análise efectuada incidiu sobre o apuramento da despesa fiscal para 2000, o cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal e sobre os resultados da auditoria realizada à Direcção Geral dos Impostos, no âmbito dos benefícios concedidos em sede de contas poupança-habitação.

No campo da despesa, além das habituais acções de verificação e da apreciação geral da "despesa paga" evidenciada na Conta, foram realizadas várias auditorias, dentro da preocupação de dar continuidade ao esforço que tem vindo a desenvolver-se no sentido do levantamento e acompanhamento do sistema de concessão de subsídios e outras formas de apoio, directo ou indirecto, por parte do Estado (artigo 41º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) e tendo em conta a sua dimensão financeira e o grau de risco envolvido.

Nessas auditorias, que incidiram sobre os apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo às actividades artísticas de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música, pelo Instituto Português da Juventude no âmbito de alguns programas para jovens e dos subsídios a associações de estudantes, pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa a numerosas associações e pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado no âmbito do Programa "Promoção apoiada", para além dos tradicionais aspectos de legalidade, apreciou-se a regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído.

O capítulo relativo aos Investimentos do Plano, integrado no presente Parecer nos termos do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, inclui a análise da execução financeira global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), nomeadamente da sua parcela anual, e uma síntese do relatório da auditoria de gestão ao Programa "PRAXIS XXI" da responsabilidade da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

A auditoria teve por finalidade a análise da execução e gestão do referido Programa, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa, entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

No capítulo referente à dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado (em moeda nacional e moeda estrangeira), bem como dos encargos a ela associados, procedeu-se, pela primeira vez, à avaliação da gestão da dívida pública, matéria objecto de uma auditoria específica com recurso a um consultor externo, e em cujo âmbito se inclui, também, a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados. No domínio da assunção de outras responsabilidades, para além da análise habitual dos factores determinantes da evolução da dívida garantida, procedeu-se, também pela primeira vez, à análise da concessão de garantias do Estado a seguros de crédito, créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento, contratados pela COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A.. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas pelos artigos 63.º e 64.º da Lei do Orçamento, sem a necessária cobertura orçamental, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação da CRP e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas.

Como se tem vindo a assinalar em Pareceres anteriores, na medida em que a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado continua a não ser acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver circunscreve-se a uma actividade de acompanhamento da evolução do seu património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril e artigos 4º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade, inicialmente limitada aos activos geridos pelos serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria, tem vindo a estender-se desde 1993 a outros fundos e serviços públicos, tendo por base a informação proporcionada ao abrigo de Instruções emitidas pelo Tribunal.

No presente Parecer, a análise dos activos geridos por estes organismos, embora continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro do sector, abrange, para além dos serviços integrados no subsector Estado, 80 serviços e fundos autónomos. No exercício em causa, continuou-se a analisar a função que a Partest e a Parpública, que lhe sucedeu, assumiram nos processos de privatização à luz das leis aplicáveis.

A análise das operações de tesouraria foi desenvolvida através de uma auditoria realizada na Direcção Geral do Tesouro que teve como objectivo a avaliação do sistema de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

Neste âmbito, foi analisada a movimentação de contas criadas em 2000, bem como de contas destinadas à regularização e/ou encerramento da contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado; foram ainda analisadas contas cujos saldos de abertura divergiam dos de encerramento de 1999, e outras que evidenciavam saldos por falta de regularização e/ou conciliação bancária.

Procedeu-se também à análise dos documentos elaborados pelas Direcções Gerais do Orçamento e do Tesouro, para efeito do Balanço de Tesouraria.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroacção a 2000, de reposições efectuadas em 2001, e no âmbito da receita, sobre a transferência de saldos de receitas consignadas, sobre as necessidades de financiamento do défice orçamental, bem como sobre os saldos em documentos (receitas em dívida) e em disponibilidades na Tesouraria do Estado.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 41º, alíneas d) e i), contempla, respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e com a União Europeia (UE), pelo que se procede no presente Parecer à análise desses fluxos.

O capítulo respeitante aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e a apreciação global, no horizonte temporal 1994-2000, das transferências e da aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, com particular incidência na execução financeira de 2000, sua relação com a CGE/2000 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano. Este capítulo integra ainda a síntese global da avaliação dos resultados da execução dos programas operacionais do Continente, decorrentes dos relatórios das auditorias realizadas aos Programas Operacionais das Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve do QCA II, e a síntese do relatório de auditoria ao "Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas".

A análise da Conta da Segurança Social (CSS) foi iniciada com a síntese do enquadramento jurídico e institucional do sistema de Segurança Social, tendo em atenção nomeadamente a fase de transição que se vive no sector, seguindo-se a análise da execução orçamental, com base na conta de execução orçamental, considerando não só a evolução das principais receitas e despesas, bem como o esquema de financiamento em termos de origem e aplicação de fundos, em função dos regimes que integravam o sistema. Foram igualmente analisadas as diversas operações que conduziram às demonstrações financeira consolidadas, onde como principais peças, para além da conta de execução orçamental, se destacam o balanço e a demonstração de resultados líquidos, como base essencial para a avaliação do comportamento das componentes patrimoniais mais significativas do sector.

Foram ainda analisados alguns temas considerados como estratégicos quanto à avaliação actual do sistema e perspectivas futuras, como sejam as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o rendimento mínimo garantido, as dívidas à segurança social e os patrimónios financeiro e imobiliário, tomando como base não só os dados e informações obtidas especificamente em sede de Parecer, como os resultados e opiniões concitados por via de diversas auditorias levadas a cabo pelo Tribunal de Contas.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal tido na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas, de que se inserem extractos ao longo do Relatório, e que se apresentam na íntegra, no Volume III – Anexos, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91.

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 2000, Lei n.º 3-B/2000[1], foi aprovada pela Assembleia da República em 15 de Março de 2000, tendo sido publicada no 2.º Suplemento ao Diário da República de 4 de Abril de 2000, distribuído a 11 de Abril. Nos termos do seu art.º 103.º (entrada em vigor), a Lei produz efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000.

Ao contrário do normalmente verificado em anos anteriores, o Orçamento, em 2000, não foi objecto de revisão pela Assemble ia da República, por o Governo não ter apresentado proposta nesse sentido.

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 (...)"*.

As normas de execução do Orçamento do Estado para 2000 foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio, produzindo efeitos desde 10 de Abril de 2000, nos termos do art.º 48.º desse diploma.

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 regime da administração financeira do Estado (RAFE) dos 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 2000 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. Note-se que o Decreto-Lei n.º 152/92 estabelecia que: *"A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993 (...)"*, como se analisa no Capítulo III.
- 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.

[1] Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 6-A/2000, de 3 de Junho.

b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

O art.º 38.º do decreto de execução orçamental contém normas sobre a remessa periódica de elementos informativos pelos serviços e fundos autónomos, nomeadamente sobre os seguintes aspectos:

- saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações, 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 definidos na Circular n.º 1272, de 22 de Maio de 2000, daquela 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 5 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 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, necessária para o controlo financeiro dos fundos e serviços autónomos, sobretudo através da DGO, e para a consolidação periódica dos dados relativos a esse subsector. Tal como no ano anterior, em caso de incumprimento quanto aos prazos para a remessa dos referidos elementos e das normas relativas às requisições de fundos, o n.º 4 do art.º 10.º do decreto de execução orçamental estabeleceu que as requisições de fundos poderiam não ser totalmente autorizadas pelas Delegações da DGO[1].

[1] Nos termos desta disposição, o Despacho n.º 4607/00, de 28 de Fevereiro, do Secretário de Estado do Orçamento (publicado no D.R. n.º 49, II Série, de 28 de Fevereiro), determinou, à semelhança de anos anteriores, que a Direcção-Geral do Orçamento não analisaria pedidos, processos ou qualquer outro 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, conforme definido no art.º 39.º do decreto de execução orçamental, 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 os activos expressos em títulos da dívida pública, até 31 de Janeiro e 31 de Julho, e ainda sobre os contratos de locação financeira.

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.

Tal como no caso dos serviços e fundos autónomos, não está prevista qualquer sanção para os responsáveis pela não remessa daqueles elementos informativos nos prazos estabelecidos, notando que a penalização referida na alínea anterior recai sobre o respectivo organismo.

d) Regime duodecimal

Em 2000, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- destinadas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- encargos de instalações, comunicações, locação de bens, seguros e encargos da dívida pública;
- com compensação em receita, incluindo contas de ordem;
- inscritas no cap.º 50 («Investimentos do Plano») referentes a despesas de capital(*), a despesas respeitantes à participação portuguesa em projectos co-financiados pela União Europeia(*) e a despesas com compensação em receita comunitária;
- as dotações inscritas no cap.º 04 (Pensões e reformas)(*), no cap.º 60 (Despesas excepcionais)(*) e no cap.º 70 (Recursos próprios comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- de valor anual não superior a 500 contos;
- relativas às importâncias resultantes de reforços e inscrições;
- transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias (**).

(*) Despesas que no ano anterior estavam sujeitas ao regime de duodécimos, nos termos do respectivo decreto de execução orçamental.
(**) Dado que o n.º 5 do art.º 10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

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 art.º 10.º do 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 realizadas pelo 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 RAFE, puderam ser constituídos em 2000 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos [1], tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio de unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, e sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 31 de Janeiro do ano seguinte.

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 de 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

O decreto de execução orçamental, no n.º 2 do art.º 24.º, estabeleceu que, independentemente do grau de autonomia do serviço ou organismo, o montante mínimo para as reposições continuava a ser, no ano 2000, de 5.000$00. O mesmo decreto estipulou que às reposições efectuadas nos serviços e organismos integrados ou que viessem a integrar-se no novo regime fosse aplicado 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 2000, em relação aos serviços que transitaram para esse 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.

[1] Cfr. n.º 1 do art.º 14.º do decreto de execução orçamental.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 7.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 respeitantes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado"*, ou seja, 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 solicitado 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 (e da receita) prevista

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 8.710.356.709 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 77.216.646 contos, o que representa um acréscimo de 0,9%. Esse aumento foi devido na sua totalidade à abertura de créditos especiais, autorizados pelo Governo.

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 efectiva, distribuída por vários capítulos da classificação económica.

Pela análise do Quadro I.1 verifica-se que as rubricas da receita que mais contribuíram para este aumento, em valor absoluto e percentual, foram as reposições não abatidas nos pagamentos (59,1%), as contas de ordem (13,6%) e a receita da venda de bens de investimento (10,5%).

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em contos)

	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais Créditos Especiais		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Impostos Directos	2 205 800 000	25,3	0	0,0	0,0
02 – Impostos Indirectos	3 066 600 000	35,2	1 039 779	1,3	0,0
03 – Taxas, Multas e outras Penalidades	83 733 225	1,0	383 767	0,5	0,5
04 – Rendimentos da Propriedade	121 055 225	1,4	3 027 360	3,9	2,5
05 – Transferências	68 384 266	0,8	3 586 162	4,6	5,2
06 – Venda de Bens e Serviços Correntes	65 064 409	0,7	972 832	1,3	1,5
07 – Outras Receitas Correntes	35 543 188	0,4	18 889	0,0	0,1
Total das Receitas Correntes	**5 646 180 313**	**64,8**	**9 028 789**	**11,7**	**0,2**
08 – Venda de Bens de Investimento	34 042 100	0,4	8 145 987	10,5	23,9
09 – Transferências	54 884 323	0,6	952 941	1,2	1,7
10 – Activos Financeiros	505 878 389	5,8	0	0,0	0,0
11 – Passivos Financeiros	2 140 349 477	24,6	0	0,0	0,0
12 – Outras Receitas de Capital	26 813 037	0,3	2 985 070	3,9	11,1
Total das Receitas de Capital	**2 761 967 326**	**31,7**	**12 083 998**	**15,6**	**0,4**
13 – Recursos Próprios Comunitários	46 535 000	0,5	0	0,0	0,0
14 – Reposições não abatidas nos Pagamentos	38 153 535	0,4	45 622 852	59,1	119,6
15 – Contas de Ordem	217 520 535	2,5	10 481 007	13,6	4,8
Total das Receitas	**8 710 356 709**	**100,0**	**77 216 646**	**100,0**	**0,9**

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se as alterações orçamentais por ministério, resultantes da abertura desses créditos especiais, sendo de destacar as maiores variações, em termos absolutos, no orçamento do Ministério da Defesa, com um acréscimo de 42,1 milhões de contos (+12,5%), da Agricultura, em +6,3 milhões de contos (+5,3%) e da Educação, em +4,4 milhões de contos (+0,4%).

Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais Créditos Especiais		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	509 525 209	5,8	2 428 313	3,1	0,5
Negócios Estrangeiros	65 561 444	0,8	14 345	0,0	0,0
Equipamento Social	257 877 991	3,0	3 036 737	3,9	1,2
Defesa Nacional	336 099 293	3,9	42 111 481	54,5	12,5
Administração Interna	242 087 471	2,8	2 636 087	3,4	1,1
Finanças	4 119 294 579	47,3	4 152 603	5,4	0,1
Economia	122 544 927	1,4	1 289 860	1,7	1,1
Trabalho e Solidariedade	519 252 220	6,0	2 658 825	3,4	0,5
Justiça	94 968 473	1,1	206 841	0,3	0,2
Planeamento	49 224 662	0,6	1 388 684	1,8	2,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	119 244 914	1,4	6 271 893	8,1	5,3
Educação	1 178 460 898	13,5	4 377 868	5,7	0,4
Saúde	962 929 243	11,1	3 873 913	5,0	0,4
Ambiente e Ordenamento do Território	55 754 295	0,6	672 015	0,9	1,2
Cultura	43 085 218	0,5	1 245 423	1,6	2,9
Ciência e Tecnologia	26 103 958	0,3	255 249	0,3	1,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	8 341 914	0,1	596 509	0,8	7,2
Total	**8 710 356 709**	**100,0**	**77 216 646**	**100,0**	**0,9**

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos Ministérios e capítulos sem terem alterado o montante global da despesa

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

- Transferências de verbas previstas no art.º 7.º da Lei do Orçamento.
- 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.

Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais				
			Art.º 7.º da LOE		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais da Nação	509 525 209	5,8			1 924 830	1,0	0,4
Negócios Estrangeiros	65 561 444	0,8			15 714 832	8,4	24,0
Equipamento Social	257 877 991	3,0			53 514	0,0	0,0
Defesa Nacional	336 099 293	3,9	100 000	...	22 768 994	12,1	6,8
Administração Interna	242 087 471	2,8			5 610 000	3,0	2,3
Finanças	4 119 294 579	47,3			12 308 988	6,6	0,3
Economia	122 544 927	1,4			1 963 340	1,0	1,6
Trabalho e Solidariedade	519 252 220	6,0			2 162 000	1,2	0,4
Justiça	94 968 473	1,1			6 605 429	3,5	7,0
Planeamento	49 224 662	0,6			697 588	0,4	1,4
Agricultura, Desenv olvimento Rural e Pescas	119 244 914	1,4			410 084	0,2	0,3
Educação	1 178 460 898	13,5	-100 000	...	103 609 600	55,2	8,8
Saúde	962 929 243	11,1			11 971 041	6,4	1,2
Ambiente e Ordenamento do Território	55 754 295	0,6			311 741	0,2	0,6
Cultura	43 085 218	0,5			1 100 000	0,6	2,6
Ciência e Tecnologia	26 103 958	0,3			380 000	0,2	1,5
Reforma do Estado e da Administração Pública	8 341 914	0,1			100 000	0,1	1,2
Subtotal	**8 710 356 709**	**100,0**	**0**	**0,0**	**187 691 981**	**100,0**	**2,2**
Finanças (utilização da dotação provisional)	-	-	-	-	-187 691 981	-100,0	-
Total	**8 710 356 709**	**100,0**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**	**0,0**

a) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 7.º da Lei do Orçamento

A Assembleia da República autorizou o Governo, através do referido art.º 7.º, a efectuar diversos tipos de alterações orçamentais, tendo sido efectuadas alterações ao abrigo dos seguintes números desse artigo:

- n.º 1 – 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;
- n.º 3 – transferências entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional, decorrentes da aprovação da Lei do Serviço Militar;
- n.º 12 – transferências de verbas inscritas no Ministério da Economia relativas ao "Programa Operacional da Economia (IAPMEI)" com a classificação funcional 3.5 – "Outras funções económicas", para rubricas com a classificação funcional 3.2.0 – "Indústria e energia";
- n.º 51 – transferência de verbas dos orçamentos de instituições do Ministério do Trabalho e da Solidariedade para o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, criado em 2000;
- n.º 52 – transferência de 100.000 contos da dotação inscrita no capítulo 50 do orçamento do Ministério da Educação para o orçamento do Ministério da Defesa Nacional.

No quadro seguinte identificam-se essas alterações:

(em contos)

Transferido de:		Para:		Valor	Art. 7.º n.º
Ministério	Serviços ou organismos	Ministério	Serviços ou organismos		
Encargos Gerais da Nação	Gabinete do Ministro da Igualdade (Cap.º 07)	Encargos Gerais da Nação	Presidência do Conselho de Ministros (Cap.º 05)	64 441	1)
Defesa Nacional	Gabinete dos Membros do Governo, órgãos e serviços centrais (Cap.º 01)	Defesa Nacional	Exército (Cap.º 04)	441 000	3)
Economia	IAPMEI – Programa Operacional da Economia (Cap.º 50)	Economia	Vários (Cap.º 50)	2 682 511	12)
Trabalho e Solidariedade	Instituto para a Inovação na Formação (Cap.º 03)	Trabalho e Solidariedade	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (Cap.º 03)	100 000	51)
Educação	Universidade de Coimbra (Cap.º 50)	Defesa Nacional	Direcção-Geral de Infra-estruturas (Cap.º 01)	100 000	52)

b) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foi inicialmente orçamentado 192,7 milhões de contos (172,7 milhões de contos para despesas correntes e 20 milhões para despesas de capital).

Ao longo do ano, a dotação destinada a despesas correntes foi reforçada em 12 milhões de contos por contrapartida da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, 184,7 milhões de contos e 8 milhões de contos.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 187.691.981 contos (183.852.464 contos para o reforço de dotações de despesas correntes e 3.839.517 contos para despesas de capital), o que representou uma utilização de 99,5% da dotação provisional destinada a despesas correntes e 48,0% da destinada a despesas de capital, ficando um saldo de 5.008.019 contos.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (55,2%), da Defesa Nacional (12,1%), dos Negócios Estrangeiros (8,4%), das Finanças (6,6%) e da Saúde (6,4%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente de 88,7% do total distribuído.

A dotação provisional destinada a despesas correntes foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para "despesas com pessoal" (cerca de 144,2 milhões de contos) representando aproximadamente 78,4%, enquanto que a dotação canalizada para "transferências correntes – administrações públicas" (cerca de 16,1 milhões de contos) representou 8,7%.

No quadro seguinte destacam-se os principais serviços e organismos que beneficiaram do reforço das suas dotações para despesas correntes:

(em contos)

Ministério	Entidades	Valor	Estrutura (*)	Em % do orçamento inicial
Educação	Estabelecimentos do Ensino Básico e Secundário	103 500 000	56,3	14,1
Defesa Nacional	Exército	15 127 804	8,2	13,1
	Marinha	4 562 059	2,5	5,7
Saúde	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (Serviço Nacional de Saúde)	11 800 000	6,4	1,3
Negócios Estrangeiros	Encargos Comuns das Relações Externas, dos quais:	10 890 953	5,9	214,0
	Presidência da UE e da UEO	*5 877 363*	*3,2*	a)
Finanças	Direcção-Geral dos Impostos	9 949 464	5,4	14,3
Justiça	Direcção-Geral dos Serviços Judiciários	5 141 092	2,8	19,0
Administração Interna	Polícia de Segurança Pública	4 600 000	2,5	5,4
	Guarda Nacional Republicana	1 010 000	0,5	1,0
Trabalho e Solidariedade	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	2 162 000	1,2	a)
Cultura	Fundo de Fomento Cultural	600 000	0,3	100,0
Outros		(*) 14 509 092	7,9	
Total da dotação provisional utilizada		(*) **183 852 464**	**100,0**	

a) Não estava orçamentada qualquer verba
(*) Valores corrigidos, tendo em conta a resposta da DGO

Quanto à utilização da dotação provisional destinada a despesas de capital, aproximadamente 68,7% foi canalizada para o reforço das "transferências de capital – administrações públicas", totalizando cerca de 2,6 milhões de contos, do qual 1,5 milhões de contos para reforço das dotações afectas ao IAPMEI.

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério

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.

Assim, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, foram efectuadas as alterações orçamentais constantes do quadro que a seguir se apresenta. Apesar de elas se anularem em valor, o montante total daquelas alterações ascendeu a cerca de 714.378.276 contos.

Quadro I.4 – Transferências de verbas entre dotações do mesmo Ministério

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial (1)	Transferências de Verbas		Reforços + Anulações (4)=(2)+(3)	Peso das transferências no Orç. Inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais da Nação	509 525 209	6 921 101	6 921 101	13 842 202	2,7
Negócios Estrangeiros	65 561 444	3 857 717	3 857 717	7 715 434	11,8
Equipamento Social	257 877 991	12 667 445	12 667 445	25 334 890	9,8
Defesa Nacional	336 099 293	22 214 018	22 214 018	44 428 036	13,2
Administração Interna	242 087 471	28 844 198	28 844 198	57 688 396	23,8
Finanças	4 119 294 579	159 507 495	159 507 495	319 014 990	7,7
Economia	122 544 927	1 598 440	1 598 440	3 196 880	2,6
Trabalho e Solidariedade	519 252 220	3 314 610	3 314 610	6 629 220	1,3
Justiça	94 968 473	7 658 985	7 658 985	15 317 970	16,1
Planeamento	49 224 662	783 390	783 390	1 566 780	3,2
Agric., Desenv. Rural e Pescas	119 244 914	13 732 945	13 732 945	27 465 890	23,0
Educação	1 178 460 898	73 624 181	73 624 181	147 248 362	12,5
Saúde	962 929 243	8 586 134	8 586 134	17 172 268	1,8
Ambiente e Ordenamento do Território	55 754 295	7 577 057	7 577 057	15 154 114	27,2
Cultura	43 085 218	4 056 837	4 056 837	8 113 674	18,8
Ciência e Tecnologia	26 103 958	992 940	992 940	1 985 880	7,6
Reforma do Estado e da Administração Pública	8 341 914	1 251 645	1 251 645	2 503 290	30,0
Total	**8 710 356 709**	**357 189 138**	**357 189 138**	**714 378 276**	**8,2**

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 8,2%, sendo de destacar os Ministérios da Reforma do Estado e da Administração Pública, com 30,0%, do Ambiente e Ordenamento do Território, com 27,2%, o da Administração Interna, com 23,8% e o da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas com 23%. Os Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e o da Saúde foram os que apresentaram um menor quociente com 1,3% e 1,8%, respectivamente.

1.3.4 – Alterações de natureza funcional

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. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional

(em contos)

Funções	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais				Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura	Créditos Especiais	Dotação Provisional	Art.º 7.º da LOE	Total	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
1 – Funções Gerais de Soberania	**961 251 644**	**11,0**	**49 924 509**	**64 016 243**	**100 000**	**114 040 752**	**1 075 292 396**	**12,2**	**11,9**
1.01 – Serv. gerais da admin. pública	321 433 805	3,7	6 947 100	29 031 820	0	35 978 920	357 412 725	4,1	11,2
1.02 – Defesa nacional	313 749 797	3,6	42 111 481	22 768 994	100 000	64 980 475	378 730 272	4,3	20,7
1.03 – Segurança e ordem públicas	326 068 042	3,7	865 928	12 215 429	0	13 081 357	339 149 399	3,9	4,0
2 – Funções Sociais	**3 521 352 083**	**40,4**	**14 582 026**	**121 268 800**	**0**	**135 850 826**	**3 657 202 909**	**41,6**	**3,9**
2.01 – Educação	1 181 580 576	13,6	4 349 922	103 609 600	-100 000	107 859 522	1 289 440 098	14,7	9,1
2.02 – Saúde	1 079 308 739	12,4	4 377 177	11 971 041	0	16 348 218	1 095 656 957	12,5	1,5
2.03 – Segurança e acção sociais	962 439 893	11,0	1 330 893	2 162 000	100 000	3 592 893	966 032 786	11,0	0,4
2.04 – Habitação e serviços colectivos	200 461 869	2,3	2 992 729	1 926 159	0	4 918 888	205 380 757	2,3	2,5
2.05 – Serv. cultur., recreat. e religios.	97 561 006	1,1	1 531 305	1 600 000	0	3 131 305	100 692 311	1,1	3,2
3 – Funções Económicas	**529 321 205**	**6,1**	**12 710 111**	**2 406 938**	**-100 000**	**15 017 049**	**544 338 254**	**6,2**	**2,8**
3.01 – Agr. pecuár., silvic., caça, pesca	137 406 414	1,6	6 400 898	410 084	0	6 810 982	144 217 396	1,6	5,0
3.02 – Indústria e energia	47 369 399	0,5	467 572	1 963 340	2 682 511	5 113 423	52 482 822	0,6	10,8
3.03 – Transportes e comunicações	242 209 151	2,8	3 656 114	3 514	0	3 659 628	245 868 779	2,8	1,5
3.04 – Comércio e turismo	75 467 528	0,9	822 288	0	0	822 288	76 289 816	0,9	1,1
3.05 – Outras funções económicas	26 868 713	0,3	1 363 239	30 000	-2 782 511	-1 389 272	25 479 441	0,3	-5,2
4 – Outras Funções	**3 698 431 777**	**42,5**	**0**	**-187 691 981**	**0**	**-187 691 981**	**3 510 739 796**	**40,0**	**-5,1**
4.01 – Operações da dívida pública	2 799 812 922	32,1	0	0	0	0	2 799 812 922	31,9	0,0
4.02 – Transf. entre administraç públic.	705 918 855	8,1	0	0	0	0	705 918 855	8,0	0,0
4.03 – Diversas não especificadas	192 700 000	2,2	0	-187 691981	0	-187 691 981	5 008 019	0,1	-97,4
Total	**8 710 356 709**	**100,0**	**77 216 646**	**0**	**0**	**77 216 646**	**8 787 573 355**	**100,0**	**0,9**

Pela análise do quadro anterior verifica-se que as maiores variações em termos absolutos se situam ao nível das Funções Sociais com um acréscimo de 135,9 milhões de contos, sendo a classificação funcional 2.01 – "Educação" responsável por 79,4% daquele valor (o equivalente a 107,9 milhões de contos), e das Funções Gerais de Soberania com uma variação de 114,0 milhões de contos. Nesta última, as sub-funções 1.02 – "Defesa Nacional" (+65 milhões de contos) e 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (+36 milhões de contos) representam, respectivamente, 57,0% e 31,5% daquele montante.

Em termos relativos, registaram maiores acréscimos as funções 1.02 – "Defesa Nacional" (+20,7%), 1.01 – "Serviços Gerais da Administração Pública" (11,2%) e 3.02 – "Indústria e Energia" (+10,8%).

Refira-se que o decréscimo verificado na dotação da classificação funcional 4.03 – "Diversas não especificadas" (-187,7 milhões de contos), se deve à utilização da dotação provisional naquele valor.

De referir que no "Quadro 1.4.2.1.B – Alterações Orçamentais em 2000 – Classificação Funcional", constante do volume I da Conta, não foi incluída a alteração orçamental que transferiu 2.682.511 contos da classificação funcional 3.05 – "Outras Funções Económicas" para a classificação funcional 3.02 – "Indústria e Energia", ao abrigo do referido n.º 12 do art.º 7.º da Lei do Orçamento.

1.3.5 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3 implicaram, igualmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial

constante do mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em contos)

Classificação económica	Orçamento Inicial		Alterações Orçamentais	Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Despesas com Pessoal	1 857 699 352	21,3	159 082 751	2 016 782 103	23,0	8,6
02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes	235 460 669	2,7	41 972 744	277 433 413	3,2	17,8
03 – Encargos Correntes da Dívida	714 301 022	8,2	0	714 301 022	8,1	0,0
04 – Transferências Correntes	2 459 208 542	28,2	31 164 456	2 490 372 998	28,3	1,3
Administrações Públicas	2 078 602 681	23,9	25 628 145	2 104 230 826	23,9	1,2
Orçamento do Estado	*0*	*0,0*	*98 886*	*98 886*	*0,0*	-
Fundos e Serviços Autónomos	*1 341 663 749*	*15,4*	*22 240 881*	*1 363 904 630*	*15,5*	*1,7*
Administração Local	*242 703 052*	*2,8*	*155 687*	*242 858 739*	*2,8*	*0,1*
Segurança Social	*494 225 380*	*5,7*	*3 140 641*	*497 366 021*	*5,7*	*0,6*
Regiões Autónomas	*10 500*	*0,0*	*-7 950*	*2 550*	*0,0*	*-75,7*
Outras	380 605 861	4,4	5 536 311	386 142 172	4,4	1,5
05 – Subsídios	128 242 900	1,5	-839 538	127 403 362	1,4	-0,7
06 – Outras Despesas Correntes	216 191 065	2,5	-162 894 356	53 296 709	0,6	-75,3
Dotação Provisional	172 700 000	2,0	-171 852 464	847 536	0,0	-99,5
Outras	43 491 065	0,5	8 958 108	52 449 173	0,6	20,6
Total de Despesas Correntes	**5 611 103 550**	**64,4**	**68 486 057**	**5 679 589 607**	**64,6**	**1,2**
07 – Aquisição de Bens de Capital	158 719 934	1,8	10 841 682	169 561 616	1,9	6,8
08 – Transferências de Capital	1 082 431 862	12,4	8 939 232	1 091 371 094	12,4	0,8
Administrações Públicas	1 033 640 209	11,9	7 625 985	1 041 266 194	11,8	0,7
Orçamento do Estado	*0*	*0,0*	*0*	*0*	*0,0*	-
Fundos e Serviços Autónomos	*812 975 318*	*9,3*	*7 933 157*	*820 908 475*	*9,3*	*1,0*
Administração Local	*150 202 086*	*1,7*	*-1 407 894*	*148 794 192*	*1,7*	*-0,9*
Segurança Social	*6 446 080*	*0,1*	*33 000*	*6 479 080*	*0,1*	*0,5*
Regiões Autónomas	*64 016 725*	*0,7*	*1 067 722*	*65 084 447*	*0,7*	*1,7*
Outras	48 791 653	0,6	1 313 247	50 104 900	0,6	2,7
09 – Activos Financeiros	28 930 000	0,3	-4 693 740	24 236 260	0,3	-16,2
10 – Passivos Financeiros	1 585 502 587	18,2	0	1 585 502 587	18,0	0,0
11 – Outras Despesas de Capital	26 148 241	0,3	-16 837 592	9 310 649	0,1	-64,4
Dotação Provisional	20 000 000	0,2	-15 839 517	4 160 483	0,0	-79,2
Outras	6 148 241	0,1	-998 075	5 150 166	0,1	-16,2
Total de Despesas de Capital	**2 881 732 624**	**33,1**	**-1 750 418**	**2 879 982 206**	**32,8**	**-0,1**
Contas de Ordem	217 520 535	2,5	10 481 007	228 001 542	2,6	4,8
TOTAL	**8 710 356 709**	**100,0**	**77 216 646**	**8 787 573 355**	**100,0**	**0,9**

Durante a execução orçamental o orçamento para despesas correntes foi reforçado em 68,5 milhões de contos (+1,2%) enquanto que em relação às despesas de capital se verificou um decréscimo de 1,8 milhões de contos (-0,1%).

Ao nível das despesas correntes são de salientar os reforços, em termos absolutos, nas despesas com pessoal (+159,1 milhões de contos, dos quais 153,3 milhões de contos para remunerações certas e permanentes), na *aquisição de bens e serviços correntes* (+42,0 milhões de contos) e nas

transferências correntes (+31,2 milhões de contos), destacando-se as *transferências correntes para administrações públicas* (+25,6 milhões de contos).

Nas despesas com pessoal destacam-se os seguintes reforços:

- em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
  - da Educação, com +108,3 milhões de contos (+15,0%), dos quais +107,0 milhões de contos relativos aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário, resultante do acréscimo das dotações para remunerações certas e permanentes em 109,5 milhões de contos e do decréscimo das dotações para abonos variáveis ou eventuais em 2,5 milhões de contos;
  - da Defesa Nacional, com +22,7 milhões de contos (+13,0%), destacando-se o Exército, com +12,9 milhões de contos;
  - da Justiça, com +8,8 milhões de contos (+15,2%), dos quais 5,2 milhões de contos relativos à Direcção-Geral dos Serviços Judiciários (quase na sua totalidade para as verbas comuns às magistraturas);
  - das Finanças, com +7,1 milhões de contos (+1,2%), onde se destaca a Direcção-Geral dos Impostos, com +6,3 milhões de contos, essencialmente na rubrica *remunerações certas e permanentes*;
  - da Administração Interna, com +5,6 milhões de contos (+3,1%), quase na sua totalidade para os serviços e forças de segurança com +5,5 milhões de contos, destacando-se o aumento de 8,2 milhões de contos para a PSP (+11,1%) e a diminuição para a GNR em 3,1 milhões de contos (-3,2%);
- em termos percentuais, para além dos Ministérios da Educação, da Defesa Nacional e da Justiça (já mencionados) destaca-se o aumento das dotações relativas a pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com +17,6% (4,3 milhões de contos).

Saliente-se porém que o reforço das dotações relativas a *despesas com pessoal* foi efectuado em 90,6% por contrapartida da dotação provisional para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis, revelando, à semelhança dos anos anteriores, uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas.

Ao nível das *aquisições de bens e serviços correntes* destacam-se os reforços, nas respectivas dotações, dos Ministérios da Defesa Nacional, com +33,8 milhões de contos e das Finanças com +5,2 milhões de contos.

Nas *transferências correntes para administrações públicas* salienta-se o reforço das dotações referentes a *transferências para fundos e serviços autónomos* (+22,2 milhões de contos)[1]. Em termos de classificação orgânica os maiores reforços (nessas rubricas de classificação económica) registaram-se nos Ministérios da Saúde e das Finanças com, respectivamente, +11,8 (para o IGIFS) e +4,1 milhões de contos (dos quais 3,0 milhões de contos para o FET).

Em termos de acréscimo percentual, nas rubricas da despesa corrente realce-se a relativa à aquisição de bens duradouros, com + 42,7% (+18,7 milhões de contos).

[1] Na sua resposta, por lapso, a DGO refere o acréscimo de +25,6 milhões de contos, importância que corresponde ao reforço das dotações referentes a transferências correntes para (todas) as administração públicas.

Relativamente às despesas de capital, há a salientar, por um lado, o decréscimo dos *outros activos financeiros* com -2,9 milhões de contos e da rubrica *activos financeiros – empréstimo a médio e longo prazos* com -1,8 milhões de contos e, por outro, os acréscimos verificados ao nível da *aquisição de bens de capital* com +10,8 milhões de contos e das *transferências de capital para administrações públicas* com +7,6 milhões de contos.

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2000 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado[1].

A Conta de 2000 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1999, 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 por, como refere a resposta da DGO, *"(...) não (...) ter sido disponibilizada, aliás como aconteceu nos anos precedentes."*.

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.

Sobre este assunto a DGO refere que:

> *"**Quanto ao balanço entre valores activos e passivos do Estado** e, muito embora, o mesmo não seja obrigatório, tem havido por parte desta Direcção-Geral, face ao reconhecimento da sua importância, um esforço de apresentação dos valores disponíveis, traduzido, ao longo dos anos, na elaboração das "variações patrimoniais" ocorridas na gerência e cujos resultados fazem parte integrante do Relatório."*.

[1] A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal de Contas em 28 de Dezembro de 2001.

[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.

À semelhança do já referido, por este Tribunal, no ano transacto, o quadro "1.4.6.2.A – Variações patrimoniais na gerência de 2000", constante do volume I da Conta, para além de não ser um balanço, suscita muitas reservas, face aos valores que aí são apresentados.

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

Apesar da premente necessidade do modelo de contabilização das receitas orçamentais evoluir para um sistema integrado que produza informação fiável e consistente, conforme tem sido insistentemente recomendado pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, verifica-se que para Execução do Orçamento da Receita do Estado de 2000 se mantiveram, no essencial, estruturas, circuitos e procedimentos utilizados nos anos anteriores.

Esta situação merece, mais uma vez, apreciação desfavorável do Tribunal de Contas quanto à fiabilidade dos resultados inscritos na Conta Geral do Estado, devido às deficiências que continuam a ser detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo.

A manutenção de um processo de contabilização que consiste na sucessiva transcrição de valores, com crescentes níveis de agregação, envolvendo múltiplos, heterogéneos e independentes sistemas de informação (não compatíveis entre si ou nem sequer informatizados) levou os serviços do Tribunal de Contas a ter de desenvolver acções que permitam confrontar resultados finais com dados obtidos a partir da fonte, ou seja, do registo da realização das operações.

No âmbito de auditorias à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e de outras acções preparatórias do presente Parecer, parte substancial da informação foi objecto de fornecimento, tratamento e análise através de meios informáticos, nomeadamente, elementos relativos à execução orçamental da Receita provenientes dos sistemas e aplicações seguintes:

- Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) das Direcções de Finanças;
- Sistema Local de Cobrança (SLC) de Tesourarias de Finanças;
- Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) de Alfândegas e outros serviços aduaneiros;
- sistemas centrais dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado;
- Programa de Execuções Fiscais (PEF) de Serviços de Finanças;
- Sistema de Execuções Fiscais (SEF) de Serviços de Finanças;
- aplicação utilizada pela Direcção-Geral do Orçamento no registo da Conta Geral do Estado;
- aplicação utilizada pela Direcção-Geral do Tesouro no registo da Contabilidade do Tesouro.

As auditorias à DGCI tiveram por principal finalidade, a avaliação dos sistemas de contabilização e controlo da cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, tendo em vista a respectiva correcção, fiabilidade e consistência; os resultados obtidos e as recomendações efectuadas são apresentados nos pontos 2.5 e 2.6 do presente capítulo.

Para além da Conta Geral do Estado, foram ainda objecto de tratamento e análise, outros elementos remetidos pela entidade responsável pela elaboração da Conta, pela entidade responsável pela Tesouraria do Estado e por outras entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais.

2.2 – Âmbito de verificação

A estrutura relativa ao modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado (CGE) compreendeu um conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização, entre as quais merecem particular destaque:

- A Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado.
- A Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.
- A Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem.
- A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A Direcção-Geral do Orçamento (DGO), na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado de 2000, manteve o processo de contabilização das receitas orçamentais baseado na transcrição da informação registada em tabelas de execução orçamental remetidas, pelas restantes entidades intervenientes neste processo, em suporte documental (papel) e com periodicidade mensal.

Os dados constantes nestas tabelas são registados pelos serviços da DGO em aplicação informática destinada para o efeito, constituindo uma base de dados da qual foram remetidas para o Tribunal de Contas e por suporte informático, diversas versões provisórias e a versão definitiva.

A unidade de registo correspondeu ao conjunto de valores relativo à movimentação de cada receita por entidade, classificação económica, tipo de conta e mês; foram registados dados sobre a execução orçamental registada pelas entidades seguintes:

- vinte e três direcções de finanças (dezanove do continente e quatro das regiões autónomas) que são serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), de âmbito regional;
- serviços centrais da DGCI para administração do IVA (DGCI-IVA);
- serviços centrais da DGCI para administração de IR (DGCI-IR);
- Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF – a mesma entidade que envia as tabelas da DGCI-IR), para a cobrança de documentos únicos dos impostos rodoviários de circulação e camionagem (consignados ao Instituto de Estradas de Portugal) obtida pelas entidades colaboradoras (CTT, SIBS e Instituições de Crédito);
- Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, para a cobrança de documentos únicos do imposto do selo obtida pelas entidades colaboradoras (CTT, SIBS e Instituições de Crédito);
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
- serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE).

A intervenção destas entidades no processo de contabilização das receitas orçamentais foi concretizada pela informação transmitida à DGO através dos seguintes suportes documentais:

- tabelas de execução orçamental das direcções de finanças, extraídas do Sistema de Contabilização de Receitas da DGCI, após a informação relativa à contabilidade mensal das tesourarias de finanças ter sido registada nessa aplicação informática;
- tabelas da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) relativas a autoliquidação e a liquidações prévias de IVA[2];
- tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da DGCI relativas à movimentação das receitas de impostos sobre o rendimento, de imposto do selo (pela primeira vez) e de impostos de circulação e camionagem;
- tabela da DGAIEC obtida por agregação das tabelas dos serviços periféricos e da tabela de deduções da cobrança de imposto automóvel para as regiões autónomas e de reembolsos de imposto sobre os produtos petrolíferos;
- tabela da DGT destinada ao registo da cobrança e restituição das receitas orçamentais não afectas a serviços administradores específicos e obtidas através de contas bancárias do Tesouro ou por reafectação de fundos da Tesouraria do Estado (operações escriturais que incluem as determinadas pela DGO para encerramento da CGE);
- tabelas da DGT relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

Para efeito da elaboração do Parecer sobre a CGE, as tabelas de execução orçamental também devem ser enviadas para o Tribunal, nomeadamente, a versão anual definitiva e devidamente certificada pela DGO como sendo aquela que foi considerada para efeito da elaboração da CGE; verificou-se que parte das tabelas só veio a ser apresentada em Maio de 2002 e que a maior parte das tabelas apresentadas não se encontrava certificada.

De acordo com a informação prestada pela DGO, em 27 de Março de 2000 foram emitidas instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro desse ano, contendo normas de contabilização das receitas do Estado basicamente idênticas às que tinham vigorado nos anos anteriores; apesar disso, continuou a não ser cumprida a parte das instruções que determinava a introdução de dados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR – aplicação informática criada para substituir a contabilização de receitas nas tabelas em suporte documental) e a remessa, para a DGO, de informação contabilística mensal extraída da referida aplicação através de suporte informático.

De facto, a entrada em funcionamento da nova versão do SGR (após reformulação do modelo original que nunca teve utilização efectiva por falta de condições necessárias para o efeito) foi adiada para 2002, de acordo com previsão da DGO comunicada em 15 de Maio do mesmo ano e reveladora da falta de utilização efectiva do SGR até essa data; a DGO confirmou igualmente a manutenção da aplicação informática que tem vindo a ser utilizada desde 1993, para registo da execução orçamental das receitas do Estado na CGE de 2000.

[2] Liquidação prévia corresponde ao acto da iniciativa da entidade administradora da receita em que, depois de quantificada a extensão da dívida, identificado o devedor e definido o prazo de pagamento voluntário, é emitido um documento de liquidação. Esta designação consta do presente Parecer por estar patente nas Instruções para contabilização das receitas orçamentais, desde as aprovadas pelo Ministro das Finanças em 12 de Março de 1997, e ser utilizada pela Administração Fiscal e pela Direcção-Geral do Orçamento.

2.3 – Análise crítica do modelo de contabilização

Na sequência de sucessivas críticas ao modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado formuladas em anteriores Pareceres, a principal conclusão do Tribunal de Contas sobre a execução do Orçamento da Receita, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, foi considerar não ser possível garantir qual o valor correspondente à Receita efectivamente cobrada.

A tomada de uma posição desta gravidade, por parte do Tribunal de Contas, deveria ter sido entendida como um sério alerta relativamente à forma de proceder ao apuramento dos valores inscritos na Conta Geral do Estado, tanto mais que foi expressamente referido não ser possível considerar a informação registada como fiável e consistente quando se tinha verificado estar incompleta e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

Devido à manutenção do modelo de contabilização na execução do Orçamento da Receita de 1999, o Tribunal de Contas renovou a apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados inscritos, face às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo, tendo assumido uma posição de reserva sobre a forma como esses resultados tinham sido obtidos e a convicção de, naquelas condições, a única certeza possível de ter sobre o valor da receita orçamental efectivamente cobrada era que não correspondia ao inscrito na Conta Geral do Estado.

Apesar das conclusões e recomendações do Tribunal de Contas, a análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2000 permite confirmar que, no essencial, não se verifica evolução no processo de contabilização nem no subjacente modelo; mais grave ainda é já existirem indicadores desta situação não se modificar, pelo menos, até 2002.

Com esta observação não se pretende ignorar, nem sequer minimizar, o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelas entidades intervenientes no modelo de contabilização e se tem traduzido por um conjunto de alterações aos respectivos sistemas e procedimentos de registo e controlo das operações realizadas, que o Tribunal de Contas tem considerado como positivas e conformes a recomendações por si efectuadas.

Acontece que estes aspectos positivos não têm sido e continuam a não ser suficientes para evitar a posição que o Tribunal tem assumido sobre o essencial e, nesta matéria, o essencial é que o modelo de contabilização não tem cumprido e continua a não cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação relativa à execução do Orçamento do Estado.

Aliás, é a própria DGO a confirmar esta posição do Tribunal de Contas quando, no âmbito dos processos de conciliação da cobrança e dos reembolsos de receitas administradas por serviços da DGCI, refere que a não conciliação integral da receita cobrada ou reembolsada se verifica desde a implementação dos documentos únicos de cobrança (DUC) em 1997, sem que se vislumbre, face aos dados apresentados, que a situação tenha evoluído na prática e que esse facto em nada contribui para a clareza e o rigor que devem ser apanágio das Contas do Estado.

Deve no entanto assinalar-se que a falta de conciliação da cobrança por documentos únicos não é a exclusiva nem sequer a principal razão de ser da posição do Tribunal, que se fundamenta na clara inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir.

Cada ano que passa se torna menos compreensível a existência de aplicações informáticas na DGO e nas restantes entidades intervenientes no processo de contabilização (DGAIEC, DGCI e DGT) que não se encontram relacionadas nem sequer compatibilizadas entre si e registam informação relativa às

mesmas operações, procedimento que admite desvios por lapso num dos registos e pela dificuldade manifestada em detectar e corrigir os erros de uma forma concertada.

O processo de contabilização das receitas orçamentais, na CGE de 2000, voltou a revelar as deficiências já apontadas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, deficiências resultantes da aplicação dos seguintes procedimentos:

- Manutenção de tabelas de execução orçamental de estrutura e tipo de informação heterogéneos, tornando necessário aplicar critérios de normalização para obter os dados a registar na CGE, alguns dos quais não são consistentes; é o caso da inclusão em liquidações na tabela da DSCIVA relativa a autoliquidação das receitas enviadas para cobrança coerciva no próprio ano, em vez das efectivamente liquidadas.

  Não se consegue entender e muito menos aceitar que vá subsistindo, de ano para ano, o sistema tradicional de contabilização das receitas do Orçamento do Estado, suportado em tabelas de execução orçamental remetidas em papel para a DGO, a par da perspectiva, sucessivamente adiada, de utilização efectiva do Sistema de Gestão de Receitas.

  Nestas circunstâncias seria de esperar que, no mínimo, as referidas tabelas apresentassem uma estrutura homogénea em que a informação fosse registada de acordo com os mesmos critérios e nos mesmos prazos; pelo contrário, verifica-se uma tal disparidade de formas e processos utilizados que tem levado o Tribunal a recomendar (sem sucesso) a adopção generalizada da estrutura de um dos modelos já existentes e a indicar a da tabela mensal (modelo 5) produzida pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da DGCI como a de maior utilidade para o efeito, à excepção das tabelas extraídas de sistemas informáticos que já asseguram a mesma informação, como é o caso das tabelas das direcções de finanças.

- Utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de registo inicial, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo.

- A informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou a ser objecto de registo sucessivo com crescentes níveis de agregação, por outras entidades (incluindo a DGO), como forma de substituir a transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE.

- Parte da informação que tem de ser objecto de recolha informática para integrar as bases de dados dos serviços administradores continuou a ser enviada com significativos atrasos ou sem deter condições para poder ser validada.

- As tabelas e a própria CGE continuam a não resultar directamente de pesquisa automática a bases de dados fiáveis sobre cada operação realizada mas a ser extraídas de aplicações informáticas específicas que permitem alterações ao registo original das operações sem as evidenciar como tal ou sem as justificar, a não ser para igualar valores obtidos por um sistema aos dados correspondentes registados noutro sistema, processo de conciliação que permite apresentar valores idênticos mas admite que sejam incorrectos.

- A generalidade dos serviços destinados a controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores afecta parte significativa dos seus recursos a novo registo dessas operações daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada.

- Permaneceu por alterar a estrutura do classificador de receitas na aplicação informática utilizada pela DGO, para a tornar conforme à estrutura definida, pela mesma entidade, como

devendo ser a utilizada em 2000, facto com consequências negativas para a conciliação automática da informação registada noutros sistemas.

- A aplicação de alterações à cobrança registada nas tabelas de serviços da DGCI, no sentido de a igualar aos correspondentes valores da contabilidade do Tesouro, continuou a provocar desvios do mesmo valor e sentido contrário nas receitas por cobrar, entre as referidas tabelas e a CGE, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes.

- O critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na CGE, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência superior ao admissível, não consegue corrigir erros de forma tempestiva (como se verificou para os reembolsos pagos).

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 e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo; para 2000, 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 e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

Para ultrapassar esta situação, o Tribunal continua a recomendar 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.

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, constituindo um sistema efectivo e global.

Expressão desta dificuldade tem sido o atraso verificado na integração dos sistemas informáticos destinados a conferir a necessária fiabilidade ao modelo de contabilização, entre os quais o Sistema de Contabilidade Aduaneira, da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, o Sistema Local de Cobrança, o Sistema Local de Liquidação, os Sistemas Centrais de Administração de Receitas e o Sistema de Execuções Fiscais, da Direcção-Geral dos Impostos, o Sistema de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria, da Direcção-Geral do Tesouro, e o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento; apesar de já se encontrarem em funcionamento, na sua quase totalidade, estes sistemas continuaram sem ser utilizados para efeito da Conta Geral do Estado de 2000, o que tem de ser considerado como um ponto fraco do respectivo modelo de contabilização.

Também a desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si, tem contribuído para impedir a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações; em vez dessa transmissão, o que se tem verificado é o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGO vem confirmar esta situação ao referir:

> *"Que definitiva e finalmente, julgamos, a contabilização das receitas em 2002 processar-se-á pelo Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Todavia não sabemos se este novo Sistema só por si é suficiente para eliminar, de vez, com a observação do Tribunal que tem a ver com a fiabilidade da informação. Na verdade, pensamos, e para isso vimos alertando, que os problemas principais decorrem ao nível dos sistemas de informação entre serviços administradores / contabilizadores e a tesouraria do Estado, via Direcção-Geral do Tesouro. Enquanto estas entidades não falarem a mesma linguagem, cremos não ser possível a conciliação atempada e na íntegra".*

O Tribunal de Contas entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que estivesse relacionado de forma fiável e tempestiva com os restantes sistemas do modelo de contabilização de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da Receita de 2000 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.

O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, que sujeite os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.

No exercício do contraditório, a DGT entendeu realçar o seguinte:

> *"As instruções relativas à contabilização da receita orçamental e respectivos reembolsos são emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado.*
>
> *O envio mensal da informação em suporte de papel tem-se mantido até ao momento dado que ainda não foi operacionalizado pela DGO o sistema de contabilização da receita desenvolvido pelo Instituto de Informática.*
>
> *A partir da data em que o referido sistema (SGR) seja activado, a DGT estará em condições de enviar a informação, por via electrónica, das receitas orçamentais por si contabilizadas, em substituição da actual Tabela em papel, caso a DGO o determine".*

Por sua vez, a DGCI apresentou a seguinte posição:

> *"A análise crítica ao modelo de contabilização das receitas do Orçamento de Estado constante do Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, merece a nossa total concordância e aponta para as deficiências de concepção, implantação de circuitos e procedimentos em violação das competências legalmente atribuídas às diversas entidades, ao que acresce a violação de regras técnicas básicas de contabilidade, situação que há vários anos vimos apontando e pretendendo corrigir, a todo o sistema de tratamento da informação das receitas, que impossibilitam, em tempo útil, o conhecimento dos valores efectivamente cobrados e o controle orçamental.*
>
> *São problemas de fundo, em nosso entender, da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, que afectam negativamente a operacionalidade dos sistemas de gestão das diversas receitas e as actividades das entidades administradoras que, no quadro*

legal vigente, são impotentes para os ultrapassar e cuja solução não depende da implementação do SGR nem qualquer outra aplicação informática".

A DGCI apresentou ainda uma síntese das medidas reputadas como necessárias à reorganização de todo o sistema, referindo que as tinha remetido à DGO em Março de 2002.

Finalmente, a DGAIEC produziu os seguintes comentários:

"À semelhança do que foi anteriormente comunicado a esse Tribunal, por ocasião dos comentários relativos ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/1999 considera-se que a DGAIEC está, novamente, a ser indirectamente penalizada pela apreciação desfavorável constante das conclusões do anteprojecto em apreço.

Com efeito, o tempo tem vindo a demonstrar que os mecanismos de controlo interno, implementados conjuntamente com os procedimentos de conciliação periódica com a DGT e a DGO, são amplamente suficientes para identificar e corrigir eventuais divergências, sendo possível concluir que os valores agregados inscritos pela DGAIEC na Conta em referência são correctos.

Entende-se também, no entanto, que a recomendação do Tribunal de que os diversos sistemas próprios venham a estar integrados constitui, indubitavelmente, o horizonte mais desejável, estando previsto que a DGAIEC possa alcançá-lo durante o decorrer do corrente ano, ao completar a informatização da totalidade das suas caixas e a implementação de um interface informático com o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da DGO."

Na opinião do Tribunal, os comentários produzidos pelas diversas entidades, em sede do contraditório, constituem mais um elemento confirmativo da análise crítica efectuada ao modelo de contabilização.

2.4 – Análise dos resultados globais

O processo de execução das receitas do Orçamento do Estado para 2000, resultou da acção de:

- Serviços com a função de Caixa do Tesouro, nomeadamente, serviços da DGAIEC (Direcções de Alfândegas, Alfândegas e Delegações Aduaneiras), da DGT e da DGCI (Tesourarias de Finanças e Direcção dos Serviços de Cobrança do IVA),
  - 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 para efeito da contabilidade do Tesouro;
  - registando a informação relativa à execução orçamental em tabelas específicas;
  - enviando os documentos cobrados ou a correspondente informação de cobrança aos respectivos serviços administradores.
- Serviços Administradores de Receitas Orçamentais, nomeadamente, serviços da DGAIEC, da DGT e da DGCI para os Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR), sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA), do Selo, de Circulação e de Camionagem e para as receitas administradas por serviços de âmbito local (Serviços de Finanças),
  - 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;
  - devendo registar, em tabelas específicas, a movimentação relativa às receitas administradas.

Para além da acção dos serviços referidos, tem de considerar-se a intervenção da Direcção de Serviços Financeiros da DGAIEC e dos serviços regionais da DGCI (Direcções de Finanças) que consiste na elaboração de tabelas de execução orçamental resultantes da agregação das tabelas dos respectivos serviços com função de caixa.

A execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGCI incluiu a cobrança obtida por entidades colaboradoras (instituições de crédito, sociedade interbancária de serviços e correios) e a resultante de retenções efectuadas a despesas orçamentais, bem como o pagamento de reembolsos e restituições.

O registo da execução orçamental das receitas é apresentado na CGE através do mapa *3.2 – Receitas do Estado, segundo a classificação económica*. O tratamento e análise efectuados pelos serviços do Tribunal à informação remetida pela DGO e restantes entidades intervenientes no processo de contabilização que sustenta a elaboração do referido mapa, encontra-se sintetizado no quadro II.1 em que se apresentam, por entidades, os valores das tabelas de execução orçamental, os valores reflectidos na CGE e os desvios resultantes da comparação entre esses registos.

Quadro II.1 – Comparação das tabelas (DGAIEC, DGCI e DGT) com a Conta Geral do Estado (DGO)

Tabelas de Execução Orçamental

Entidade	Saldo em 1/1/2000	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo em 31/12/2000	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI – DF	346.043.735.133$90	1.760.591.034.598$70	33.577.152.903$90	1.758.623.561.881$00	314.434.054.947$70	2.563.547.084$00	1.756.060.014.797$00
DGCI – IVA	58.597.282.724$00	2.008.822.425.245$00	14.877.380.282$00	1.944.717.024.039$00	107.825.303.648$00	501.608.049.045$00	1.443.108.974.994$00
DGCI – IR	583.827.829.860$00	1.577.654.164.967$00	41.109.435.016$00	1.454.759.216.127$00	665.613.343.684$00	310.239.787.766$00	1.144.519.428.361$00
DGCI – ICi e ICam		3.313.150.690$00		3.313.150.690$00			3.313.150.690$00
DGCI – ISelo		19.794.777.755$00		19.794.777.755$00			19.794.777.755$00
DGAIEC	108.892.429.108$00	1.184.487.079.940$00	46.468.255.260$00	1.184.209.387.840$00	62.701.865.948$00	3.606.621.357$00	1.180.602.766.483$00
DGT		2.889.685.734.738$00		2.889.685.734.738$00		433.704.539$00	2.889.252.030.199$00
SEMNE		327.429.822$00		327.429.822$00			327.429.822$00
Total	**1.097.361.276.825$90**	**9.444.675.797.755$70**	**136.032.223.461$90**	**9.255.430.282.892$00**	**1.150.574.568.227$70**	**818.451.709.791$00**	**8.436.978.573.101$00**

Conta Geral do Estado

Entidade	Saldo em 1/1/2000	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo em 31/12/2000	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI – DF	346.123.103.897$90	1.760.591.034.598$70	33.577.152.903$90	1.758.623.561.881$00	314.513.423.711$70	2.563.547.084$00	1.756.060.014.797$00
DGCI – IVA	57.377.917.991$00	2.008.822.425.245$00	14.877.380.282$00	1.944.717.009.877$00	106.605.953.077$00	499.998.339.470$00	1.444.718.670.407$00
DGCI – IR	584.135.241.009$40	1.577.654.164.967$00	41.109.435.016$00	1.458.573.045.892$00	662.106.925.068$40	309.539.676.550$00	1.149.033.369.342$00
DGCI – ICi e ICam		3.313.150.690$00		3.313.713.678$00	-562.988$00		3.313.713.678$00
DGCI – ISelo		19.794.777.755$00		19.822.500.002$00	-27.722.247$00		19.822.500.002$00
DGAIEC	108.908.506.047$00	1.184.487.079.940$00	46.468.255.260$00	1.184.209.387.840$00	62.717.942.887$00	3.606.621.357$00	1.180.602.766.483$00
DGT		2.889.685.734.738$00		2.889.685.734.738$00		433.704.539$00	2.889.252.030.199$00
SEMNE		327.429.822$00		327.429.822$00			327.429.822$00
Total	**1.096.544.768.945$30**	**9.444.675.797.755$70**	**136.032.223.461$90**	**9.259.272.383.730$00**	**1.145.915.959.509$10**	**816.141.889.000$00**	**8.443.130.494.730$00**

Diferencial

Entidade	Saldo em 1/1/2000	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo em 31/12/2000	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI – DF	-79.368.764$00				-79.368.764$00		
DGCI – IVA	1.219.364.733$00			14.162$00	1.219.350.571$00	1.609.709.575$00	-1.609.695.413$00
DGCI – IR	-307.411.149$40			-3.813.829.765$00	3.506.418.615$60	700.111.216$00	-4.513.940.981$00
DGCI – ICi e iCam				-562.988$00	562.988$00		-562.988$00
DGCI – ISelo				-27.722.247$00	27.722.247$00		-27.722.247$00
DGAIEC	-16.076.939$00				-16.076.939$00		
DGT							
SEMNE							
Total	**816.507.880$60**			**-3.842.100.838$00**	**4.658.608.718$60**	**2.309.820.791$00**	**-6.151.921.629$00**

As divergências evidenciadas constituem o primeiro factor demonstrativo da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE; as receitas por cobrar no final de 2000 diferem em 4 milhões e 658 mil contos (que se encontram a menos na CGE face às tabelas), enquanto as receitas cobradas líquidas (após todas as deduções efectuadas incluindo reembolsos e restituições pagos) apresentam um desvio de 6 milhões e 152 mil contos (que se encontram a mais na CGE face às tabelas).

Outro factor demonstrativo consiste na comprovação de ambos os sistemas conterem valores errados que não foram atempadamente rectificados porque o modelo de contabilização das receitas

orçamentais na CGE continuou a ser utilizado sem deter as condições necessárias para produzir resultados finais que sejam fiáveis; verificou-se a existência de movimentos que tiveram como resultado alterar registos só para igualar valores e, nalguns casos, a valores da contabilidade do Tesouro que não foram validados pelos respectivos serviços administradores.

Dos desvios verificados, é de referir que as alterações propostas pela DGO e sancionadas por despachos do Secretário de Estado do Orçamento em Setembro de 2001, no sentido de igualar os valores da CGE aos constantes da contabilidade do Tesouro (pois os serviços administradores também não conseguem assegurar que os valores inscritos nas respectivas tabelas estejam correctos, por atrasos, erros e omissões na informação enviada para as respectivas bases de dados), foram aplicadas à cobrança mas não à liquidação, o que provocou divergências superiores a 3 milhões e 842 mil contos nas receitas cobradas e (de sentido contrário) nas receitas por cobrar, face à informação das tabelas.

O Tribunal de Contas tem vindo a defender a utilização de um modelo normalizado de tabela que distinga a movimentação relativa a receitas emitidas pelo respectivo serviço administrador, por liquidação prévia (aquelas que são registadas previamente à respectiva cobrança e, portanto, as únicas que podem permanecer por cobrar ou serem anuladas), das receitas obtidas por autoliquidação dos respectivos sujeitos passivos (aquelas que só são registadas no momento da respectiva cobrança, incluindo as relativas a pagamentos por conta e retenções na fonte).

Com uma estrutura que o Tribunal considera como adequada, as tabelas mensais (modelo 5) relativas a imposto do selo e a impostos de circulação e de camionagem revelavam que a totalidade das respectivas receitas tinha sido registada pela cobrança e portanto era indissociável da correspondente liquidação, não existindo quaisquer saldos relativos a receitas por cobrar; como as tabelas mensais utilizadas pela DGO apresentam outra estrutura (modelo 28), não se tornou evidente que o aumento das cobranças (proposto para igualar os valores da contabilidade do Tesouro) iria ter (como teve) por consequência a imputação de indevidos e inconsistentes valores negativos aos saldos da CGE (como se observa no quadro II.1).

No exercício do contraditório, a DGO pronunciou-se sobre esta questão da seguinte forma:

> *"Salvo melhor opinião, não vemos que exista qualquer relação entre a liquidação e a cobrança no que respeita aos acertos efectuados e sancionados pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar os valores da Conta Geral do Estado aos constantes da contabilidade do Tesouro. Na verdade, parece-nos que uma coisa não tem rigorosamente nada a ver com a outra. As liquidações que constam da Conta, bem ou mal, são as das tabelas dos serviços administradores / contabilizadores. A Direcção-Geral do Tesouro, quanto às receitas fiscais, quantifica cobranças, não liquidações".*

Para o Tribunal, a utilização de expressões como *"(…) não vemos que exista qualquer relação entre a liquidação e a cobrança (…) parece-nos que uma coisa não tem rigorosamente nada a ver com a outra (…) bem ou mal (…)"*, por parte da entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, ajuda a compreender a génese da situação que tem vindo a ser descrita e criticada neste capítulo. Faz-se notar que só deveria ser possível considerar como cobrança, o recebimento de receitas que tenham sido objecto de liquidação prévia ou cuja autoliquidação pelo respectivo sujeito passivo seja validada por entidade competente para o efeito (serviço administrador dessa receita).

Ao apenas aumentar a cobrança de autoliquidações para igualar os valores validados pelos serviços administradores aos registados pela contabilidade do Tesouro, não tendo em conta que essa cobrança é indissociável da respectiva liquidação (por corresponder a autoliquidação), a DGO introduz na CGE,

de forma artificial e inconsistente, receitas por cobrar negativas o que, tal como afirma relativamente às receitas cobradas, nem em teoria é possível conceber.

Também se verificaram significativos desvios no registo do pagamento de reembolsos de IR e de IVA, traduzidos num decréscimo dos valores da CGE (face às tabelas) em 2 milhões e 310 mil contos, devido a alterações propostas e sancionadas com o mesmo propósito das aplicadas à cobrança; é no entanto de referir que estes desvios compensaram parcialmente os desvios de sentido oposto verificados em 1999 (por incorrecção dos valores registados na contabilidade do Tesouro como relativos a reembolsos pagos) e, nomeadamente, abrangeram a regularização do valor dos reembolsos de IVA que, no ano anterior, tinham sido sobreavaliados em 1 milhão e 640 mil contos.

Como se referiu no Parecer anterior, os desvios verificados nos reembolsos pagos são também um indicador claro da falta de fiabilidade do modelo de contabilização pois a informação constante das tabelas é prestada pela entidade (DGT) responsável pela contabilidade do Tesouro.

Um outro indicador de falta de fiabilidade do modelo consiste na manutenção, por mais um ano, dos desvios resultantes das receitas por cobrar nas tabelas das direcções de finanças e das alfândegas serem inferiores, em 95 mil contos, aos correspondentes saldos da CGE.

Sobre estes desvios, a DGAIEC entendeu pronunciar-se nos seguintes termos:

> *"Permanece por explicar o desvio no saldo transitado, por mais um ano, de 16 mil contos (80 mil euros, aproximadamente), cujo surgimento motivou um pedido a esse Tribunal para que nos habilitasse com os elementos que detinha e que poderiam auxiliar na detecção das causas desse desvio. Reitera-se, neste momento, esse pedido, uma vez que, mediante os documentos arquivados nestes serviços, todos os dados relevantes se encontram conciliados com a Direcção Geral do Orçamento, não sendo possível a existência (quanto mais a permanência) desta divergência."*

Os elementos detidos pelo Tribunal que permitem determinar os desvios resultam do confronto entre os saldos das tabelas e as receitas por cobrar inscritas na CGE; o valor do desvio imputado à DGAIEC foi determinado a partir da comparação de todos os saldos das tabelas, por classificação económica, face aos da CGE, concluindo-se que a divergência face à tabela da DGAIEC só pode dever-se a uma acumulação de registos indevidos em CGE de anos anteriores (uma vez que a correcção dos saldos da tabela é assegurada pela própria DGAIEC) que urge eliminar.

Do tratamento e análise efectuada aos elementos enviados aos serviços do Tribunal para efeito da elaboração do presente Parecer, bem como dos esclarecimentos que foram prestados para justificar as divergências e lapsos detectados no decurso dessa análise, deve ainda destacar-se:

- A informação da tabela de execução orçamental relativa à DGAIEC continua sem resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneira utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade.
- A informação das tabelas relativas às Direcções de Finanças continuam sem poder resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas dos Sistemas Locais de Cobrança e de Liquidação, porque o primeiro só se encontrava instalado, no final de 2000, em 130 das 379 tesourarias de finanças e o segundo continuava por implementar nos serviços de finanças.
- A contabilização efectuada pelos respectivos serviços administradores tem evidenciado múltiplas divergências na cobrança validada por esses serviços face à registada na

contabilidade do Tesouro, devido às deficiências do processo de recolha e tratamento dessa informação, que não permite a transmissão, integração e conciliação automática dos dados, mas está dependente de um conjunto de procedimentos que não asseguram a detecção e correcção tempestiva das divergências.

- Esta vulnerabilidade do modelo de contabilização é consequência de neste se integrarem diferentes sistemas não relacionados entre si e com diferentes níveis de agregação, tornando praticamente inviável efectuar, em tempo útil, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

- Como consequência desta situação, verificou-se que a informação de cobrança constante das tabelas dos serviços administradores veio a ser alterada, para efeito de contabilização na CGE e por propostas da DGO sancionadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos correspondentes valores que foram apurados pela DGT, como entidade responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado; este procedimento que também foi seguido para registar os reembolsos e restituições pagos na CGE, constitui uma demonstração cabal da falta de fiabilidade do modelo de contabilização.

- Ao ser sujeita a sucessivas actualizações, parte das quais afectando a situação ou a conciliação de operações realizadas em períodos com contabilização já encerrada, a informação constante das diferentes bases de dados torna-se inconsistente com os valores registados nas tabelas dos serviços administradores relativas aos mesmos períodos facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estas tabelas, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da CGE (apesar deste só se verificar quase um ano depois daquele a que respeita) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro.

  Para ultrapassar esta inconsistência, o Tribunal recomenda a determinação de uma data comum para o fecho da contabilidade de cada período e para a versão definitiva das tabelas desse período; as operações realizadas em período já encerrado mas só validadas em período posterior, deverão ser registadas de forma autónoma, como regularizações de períodos anteriores, nas tabelas correspondentes ao período de validação identificado pelos códigos e respectivas datas de conciliação (para as autoliquidações) ou de situação (para as liquidações prévias).

- A cobrança de IR inscrita nas tabelas da DGCI-IR como obtida pelas tesourarias de finanças (1.079,6 milhões de contos) é inferior em 19,8 milhões de contos à registada nas tabelas das direcções de finanças (que foi a considerada na CGE) resultantes da agregação das tabelas das referidas tesourarias; este valor resulta dos desvios verificados na cobrança de IRS (menos 34 milhões de contos nas tabelas da DGCI-IR) e de IRC (mais 14,2 milhões de contos).

  A manutenção de desvios deste tipo e dimensão também coloca seriamente em causa o controlo (que não é) exercido através do modelo de contabilização, tanto mais que se verifica numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério de Finanças.

- O Tribunal recomenda à DGO que passe a determinar uma data comum para fecho da contabilidade de cada período e, enquanto se mantiver o registo em tabelas de execução orçamental, os prazos para apuramento e apresentação das respectivas versões definitivas; a DGO deverá ainda providenciar a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental, devendo as correcções ser efectuadas por lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações.

Sobre esta recomendação, a DGO informa o seguinte:

> *"A fixação de uma data comum para o fecho da contabilidade de cada período e para a versão definitiva das tabelas, como recomenda o Tribunal, é uma prática que está a ser seguida por esta Direcção-Geral, designadamente para os serviços administradores que têm tido problemas na conciliação da receita. Na verdade, e para o ano económico de 2001, foi fixado como data comum o dia 30 de Abril de 2002. Todavia, face à experiência colhida anteriormente, não cremos que este procedimento adiante algo de (ou muito) significativo. Não nos parece que esteja aqui a real solução".*

Adianta ainda que:

> *"A forma de anular os desvios nos saldos finais da receita orçamental (liquidação) preconizada pelo Tribunal, em nossa opinião, não é exequível, pois os valores que aparecem na CGE são-o por classificação económica da receita e não por serviço administrador/contabilizador".*

O Tribunal entende a fixação de uma data comum como uma condição necessária mas não suficiente para a solução das deficiências existentes, dependendo a sua eficácia da capacidade da DGO em a fazer cumprir, da implementação do conjunto de procedimentos que também foi recomendado para ultrapassar a inconsistência em causa e da aplicação das outras recomendações constantes do presente capítulo; a dimensão do intervalo entre a data efectiva do fecho da contabilidade e o final do período a que respeita a contabilidade pode e deve ser avaliado como um indicador de eficiência do processo de contabilização.

Quanto à forma de anular os desvios nos saldos finais da receita orçamental, é de referir que a base de dados enviada pela DGO ao Tribunal permite não apenas a discriminação dos saldos por classificação económica como por entidade, o que só não é efectuado porque a DGO entende não o efectuar; para além disso, como já foi referido e é evidente, o apuramento dos desvios (por classificação económica) resulta do confronto de todos os saldos das tabelas com os saldos inscritos na CGE e deve ser conjugado com a determinação do valor correcto de cada uma das receitas por cobrar, acções que tornam possível proceder à eliminação dos desvios apurados através de lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações nos documentos (tabelas ou CGE) que revelarem conter valores incorrectos; nestas circunstâncias, o Tribunal reafirma que a solução por si preconizada não só é exequível como só peca por tardia.

- Em conformidade com uma recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 1999, a DGT passou a registar a cobrança das diferentes receitas orçamentais na contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria (SCE); no entanto como também se verificou que, para a contabilização relativa a 2000, esta alteração só foi aplicada de forma retroactiva, no final do primeiro semestre de 2001, o Tribunal espera que o processo de validação e a inerente contabilização possam vir a ser realizados com significativa redução do desfasamento face ao período a que respeitam.

- Continua o Tribunal a recomendar que também os serviços administradores passem a registar os valores validados pelo SCE mas distinguindo as receitas cobradas, dos valores que ainda não tenham sido introduzidos, nem dos que se encontrem por validar ou reconciliar nos sistemas informáticos próprios (devendo estes ser inscritos como valores em falta, a regularizar ou a reconciliar em rubricas específicas); para tornar efectiva esta contabilização devem ser criadas condições para que o valor global da informação de cobrança possa ser diariamente conciliado entre a DGT e os serviços administradores.

O registo da informação de cobrança validada pelo SCE mereceu da DGT os seguintes comentários:

> *"Parece concluir-se no parecer do Tribunal de Contas que as dificuldades de apuramento da Receita resultam essencialmente da integração da cobrança das principais receitas através do DUC.*
>
> *Sobre esta matéria nunca é demais evidenciar que pela primeira vez foi concebido e implementado um sistema que possibilita à Administração Fiscal o conhecimento, em tempo útil, documento a documento, dos respectivos valores cobrados por imposto e por contribuinte, bem como a conciliação automática das cobranças / fundos entregues ao Tesouro.*
>
> *Esta informação da cobrança, documento a documento, é diariamente enviada através de ficheiros informáticos para os serviços administradores da receita, sendo ainda remetida à DGO, também por ficheiro, totais de cobrança por entidade liquidadora.*
>
> *É com base nessa informação validada pelo SCE que os serviços administradores efectuam a contabilização das respectivas receitas.*
>
> *Tem havido no entanto, ainda algumas dificuldades resultantes de atrasos e enganos por parte sobretudo das IC e CTT que perturbam o fecho das contas.*
>
> *Esses constrangimentos têm vindo a ser ultrapassados através de uma colaboração mais estreita entre a DGT e a DGCI, na resolução das divergências detectadas, comunicadas por ficheiro e no acerto prévio das datas de emissão das Tabelas com efeitos mais visíveis a partir do exercício de 2000.*
>
> *Naturalmente que este modelo pressupõe a cobrança de todas as receitas através de DUC e a informatização de todas as Tesourarias, situação ideal mas ainda um pouco distante de atingir.*
>
> *Relativamente às receitas orçamentais que ainda não utilizam o DUC, e que só são cobradas nas caixas do Tesouro, a DGT procede anualmente à conciliação dos valores que regista na Tabela de Entrada e Saída de Fundos da Tesouraria do Estado com as restantes entidades intervenientes no processo contabilístico: TF; Alfândegas; DDF; DSCIVA e SEMNE.*
>
> *A coexistência de dois modelos distintos de contabilização das receitas, (DUC e Não DUC), agrava as conciliações a realizar tendo em vista o apuramento dos valores finais".*

Conclui a DGT:

> *"Sublinha-se ainda que a DGT iniciou em 2002 a automatização da contabilização de algumas operações, integrando, nomeadamente as aplicações do Homebanking, do Sistema de Compensação do Tesouro, do SPGT e do MOE, estando também em curso o concurso para a actualização do SCE com o mesmo objectivo".*

Por sua vez, a DGAIEC pronunciou-se sobre a mesma matéria, da seguinte forma:

> *"Relativamente à recomendação de que os " […] serviços administradores passem a registar os valores validados pelo SCE mas distinguindo as receitas cobradas dos valores que ainda não tenham sido validados […]" e que devam "[…] ser criadas condições para que o valor global da informação de cobrança possa ser diariamente*

conciliado […]" informa-se que tal já sucede, nas cobranças da DGAIEC tituladas por DUC, ou seja:

a) o SCA apenas contabiliza a receita após a validação da mesma, registando, numa conta contabilística temporária, as cobranças efectuadas nas nossas caixas, enquanto não se obtém a referida confirmação da cobrança;

b) diariamente, via ficheiro, recebe-se a informação referente às nossas cobranças existentes no sistema.

Relativamente às cobranças não tituladas por DUC o sistema permanece apoiado nas instruções da Portaria n.º 796/99, de 15 de Setembro, pelo que estas cobranças não carecem de validação".

Sobre esta questão e sem pôr em causa o importante benefício que representa a validação dos dados relativos à cobrança por parte do SCE, uma vez que até efectuou uma recomendação nesse sentido, o Tribunal não pode deixar de referir que, para efeito da execução do Orçamento da Receita de 2000, esse benefício ainda não se fez sentir, conclusão que resulta evidente face à dimensão dos desvios que foram apurados entre os diferentes sistemas de informação e à verificação das restantes situações que se encontram referidas no presente capítulo.

- Apesar de, segundo informação da DGO, os elementos utilizados no registo da execução orçamental das receitas do Estado em 2000, terem sido tabelas mensais, em papel, remetidas por trinta serviços, continuou sem ser recebida pelos serviços do Tribunal qualquer tabela destinada a registar a cobrança de receitas obtida pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo que o Tribunal continua a entender que essa informação deveria passar a ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT.

Sobre esta questão, a DGT referiu o seguinte:

"Relativamente às receitas cobradas pelos Serviços Externos do MNE, encontra-se definido que serão os serviços do MNE que deverão fornecer os respectivos dados contabilísticos, os quais terão de coincidir com os apurados pela DGT na Tabela de Entrada e Saída de Fundos".

O Tribunal faz notar que sendo os serviços do MNE a fornecer os respectivos dados contabilísticos e tendo em conta o disposto nas instruções da DGO para o lançamento das tabelas de receita, deveria existir e ter sido remetida para os serviços do Tribunal a respectiva tabela, facto que nunca se verificou motivando a posição previamente apresentada e que se reitera, sublinhando-se expressamente que só a elaboração e remessa dessa tabela (ou dos respectivos dados por meios informáticos) fará o Tribunal deixar de considerar esta situação como de claro incumprimento face ao que se encontra determinado pela própria DGO.

- A informação mensal constante das tabelas da DGT continua a evidenciar desfasamentos face à registada na correspondente área da contabilidade do Tesouro, apesar de ambos os registos serem realizados por serviços da mesma entidade e terem por base as mesmas operações e suportes documentais, pelo que deveria ser implementado um processo de imputação directa e automática entre valores registados na tabela e na referida contabilidade, através da criação de uma tabela de equivalência entre os respectivos códigos de classificação dos movimentos.

- Como já tinha sido referido no Parecer anterior, foram registadas cobranças em sistemas de contabilização da DGCI, na contabilidade do Tesouro e na CGE, em data anterior (31 de Dezembro de 1999) à sua efectiva arrecadação (de 3 a 6 de Janeiro de 2000).

  Esta situação foi justificada pelo despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado em 30 de Dezembro de 1999, através do qual foi determinado contabilizar no último dia do ano de 1999, a cobrança de receitas cujo prazo de pagamento voluntário terminasse nesse dia mas só fossem cobradas de 3 a 6 de Janeiro de 2000, devido ao encerramento de entidades cobradoras em 31 de Dezembro de 1999.

  O procedimento definido pela DGCI para cumprimento do referido despacho consistiu na contabilização em Dezembro de 1999, de cobrança de receitas obtida na primeira semana de 2000, efectuada sem qualquer referência à natureza excepcional dessa transferência, facto que só por si compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida na CGE dos referidos anos e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

  Sem prejuízo da necessária fundamentação legal que nem sequer foi referida no despacho, esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo, teria de ser registada e explicitada como operação de encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, por contrapartida da saída de valor idêntico, na conta de operações de regularização da escrita orçamental; tal operação deveria ser regularizada em 2000, através da transferência, por operações escriturais, do valor da cobrança antecipada proveniente das contas de receita do Estado, para a conta de operações de regularização da escrita orçamental.

  Em 28 de Maio de 2001, a DGCI indicou ao Tribunal de Contas, como presumivelmente válido, o valor de 8,9 milhões de contos de cobranças contabilizadas nas circunstâncias referidas, pelas tesourarias de finanças (7,2 milhões) e pelos serviços administradores de Impostos sobre o Rendimento (1,7 milhões), como essencialmente afectas a IR (7,1 milhões) e imposto do selo (1,3 milhões).

  Reflectindo a falta de transparência e rigor inerente ao procedimento adoptado, o valor imputado à parte das mesmas cobranças incluída na tabela da DGCI-IR de Dezembro de 1999, foi de 3,2 milhões de contos, segundo comunicação enviada à DGO pelo Departamento de Cobranças da DGCI, em 19 de Junho de 2001, ou seja, quase o dobro do valor indicado ao Tribunal.

  Também se constatou que, apesar da DGO ter previamente defendido a contabilização destas receitas em Dezembro de 1999 e fundamentado essa posição com a legislação que criou o designado período complementar, foi proposto ao Secretário de Estado do Orçamento, o acréscimo dos 3,2 milhões de contos nas receitas registadas pela DGCI-IR em Janeiro de 2000, com o argumento de só nesse mês terem entrado na Tesouraria do Estado.

  Esta contradição surgiu no âmbito do processo de conciliação da cobrança registada na tabela da DGCI-IR face ao correspondente valor apurado pela contabilidade do Tesouro; a DGO justifica, com o referido acréscimo, a maior parte do desvio verificado no valor de 3,8 milhões de contos (a mais na Tesouraria do Estado), apesar de assinalar desvios parcelares nas diversas componentes da receita cobrada (por entidades colaboradoras, através de movimentos escriturais e a transferir para as regiões autónomas) que não confirmam essa justificação.

Esta situação mereceu da DGO o seguinte comentário:

> *"Não partilhamos da opinião do Tribunal, quando afirma que as cobranças, que identifica, ocorridas entre 3 a 6 de Janeiro de 2000 e contabilizadas com a data de 31 de Dezembro de 1999, deveriam ser explicitadas como operações de encerramento da CGE de 1999 com regularização em 2000, utilizando-se para o efeito a conta de "Operações de regularização da escrita orçamental". Na verdade, em nossa opinião, existe um período complementar para a receita que abarcava legalmente esta situação. Mais, a tesouraria do Estado deve traduzir fielmente estas situações. Parece-nos, pois, que o movimento em si, isoladamente, foi tratado com todo o rigor e transparência".*

Torna-se difícil para o Tribunal compreender como é possível à DGO caracterizar este movimento como tendo sido *"tratado com todo o rigor e transparência"* quando não se sabe qual a cobrança cujo valor foi efectivamente antecipado e se utiliza o designado período complementar para justificar apenas uma parte da cobrança obtida nesse período e, mesmo essa, volta a ser considerada no exercício seguinte para justificar parte da divergência então verificada; além disso, sendo evidente que *"a tesouraria do Estado deve traduzir fielmente estas situações"* nunca poderiam ter sido registados, como arrecadados em 1999, fundos que só foram efectivamente recebidos na primeira semana de 2000.

Nesta situação, o procedimento que deveria ter sido adoptado consistiria no apuramento rigoroso das cobranças em causa e na antecipação do respectivo valor para a receita de 1999, através de operação escritural no âmbito do encerramento da CGE desse ano e a regularizar em 2000, tal como o Tribunal sempre defendeu e novamente ratifica.

- No Parecer sobre a CGE de 1999, o Tribunal considerou ilegal a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e utilizadas por serviços administradores de receitas, para depositar reembolsos retidos aos beneficiários para pagamento das dívidas fiscais, tendo recomendado o seu encerramento.

  Na decisão constante do Relatório da Auditoria ao sistema de controlo interno da Direcção de Finanças de Lisboa, no âmbito da contabilização da Receita de 1999, foi recomendado o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços dependentes da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que for necessário substituir as contas a encerrar. Foi ainda determinado que, no prazo de seis meses, a Direcção-Geral dos Impostos deveria informar o Tribunal de Contas sobre os resultados da recomendação quanto à situação de cada conta e indicar os respectivos saldos em 31 de Dezembro de 2000 e no final do mês anterior àquele em que fosse prestada essa informação.

  A DGCI não só não informou o Tribunal de Contas dentro do prazo fixado como também não procedeu ao encerramento das referidas contas, alegando quando instada a justificar-se que as mesmas foram criadas para dar cumprimento ao disposto no art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, que refere que as importâncias relativas a reembolsos não podem ser restituídas se o sujeito passivo tiver dívidas de imposto sobre o rendimento respeitante a anos anteriores, referindo ainda que não foi prestada informação ao Tribunal por se aguardarem os resultados de um grupo de trabalho constituído para concretizar o objectivo pretendido.

  Acontece que todas as entidades envolvidas neste processo concordam com a posição assumida pelo Tribunal de Contas segundo a qual as contas bancárias que foram abertas e são movimentadas sem suporte legal devem ser encerradas por infringirem o disposto no Regime da Tesouraria do Estado que se encontra em vigor e também devido aos riscos que envolve a respectiva movimentação dada a evidente falta de procedimentos de controlo que se possam considerar eficazes.

É de realçar que, segundo o Relatório da Administração Geral Tributária (AGT) relativo a uma Auditoria às contas bancárias abertas pelos Serviços Locais de Finanças, o saldo global destas contas ultrapassara os 2,9 milhões de contos em 31 de Março de 2001, 90% do qual seria de admitir que viesse a corresponder a receita do Estado, não sendo aceitável a manutenção de tais contas por falta de suporte legal e por falta de rigor e transparência na gestão de fundos públicos.

Tal como o Tribunal, também a AGT recomenda o rápido encerramento das referidas contas bancárias e a sua substituição por contas do Tesouro, bem como a regularização dos respectivos saldos no prazo de três meses (até Novembro de 2001) [3].

Verifica-se no entanto que, decorridos dez meses sobre a notificação da decisão do Tribunal de Contas e apesar desta situação merecer análise, conclusões e recomendações semelhantes às do Tribunal, por parte da Administração Geral Tributária, as quais foram perfeitamente aceites pelas restantes entidades cuja intervenção é necessária para a resolução do caso, ainda não foi possível concretizar o encerramento das contas abertas por serviços locais da DGCI sem suporte legal, nem implementar a solução alternativa que foi recomendada.

Sobre esta matéria, a DGT entendeu prestar a seguinte informação:

> *"Relativamente ao encerramento das contas bancárias dos Serviços de Finanças, não integradas na Tesouraria do Estado, a DGT realizou reuniões com representantes da DGCI e AGT, tendo a DGCI ficado de internamente obter orientações sobre a abertura das mesmas no Tesouro e procedimentos a adoptar para a respectiva movimentação e controlo de entre as opções equacionadas pelo Tesouro".*

Esta justificação em nada altera e só confirma a posição expressa pelo Tribunal.

- Verificou-se a reabertura da Conta Geral do Estado, na sequência de despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais produzidos em 12 de Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à Receita de 2000, reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final desse ano, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001.

  Se a operação em termos substantivos foi conforme à recomendação do Tribunal, no sentido da contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, já a fundamentação apresentada não pode ser considerada como válida, uma vez que os argumentos invocados, ou seja, tratar-se de reembolsos concedidos em Dezembro de 2000 e o respectivo pagamento ter ocorrido no designado período complementar para execução orçamental desse ano, teriam de ser extensivos a todas as operações que se encontrassem nas mesmas condições, para não existir como existiu clara infracção ao princípio da consistência.

  O carácter excepcional desta operação agrava a falta de fundamentação válida para a mesma, não se vislumbrando outro motivo para a sua realização que não uma evidente necessidade de transferir 25 milhões de contos de Receita (líquida) de IVA, do ano de 2000 para o ano de 2001.

  A não ser assim, o facto de uma divergência de 25 milhões de contos, entre os suportes de informação para contabilização de reembolsos de IVA pagos por transferência bancária em 3 de Janeiro de 2001, só ter sido comunicada em 11 de Dezembro desse ano (quase um ano depois da verificação do facto) tem de ser considerado mais do que suficiente para colocar

[3] A data do despacho do Presidente do Conselho Directivo é de 7 de Agosto de 2001.

seriamente em causa a fiabilidade desse processo de contabilização e a qualidade do controlo exercido sobre o mesmo.

A realização da referida operação foi comentada pela DGO da seguinte forma:

> *"A posição desta Direcção-Geral quanto à contabilização dos reembolsos / restituições, já foi diversas vezes transmitida. Isto é, em condições normais de execução orçamental, para cálculo da receita orçamental líquida os valores que devem ser abatidos à receita bruta são os pagos. A excepção a que se faz referência, no montante de 25 milhões de contos de IVA, foi determinada superiormente, limitando-se esta Direcção-Geral a dar cumprimento ao despacho, não relevando para este tipo de pagamentos, em nossa opinião, qualquer período complementar, porque pura e simplesmente não existe".*

Sobre este comentário, o Tribunal entende que se justificam as seguintes observações:

O Tribunal de Contas tem vindo a recomendar a contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, definida como operação formal de apuramento e autorização do valor a reembolsar realizada por entidade competente para o efeito, considerando essa operação como suficiente para tornar indevida a manutenção, como receita pública, do respectivo valor a reembolsar até ao pagamento efectivo desse reembolso.

Esta recomendação não tem sido cumprida, designadamente, no âmbito da CGE, com o argumento da aplicação do critério de caixa; este argumento não pode ser aceite como válido, pois a operação que deve ser considerada para a aplicação do referido critério é a correspondente à entrada de fundos classificados como receita pública (apesar de parte desses fundos apenas corresponder a adiantamentos por conta dessa receita), devendo a confirmação da sua realização prévia constituir uma das condições obrigatórias para a emissão do subsequente reembolso; esta emissão não é mais do que uma operação escritural de reafectação de um valor a entidade ou finalidade distinta da que foi atribuída no momento da respectiva arrecadação, operação similar a muitas que têm vindo a ser efectuadas, como, por exemplo, as destinadas a afectar receitas às regiões autónomas, às autarquias e ao fundo de estabilização tributário.

Para 2000, verificou-se que a recomendação do Tribunal também não foi cumprida e os reembolsos e restituições voltaram a ser contabilizados pelo respectivo pagamento, à excepção da operação referida sobre a qual se reitera a análise crítica previamente efectuada que, aliás, o comentário da DGO não questiona, antes confirma.

A actividade financeira da Tesouraria do Estado continuou a ser registada pela contabilidade do Tesouro, 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 movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduzisse as características do facto que originou a operação a contabilizar.

Para 2000 foram introduzidas algumas alterações com reflexo na contabilização relativa aos circuitos de cobrança e reembolso ou restituição, como sejam:

- No circuito específico das tesourarias de finanças, foi criada para cada tesouraria, uma conta destinada a registar a cobrança de receitas em fase de execução fiscal, por documento único.
- Na classe destinada ao registo da execução do Orçamento do Estado foram criadas contas de receitas orçamentais relativas à cobrança de imposto do selo e de documentos únicos por

serviço administrador, à dedução de receitas afectas às regiões autónomas e às autarquias e ainda a regularizações de anos anteriores.

- Foram criadas contas de terceiros para autonomizar o registo da cobrança de documentos únicos (DUC) obtida por entidades colaboradoras (Instituições de Crédito, CTT e SIBS), fazendo anteceder o registo das receitas orçamentais por serviço administrador, pela discriminação dos valores cobrados por entidade cobradora e pela conciliação da informação de cobrança com a da respectiva transferência de fundos para a Tesouraria do Estado.

  A alteração deste circuito teve em conta a recomendação expressa pelo Tribunal de Contas, em anos anteriores, no sentido da DGT passar a registar a cobrança das diferentes receitas orçamentais na Contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo SCE e não por suportes documentais que podem conter valores que não correspondem a receitas cobradas (os quais devem ser registados como valores a regularizar).

  Verificou-se que esta alteração na forma de contabilização só foi aplicada à contabilidade de 2000, no final do primeiro semestre de 2001, e incluiu ainda o registo da cobrança obtida pelos CTT (61,9 milhões de contos) e pelas Instituições de Crédito (1 milhão de contos) no final de 2000 que apenas deu entrada na Tesouraria do Estado no início de 2001.

No quadro II.2 são apresentados os valores relativos à cobrança e a reembolsos e restituições pagos que foram registados nas tabelas de execução orçamental, na contabilidade do Tesouro e na CGE, discriminados por entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais.

Neste quadro são ainda evidenciados os desvios verificados entre as tabelas e a CGE, que já foram previamente analisados e criticados, não se apresentando desvios face aos valores da contabilidade do Tesouro, porque, como tem vindo a ser referido, estes valores foram os assumidos pela DGO para a elaboração da CGE.

Quadro II.2 – Contabilização da Cobrança e Reembolsos nas Tabelas, Contabilidade do Tesouro e CGE

Cobrança

Entidade	Tabelas de Execução Orçamental (1)	Contabilidade do Tesouro (2)	Conta Geral do Estado (3)	Diferença (1) - (3)
DGCI – DF	1.758.623.561.881$00	1.758.623.561.881$00	1.758.623.561.881$00	
DGCI – IVA	1.944.717.024.039$00	1.944.717.009.877$00	1.944.717.009.877$00	14.162$00
DGCI – IR	1.454.759.216.127$00	1.458.573.045.892$00	1.458.573.045.892$00	-3.813.829.765$00
DGCI – ICi e ICam	3.313.150.690$00	3.313.713.678$00	3.313.713.678$00	-562.988$00
DGCI – ISelo	19.794.777.755$00	19.822.500.002$00	19.822.500.002$00	-27.722.247$00
DGAIEC	1.184.209.387.840$00	1.184.209.387.840$00	1.184.209.387.840$00	
DGT	2.889.685.734.738$00	2.889.685.734.738$00	2.889.685.734.738$00	
SEMNE	327.429.822$00	327.429.822$00	327.429.822$00	
Total	**9.255.430.282.892$00**	**9.259.272.383.730$00**	**9.259.272.383.730$00**	**-3.842.100.838$00**

Reembolsos e Restituições

Entidade	Tabelas de Execução Orçamental (1)	Contabilidade do Tesouro (2)	Conta Geral do Estado (3)	Diferença (1) - (3)
DGCI – DF	2.563.547.084$00	2.563.547.084$00	2.563.547.084$00	
DGCI – IVA	501.608.049.045$00	499.998.339.470$00	499.998.339.470$00	1.609.709.575$00
DGCI – IR	310.239.787.766$00	309.539.676.550$00	309.539.676.550$00	700.111.216$00
DGCI – ICi e ICam				
DGCI – ISelo				
DGAIEC	3.606.621.357$00	3.606.621.357$00	3.606.621.357$00	
DGT	433.704.539$00	433.704.539$00	433.704.539$00	
SEMNE				
Total	**818.451.709.791$00**	**816.141.889.000$00**	**816.141.889.000$00**	**2.309.820.791$00**

A análise efectuada ao sistema de contabilização das operações orçamentais (receitas e reposições abatidas nos pagamentos) do Tesouro faz com que o Tribunal de Contas continue a insistir na:

- Organização da Contabilidade do Tesouro por forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas de responsabilidade financeira, tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades.
- Contabilização integral das receitas orçamentais por serviço administrador e discriminação da receita cobrada por serviço cobrador através da utilização de um processo fiável de recolha e tratamento da cobrança para efeito da respectiva validação (o que não se pode considerar como plenamente atingido com as alterações aplicadas na contabilidade de 2000).

- Criação de códigos de conta específicos das receitas obtidas por cada uma das entidades colaboradoras (foram apenas criadas contas de terceiros para validação das cobranças dessas entidades).
- Integração das receitas imputadas aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros na tabela da DGT e na correspondente área da contabilidade do Tesouro mas, neste caso, devendo ser associadas a um código de conta específico.

Para concluir a análise dos resultados globais relativos à CGE de 2000, encontra-se evidenciada no quadro II.3, o apuramento da receita efectiva, por entidades, após a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras.

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 2000, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos que constam daquela Conta, no mapa 4.4 referente à situação de tesouraria.

No entanto, deve ter-se presente que os valores registados no referido mapa, como relativos a serviços da DGCI administradores de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem são os registados na contabilidade do Tesouro e apresentam desvios significativos (previamente analisados e criticados) face aos valores das respectivas tabelas de execução orçamental, tendo sido comprovado conterem incorrecções que não foram eliminadas, colocando em causa a fiabilidade dos respectivos processos de contabilização, por falta de controlo tempestivo sobre os mesmos.

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que, do total arrecadado (6.877,32 milhões de contos, mais 12,25% do que em 1999), continuou a ser a DSCIVA a obter o maior resultado com 26,73% da cobrança, seguido das tesourarias de finanças (25,57%), das entidades colaboradoras (20,87%), dos serviços da DGAIEC (17,3%), e, por fim, das contas bancárias da DGT (9,53%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou 304 milhões de contos face à do ano anterior) foi relativa às receitas de IR (77,71%) e de IVA (20,61%).

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em 2.696,1 milhões de contos, através de operações escriturais, dos quais 78,5% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento (diferencial entre a receita efectiva e a despesa orçamental).

Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registados como orçamentais, as quais atingiram 314,1 milhões de contos que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (40,4%), a Segurança Social (29,9%) e as Autarquias (17%).

Quadro II.3 – Apuramento da Receita Efectiva por entidades

Designação	DGCI-DF(TF)	DGCI-IVA	DGCI-IR	DGCI-Ici e Icam	DGCI-ISelo	DGAIEC	DGT	SEMNE	Total – CGE de 2000
Cobrança por entrada de fundos									
Serviços com função de caixa do Tesouro	1.758.623.561.881$00	1.838.641.518.309$00				1.189.306.071.357$00			4.786.571.151.547$00
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal			322.043.436$00				643.822.003.376$00		644.144.046.812$00
DGT – Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira							1.670.705.833$00	327.429.822$00	1.998.135.655$00
DGT – Remunerações de aplicações financeiras							9.259.044.021$00		9.259.044.021$00
Entidades colaboradoras (Instit. de Crédito, CTT e SIBS)		295.871.374.470$00	1.115.464.984.980$00	3.343.626.878$00	19.957.776.073$00	712.287.538$00			1.435.350.049.939$00
Acréscimos por operações escriturais									
Afectação de despesa para receita orçamental		203.686.658$00	423.617.249.546$00		5.580.483$00				423.826.516.687$00
Conversão de valores não orçamentais							18.067.983.147$00		18.067.983.147$00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 01.01.2000							6.862.661.869$00		6.862.661.869$00
Serviços com autonomia financeira – saldos em 01.01.2000							22.940.912.584$00		22.940.912.584$00
Reposições de 2000 cobradas em 2001 – antecipação							1.979.440.323$00		1.979.440.323$00
Dívida pública – necessidades de financiamento							2.062.844.359.497$00		2.062.844.359.497$00
Outras operações escriturais			271.453.693$00				159.271.695.446$00		159.543.149.139$00
Deduções por operações escriturais									
Reposições de 1999 cobradas em 2000 – compensação							-2.136.745.706$00		-2.136.745.706$00
Regiões Autónomas		-93.026.341.861$00	-27.785.915.177$00	-29.913.200$00	-140.856.554$00	-5.808.971.055$00			-126.791.997.847$00
Autarquias – Derramas de IRC			-53.316.770.586$00						-53.316.770.586$00
Órgãos de Turismo – IVA		-3.098.891.250$00							-3.098.891.250$00
Segurança Social – IVA		-93.874.336.449$00							-93.874.336.449$00
Fundo de Estabilização Tributário							-5.523.732.271$00		-5.523.732.271$00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 31.12.2000							-5.525.094.061$00		-5.525.094.061$00
Serviços com autonomia financeira – saldos em 31.12.2000							-23.847.499.320$00		-23.847.499.320$00
Total Orçamental ilíquido	**1.758.623.561.881$00**	**1.944.717.009.877$00**	**1.458.573.045.892$00**	**3.313.713.678$00**	**19.822.500.002$00**	**1.184.209.387.840$00**	**2.889.685.734.738$00**	**327.429.822$00**	**9.259.272.383.730$00**
Reembolsos e Restituições	-2.563.547.084$00	-499.998.339.470$00	-309.539.676.550$00			-3.606.621.357$00	-433.704.539$00		-816.141.889.000$00
Total Orçamental líquido	**1.756.060.014.797$00**	**1.444.718.670.407$00**	**1.149.033.369.342$00**	**3.313.713.678$00**	**19.822.500.002$00**	**1.180.602.766.483$00**	**2.889.252.030.199$00**	**327.429.822$00**	**8.443.130.494.730$00**
Reposições Abatidas nos Pagamentos	-22.263.235.258$00					-4.865.655$00	-47.375.793.357$00		-69.643.894.270$00
Receita Orçamental líquida	**1.733.796.779.539$00**	**1.444.718.670.407$00**	**1.149.033.369.342$00**	**3.313.713.678$00**	**19.822.500.002$00**	**1.180.597.900.828$00**	**2.841.876.236.842$00**	**327.429.822$00**	**8.373.486.600.460$00**
Passivos Financeiros							-2.062.844.359.497$00		-2.062.844.359.497$00
Receita Efectiva líquida	**1.733.796.779.539$00**	**1.444.718.670.407$00**	**1.149.033.369.342$00**	**3.313.713.678$00**	**19.822.500.002$00**	**1.180.597.900.828$00**	**779.031.877.345$00**	**327.429.822$00**	**6.310.642.240.963$00**

Foram ainda abatidos à cobrança, os saldos de receitas consignadas a serviços com ou sem autonomia financeira (no valor de 29,4 milhões de contos), a parte da cobrança coerciva afecta ao Fundo de Estabilização Tributário (5,5 milhões de contos), o IVA destinado a órgãos de turismo (3,1 milhões de contos) e as reposições que já tinham sido registadas, por antecipação, em 31 de Dezembro de 1999 (2,1 milhões de contos).

Aos valores remanescentes 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; segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de 816 milhões de contos, dos quais 61,3% foram relativos a IVA e 37,9% a IR.

As receitas obtidas desta forma 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 do Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual não admite qualquer excepção a essa regra.

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 tem vindo a defender para os reembolsos e restituições.

Na CGE de 2000, a receita líquida sem as reposições abatidas nos pagamentos (que não constituem receita porque são abatidas à despesa orçamental) e sem os passivos financeiros, ou seja, a receita efectiva totalizou 6.310,64 milhões de contos, o que representou um crescimento de 10,24% (586,06 milhões de contos) face ao ano anterior.

No entanto, a análise efectuada ao processo de contabilização das receitas no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2000, leva o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade e de consistência que o modelo e os procedimentos utilizados admitem, como pela convicção que, nestas condições, a única certeza que é possível ter sobre a receita orçamental efectivamente obtida é que o respectivo valor não corresponde ao que se encontra inscrito na Conta Geral do Estado.

Este facto contraria o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade.

2.5 – Imposto sobre o valor acrescentado sob administração da DGCI

2.5.1 – Enquadramento

Conforme se referiu no ponto 2.1 do presente capítulo, os serviços do Tribunal procederam à realização de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Esta acção teve como objectivos a análise e avaliação da correcção, fiabilidade e consistência dos registos das operações efectuadas no âmbito do IVA sob a responsabilidade dos serviços actualmente integrados no Departamento de Cobrança da DGCI.

A auditoria incidiu sobre a articulação entre esta e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), em matéria de cobrança do IVA, entre a DGCI, a DGT e Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em matéria de contabilização da referida cobrança, e sobre os procedimentos adoptados pela Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) na elaboração da conta de responsabilidade.

Os resultados, de que resumidamente se dará conta nos pontos seguintes, revelam que a falta de consistência no tratamento das operações, nomeadamente as relativas a reembolsos, põem em causa a veracidade dos valores constantes da CGE.

2.5.2 – Movimentação de fundos

2.5.2.1 – Entrada de fundos

A entrada de fundos no Tesouro por cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado realiza-se através de:

a) serviços com funções de caixa

- Direcção de Serviços de Cobrança do IVA;
- Tesourarias de Finanças;
- Direcção-Geral do Tesouro;

b) entidades colaboradoras da cobrança

- Correios de Portugal, S. A. (CTT);
- Sociedade Interbancária de Serviços, S. A. (SIBS).

A entrada de fundos pela DSCIVA atingiu em 2000 cerca de 85,8% da cobrança bruta, sob a forma de cheques, que acompanham as Declarações Periódicas (DP) enviadas através dos CTT.

O processamento das DP com meio de pagamento permite, mediante leitura óptica, ler o código de barras da declaração, digitar o montante do pagamento e digitalizar o meio de pagamento, fazendo assim a ligação da declaração ao meio de pagamento. A DSCIVA entrega os meios de pagamento na DGT no início do dia útil seguinte. Paralelamente, através da DGITA e do Instituto de Informática do

Ministério das Finanças, é enviado à DGT o ficheiro resultante da digitalização dos meios de pagamento. Após uma primeira validação de que pode resultar a devolução de cheques inválidos à DSCIVA, para eventual substituição pelo contribuinte, a DGT submete os restantes a compensação, devolvendo igualmente à DSCIVA os que venham a ser rejeitados pelas instituições de crédito; no caso destes últimos é possível a sua reapresentação se solicitada pelas referidas instituições.

A DGT, enquanto entidade prestadora de serviços equiparados aos das entidades bancárias, participa no sistema de compensação entre bancos, enviando:

- um ficheiro com a informação sobre os cheques submetidos a compensação;
- os cheques de valor superior a 2.000.000$00;
- todos os cheques sem linha óptica protegida (SLOP) qualquer que seja o seu valor.

Existe uma prévia validação dos ficheiros pela SIBS, que pode levar à rejeição de cheques. Não ocorrendo esta, o seu valor é creditado em conta da DGT no Banco de Portugal (BP), sendo no prazo de 48 horas apreciada pelos bancos sacados a validade dos cheques. Não sendo aceites, é debitada a mesma conta pelo valor correspondente.

As devoluções podem ocorrer por razões técnicas (ex: dificuldades de leitura óptica, deficiente impressão dos cheques), falta de requisitos ou falta de provisão, sendo o valor dos cheques devolvidos debitado na conta da DGT no BP. Os cheques devolvidos são reenviados à DSCIVA pela DGT. Caso surja indicação dos bancos sacados nesse sentido os cheques são novamente processados pela DSCIVA e enviados à DGT.

No que respeita às entradas de fundos através das tesourarias de finanças (TF), independentemente da forma que o meio de pagamento reveste, é o valor creditado na conta da DGT no Banco de Portugal, mediante o depósito em contas da DGT ou directamente, quando o pagamento é efectuado nos terminais do Multibanco localizados nas tesourarias.

Os cheques recebidos nas TF que sejam considerados inválidos pelas instituições de crédito sacadas, são por estas devolvidos às tesourarias onde foi efectuada a cobrança.

As entradas de fundos directas na DGT são pontuais e resultantes de:

- recebimentos através dos Bancos, quando estes os aceitem, apesar da inexistência do protocolo que seria requisito para o seu processamento;
- transferências bancárias para conta da DGT, apesar de este mecanismo não estar previsto;
- Movimentos de Operações Escriturais (MOE), que dizem respeito a contabilização de recebimentos de IVA em que os devedores são serviços integrados no Orçamento do Estado, sendo os pagamentos e os recebimentos meramente escriturais.

Estes casos são em número muito reduzido dando lugar a um acompanhamento individualizado por parte dos serviços da DSCIVA e da DGT.

A entrada de fundos através dos CTT faz-se por meio de cheques que acompanham as declarações periódicas, entregues nos correios. O valor apurado é creditado pelos CTT na conta da DGT no BP,

líquido dos cheques inválidos, sendo o valor destes abatido à receita. Os cheques inválidos são enviados à DGCI.

Quando a entrada de fundos ocorre por pagamentos efectuados através da SIBS (Multibanco) traduz-se em crédito na conta da DGT no BP.

2.5.2.2 – Saída de fundos

A saída de fundos realiza-se sempre através da conta da DGT no BP, de acordo com indicações:

- da DSCIVA, em relação
  - à transferência de parte da receita cobrada para as Regiões Autónomas, Segurança Social e Órgãos de Turismo, de harmonia com as disposições legais que estabelecem a respectiva afectação;
  - a reembolsos e restituições, bem como a juros indemnizatórios pelo atraso no pagamento de reembolsos, cujos pedidos sejam instruídos pela Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA);
  - a restituições cujos pedidos sejam instruídos pelos serviços de finanças.
- dos próprios serviços de finanças, que podem pedir directamente à DGT a emissão de meios de pagamento relativos a restituições cujos pedidos sejam por si instruídos.

As saídas de fundos relativas à parte da receita pertencente às Regiões Autónomas, à Segurança Social e aos Órgãos de Turismo são feitas por transferência bancária, sendo debitada a conta da DGT junto do BP.

As saídas de fundos por reembolsos e restituições, e por juros indemnizatórios conexos com os pedidos de reembolso, cujos pedidos são instruídos pela DSRIVA, processam-se através de cheque ou transferência bancária, de acordo com ficheiro enviado pela DSCIVA. A emissão de cheques, embora feita nominalmente em nome da DGT – trata-se de cheques do Tesouro – é efectuada de facto pela DSCIVA, que dispõe de um sistema local de emissão de meios de pagamento. Com a cobrança do cheque ou a efectivação da transferência bancária é debitada, através do sistema de compensação, a conta da DGT no Banco de Portugal. O procedimento corresponde ao que foi circunstanciadamente descrito no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1998, Volume II - Relatório, ponto 2.3.3.

Os pagamentos de reembolsos, restituições e juros, foram efectuados por abate à receita, procedimento contrário ao entendimento do Tribunal sobre esta matéria, conforme tem vindo a ser referido nos últimos pareceres sobre a CGE e se encontra mais uma vez expresso no ponto 2.4 do presente capítulo.

Merece referência especial a forma como se processa o reembolso a não residentes, já que não há, neste caso, emissão de meios de pagamento a partir do sistema local da DSCIVA. Esta envia mensalmente à DGT relação dos sujeitos passivos com direito a reembolso, seus endereços e importâncias devidas, em escudos e em euros, emitindo a DGT cheques em moeda estrangeira a partir de módulos fornecidos pelo Citybank, para o qual é na mesma altura transferida a importância a pagar. O Citybank informa depois sobre os pagamentos concretizados.

A DSCIVA pode reincluir nos pagamentos os sujeitos passivos que, por qualquer razão, não tenham descontado os cheques, o que sucederá na maioria dos casos por erro de endereçamento. O saldo não utilizado encontra-se desde o processamento inicial na disponibilidade da DGT, contabilizado na conta de operações de tesouraria 02580032 – Reembolsos a não-residentes, juntamente com a importância dos pagamentos em curso. Esta conta, que nunca se encontra saldada apresentava no início de 2000 um saldo de 105.933.544$00 e no fim do mesmo ano de 341.912.907$00. Não se encontra apurada a parte deste montante eventualmente já prescrita a favor do Estado.

Ouvida em sede de contraditório a DGT refere que:

> *"Relativamente aos reembolsos a não-residentes, a DGT presta informação à DSCIVA sobre a evolução dos pedidos: emissões, devoluções e prescrições pelo que competirá àquela entidade administradora da receita definir o destino a dar ao saldo existente na conta.*
>
> *Por outro lado, esclarece-se que são registados pela DGT na conta ´Reembolsos a não-residentes, a crédito o valor abatido à receita transferido pela DSCIVA e a débito o montante dos respectivos cheques emitidos aos sujeitos passivos e que são de imediato pagos pelo Tesouro".*

Sobre a mesma questão refere a DGCI que:

> *"O actual plano de contas da DSIVA contempla, as figuras de "reembolso emitido", "reembolso pago", "reembolso cancelado", pelo que, desde que a DGT preste este tipo de informação, é possível aos Serviços procederem à sua contabilização, na rubrica respectiva, o que vai ser solicitado".*

O Tribunal de Contas considera não fazer sentido a argumentação utilizada pela DGCI já que é detentora da informação relevante, conforme a DGT refere.

2.5.3 – Controlo de fundos e contabilização do IVA

A produção de informação sobre a cobrança do IVA serve essencialmente finalidades:

- de natureza fiscal, isto é, permite à administração actualizar a informação sobre a gestão do imposto (visão macro) e sobre a situação tributária de cada sujeito passivo (visão micro) e agir em conformidade;
- de natureza financeira, isto é, permite quantificar os fluxos financeiros e elaborar documentos de prestação de contas, designadamente a Conta de Responsabilidade da DSCIVA, a Tabela Geral de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado, da DGT, e a Conta Geral do Estado – Receita.

Tal como está organizado presentemente, o sistema de contabilização prevê que:

- concomitantemente com a entrada, centralização e saída de fundos, se processem os correspondentes registos contabilísticos;
- a informação gerada flua das caixas do Tesouro e entidades colaboradoras para a DGT, mais exactamente para o Núcleo de Execução de Operações (NEO) e para o Núcleo de Contas do

Tesouro (NCT) da Direcção de Contas do Tesouro (DCT), por forma a permitir o acompanhamento e justificação dos saldos apresentados pela conta da DGT no BP;

- a informação em causa seja disponibilizada pela DGT ao serviço administrador de receita, para qualquer das finalidades enunciadas;
- o serviço administrador da receita reenvie à DGT a referida informação, que será utilizada pelo Núcleo de Operações Contabilísticas (NOC) da Direcção de Contabilidade e Controlo (DCC) que relevará os valores da receita orçamental a integrar na Conta Geral do Estado.

Neste contexto a DSCIVA

- gera ela própria informação contabilística ligada ao seu funcionamento como caixa, informação essa que vem sintetizada na Conta de Responsabilidade Anual (mapa modelo 20);
- recebe e reelabora informação – inclusive a anterior – que interessa ao seu papel de serviço administrador da receita, e que permite construir os mapas modelo 13 e tabela modelo 28 anexos à Conta de Responsabilidade, bem como os modelos 15 e 16 que lhes estão subjacentes.

O mapa modelo 20 da Conta de Responsabilidade, bem como os mapas modelos 15 e 16, têm como pressuposto a existência de um saldo diário nulo, quando o facto é que deveria ser contabilizado como tal o conjunto dos meios de pagamento na posse da DSCIVA, que é sistematicamente não-nulo, uma vez que os meios de pagamento lidos em cada dia só são enviados à DGT no dia útil seguinte.

O Tribunal de Contas considera que a DGCI deverá passar a evidenciar os meios de pagamento na sua posse em todos os mapas contabilísticos por si elaborados.

Instada a pronunciar-se sobre esta questão a DGCI refere que *"Relativamente ao mapa modelo 20, o não evidenciar saldos, resulta na prática, da não existência de valores na posse dos Serviços nessa data. Exercícios houve em que se verificou a existência de saldo de um período para o outro, tendo o mesmo sido evidenciado no exercício seguinte"*.

Conforme acima foi referido existe sempre um desfasamento entre o momento da recepção e leitura dos cheques e o da entrega dos mesmos à DGT, ficando a DSCIVA com valores à sua guarda, a menos que no(s) último(s) dia(s) do período não proceda ao levantamento das cartas que lhe são remetidas pelos contribuintes. Os meios de pagamento não tratados e/ou não entregues constituem saldo a transitar para o período seguinte, pelo que o Tribunal considera dever manter a recomendação formulada.

Com vista a preparar a conciliação da informação contida nas contabilidades da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado e da Direcção Geral do Tesouro relativas a 2000 realizaram-se previamente reuniões entre a DSCIVA, a DGT e a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) com vista a evitar que, com base em informação afinal idêntica na sua raiz e que circula entre as várias entidades em ficheiro, fossem apresentados valores discrepantes pela DSCIVA e pela DGT. Nessas reuniões foi acordado tomar em consideração a informação existente na DSCIVA em 11 de Maio de 2001, e a informação existente na DGT em 14 de Maio de 2001, isto é, no primeiro dia útil seguinte.

Foram encontradas, durante a conciliação, discrepâncias nas seguintes áreas:

- Cobrança bruta

As tabelas modelo 28 da DSCIVA, extraídas em 9 de Agosto de 2001, incluem mais 14.162$00 que as da DGT, sendo a diferença correspondente a movimentos no valor de 14.196$00 lançados pela DGCI em data posterior a 11 de Maio como movimentos de 2000, movimentos esses que a DGT já só considerou em 2001 e classificou dentro desse ano como de anos anteriores. Os restantes 34$00 seriam explicáveis por arredondamentos. Trata-se de diferenças que não são materialmente relevantes.

- Reembolsos e restituições

A DSCIVA considerou na sua contabilidade ter pago em 2000 um total de 476.492.542.816$00 de reembolsos, restituições e juros indemnizatórios, enquanto que a DGT apresenta um total de 474.882.833.241$00, ou seja menos 1.609.709.575$00 do que é registado pela DSCIVA.

A DSCIVA não considerou o pagamento em 2000 de restituições pedidas pelos serviços de finanças e processados através do sistema local de meios de pagamento da DSCIVA, no montante de 30.237.796$00, tratando-os contabilisticamente como os processados pela DGT a pedido directo dos referidos serviços de finanças, não os incluindo portanto nas suas tabelas. Como estas restituições foram efectivamente pagas em 2000, o seu montante é de considerar na Conta Geral do Estado (CGE) respectiva como abatimento à receita bruta.

Ouvida em sede de contraditório, afirmou a DGT:

> *"Quanto à questão dos reembolsos emitidos centralmente pela DSCIVA a pedido dos Serviços de Finanças, no montante 30.237.796$00, esclarece-se que os mesmos foram considerados na Tabela desta Direcção-Geral, abatidos à respectiva receita, tendo-se informado desse facto a Direcção-Geral do Orçamento e a própria DGCI (cf. Informação em anexo). Assim, afigura-se que o valor em causa terá sido considerado na CGE de 2000."*

Cabe dizer que da análise das tabelas da DGT, as quais não evidenciam este montante em "Reembolsos pagos", não foi possível confirmar se a importância em causa foi efectivamente considerada na CGE de 2000. A divergência de 1.639.947.371$00, relativa a reembolsos e restituições encontrada pela DSCIVA e pela DGT no quadro da conciliação do ano de 2000 inclui a mencionada importância de 30.237.796$00 e ainda 1.609.709.575$00.

Os auditores do Tribunal de Contas apuraram que a segunda parcela tem origem em movimentos ditos de regularização efectuados pela DGT com vista a corrigir os seguintes erros nos valores acumulados das suas contas:

- erro no lançamento do pagamento de reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), em Fevereiro de 1999, da importância de 1.393.057.500$00, lançamento que resultou numa duplicação do lançamento correcto, relativo ao pagamento dessa importância às Regiões de Turismo; este erro alterou a receita líquida do ano de 1999, que ficou subavaliada com o correspondente impacto no saldo da CGE de 1999, já encerrada, e, inversamente, a sua correcção com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduziu em 1.393.057.500$00 o montante dos reembolsos considerados pagos em 2000, sobreavaliando a receita líquida, e consequentemente, o valor do saldo da CGE do mesmo ano.

- erro na inclusão em pagamento de reembolsos de IVA, em 1998, da importância de 5.000.000$00, relativa a uma transferência bancária que de facto não se consumou, tendo sido lançada em Outros Valores a Regularizar (OVR); o pagamento acabou por ser feito por cheque cuja emissão foi pedida em Fevereiro de 1999 – o erro subavaliou em 5.000.000$00 a receita líquida do ano de 1998 e por conseguinte, o saldo da CGE de 1998 já encerrada e inversamente, a sua correcção, com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduziu na mesma importância o montante dos reembolsos considerados pagos em 2000, sobreavaliando a receita líquida e portanto o saldo da CGE de 2000;

- erro na inclusão em pagamento de reembolsos de IVA, em 1998, da importância de 131.459.425$00, relativa a uma transferência bancária que tal como a referida anteriormente não se consumou, tendo sido lançada também em OVR; o pagamento foi posteriormente feito por nova transferência em Janeiro de 1999 – o erro subavaliou naquele valor, a receita líquida do ano de 1998 e o saldo da respectiva CGE já encerrada e, inversamente, a sua correcção com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduzindo em 131.459.425$00 o montante dos reembolsos considerados pagos em 2000, sobreavaliou a receita líquida, e por conseguinte, o saldo da CGE de 2000;

- erro na inclusão em pagamento de reembolsos de IVA, em 1999, da importância de 103.343.639$00, relativa a uma transferência bancária que de facto não se consumou e foi devolvida em Agosto desse ano, tendo sido lançada, também ela, em OVR – o erro subavaliou em 103.343.639$00 a receita líquida do ano de 1999 e portanto o saldo da CGE daquele ano já encerrada e inversamente, a sua correcção com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduzindo em 103.343.639$00 o montante dos reembolsos considerados pagos naquele ano, sobreavaliou a receita líquida e o saldo da CGE de 2000;

- divergências de origem não identificada, no montante de 7.086.807$00 (5.000.000$00 em Agosto de 1999 e 2.086.807$00 em Setembro de 1999) que se reflectiram em 1999 numa sobreavaliação de reembolsos pagos e subavaliação de receita líquida e do saldo da CGE, e cuja regularização em 2000 levou a subavaliar os reembolsos pagos e, correspondentemente, a sobreavaliar a receita líquida e o saldo da CGE.

Os procedimentos adoptados pela DGT suscitam reservas ao Tribunal de Contas uma vez que:

- para restabelecer a coerência das contas de operações de tesouraria em termos acumulados realizam-se operações de regularização entre anos económicos que acabam por afectar o saldo anual da CGE, pondo em causa o princípio da especialização de exercícios;

- não se entende a razão que levou a que, conhecidas desde Agosto de 1999 as três primeiras situações em matéria de reembolsos, se tenha aguardado por Janeiro de 2001 para decidir a sua regularização com data-valor de um ano antes, mais precisamente de 3 de Janeiro de 2000.

Posteriormente à conciliação de contas, a DGCI veio propor que se considerassem como atribuídos ao ano de 2000 um total de 25.115.506.229$00 de transferências bancárias que deveriam ter sido processadas em Dezembro de 2000 mas cujo processamento "por razões de natureza informática" só veio a ocorrer na noite de 3 de Janeiro de 2001. Dado que nesta data se estaria no denominado período complementar de execução orçamental do ano de 2000, sustentou a DGCI, salientando embora que "a aplicação estrita do critério de caixa implicaria a contabilização desse valor em 2001", que o valor em causa poderia ser contabilizado ainda na execução do OE desse ano, tendo essa solução obtido despacho de concordância do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 12 de Dezembro de 2001.

Em consequência, foram, emitidas novas tabelas "definitivas" modelo 28, relativas a Dezembro de 2000 e ao ano de 2000, também "definitivas", com data de 7 de Fevereiro de 2002.

Na sequência desta decisão, a DGT propôs em 21 de Dezembro de 2001 que se efectuassem os correspondentes ajustamentos nas suas contas, chamando à receita orçamental de 2000 uma importância correspondente, em produtos de empréstimos em moeda nacional. Nessa mesma data, o proposto pela DGT viria a obter despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

O mesmo se terá passado com a emissão de cheques de reembolsos, restituições e juros de reembolsos de vários regimes, num montante de 6.349.801.876$00, que só terão sido também emitidos na noite de 3 de Janeiro, apesar de autorizados nas duas últimas semanas de Dezembro. No entanto a DGCI aceitou imputar o pagamento dos correspondentes reembolsos a 2001, uma vez que, normalmente, os cheques só seriam pagos naquele ano não fazendo aqui qualquer referência à muito elevada probabilidade de terem sido pagos durante o denominado período complementar, nem cuidando de saber quais deles o foram efectivamente durante este período.

Nestas condições o Tribunal de Contas não pode deixar de considerar que a flutuação dos critérios de contabilização destes pagamentos põe em causa o princípio da consistência.

A este respeito, a DGCI pronunciou-se referindo que, "*Os critérios utilizados pela DGCI na contabilização das receitas e reembolsos, têm, em minha opinião, ao longo dos anos mantido uniformidade e consistência. As divergências existentes, têm ao longo dos anos sido objecto de correcção, nomeadamente no que respeita à utilização da data – valor para contabilização da receita e dos reembolsos pagos*".

Não concorda o Tribunal com a posição defendida pela DGCI e uma prova da inconsistência de procedimentos é a contabilização como abate à receita de 2000, ainda que em conformidade com o despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 25.115.506.229$00 de reembolsos autorizados em 2000 e cuja emissão dos meios de pagamento se verificou em 2001.

Refira-se que, o critério seguido pela DSCIVA nesta matéria, e que releva para a CGE, tem sido sempre o da contabilização dos reembolsos pelo pagamento e não pela emissão.

2.5.4 – Avaliação do sistema de controlo

O sistema contabilístico utilizado pela DSCIVA é unigráfico não existindo qualquer manual de suporte ao actual plano de contas. A DSCIVA prevê para o ano de 2002 a conclusão de um novo plano seguindo as orientações do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

As contas utilizadas dispensam a intervenção manual de operador dos próprios serviços, excepto as respeitantes a movimentos escriturais, as destinadas às transferências para as Regiões Autónomas e as relativas a meios de pagamento inválidos e a outros abatimentos/acréscimos à receita provenientes de autoliquidação.

Todos os registos manuais são superiormente autorizados e cada operador de contabilização possui um código, por forma a permitir a sua identificação em cada lançamento, procedimento que por vezes é alterado por forma a possibilitar lançamentos com o código da pessoa que os autoriza.

A DSCIVA tanto utiliza a data de contabilização como a data-valor na elaboração das suas tabelas modelo 28 e nas respectivas desagregações (mapas modelo 13). De facto, somente os movimentos correspondentes a saídas de fundos tais como:

- depósitos efectuados nas contas do Tesouro (aliás, entregas de cheques no Tesouro)
- entregas às Regiões Autónomas, Órgãos de Turismo e Segurança Social
- restituições, reembolsos e respectivos juros indemnizatórios pagos,

estão contabilizados nestas tabelas pela respectiva data-valor, ou seja, a data em que é descontado o meio de pagamento na respectiva conta do Tesouro. A data de contabilização respeita à data de recolha para o sistema informático e não pode ser alterada, o que está de acordo com o Artigo 7º, n.º 1, das "Normas relativas aos procedimentos de contabilização de receitas" aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2ª série).

Relativamente ao encerramento da contabilidade no final do ano económico, constatou-se que o último dia útil do ano era mantido em aberto a fim de poderem ser contabilizados movimentos surgidos posteriormente, embora com a correspondente data-valor.

O sistema apresenta assim alguns pontos fortes, como sejam:

- o processamento da maioria das operações por forma automática
- a impossibilidade de ser alterada a data de contabilização

mas também pontos fracos, tais como:

- a possibilidade de alteração da contabilidade no fim do ano económico
- a inexistência de um manual de contabilização.

As dificuldades de conciliação entre os valores da contabilidade da DSCIVA e os da DGT foram já alvo de observação no ponto 2.3 do presente capítulo.

Tendo sidas solicitadas a pronunciar-se sobre o presente ponto, a DGITA não respondeu e a DGO referiu que *"Em satisfação do que nos é determinado no ofício em referência, sou a informar que o relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI, no âmbito do IVA, não nos merece quaisquer comentários."*

2.6 – Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento

2.6.1 – Enquadramento

Nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas vem afirmando claramente que o modelo de contabilização da Receita relativa à execução do Orçamento do Estado não permite obter resultados fiáveis e que o controlo exercido sobre essa contabilização é manifestamente insuficiente.

Uma das áreas em que estas deficiências se revelam de forma mais evidente corresponde à da receita em fase de cobrança coerciva (execução fiscal), para a qual vêm sendo apresentados valores cobrados e por cobrar sobre os quais só é possível concluir que não correspondem à realidade, não se conseguindo determinar tempestiva e rigorosamente as quantias correctas, porque o modelo de contabilização utilizado nem sequer assegura totais conciliados entre os vários sistemas de registo existentes.

Existem múltiplos sistemas para registo e controlo da cobrança de receita orçamental que, em regra, não são compatíveis entre si nem distinguem a cobrança coerciva da voluntária, sendo a transmissão dos dados, para a Conta Geral do Estado, efectuada através da remessa de documentos (tabelas) resultantes de sucessivos registos (das mesmas operações) com crescentes níveis de agregação.

Os sistemas destinados ao registo e controlo da liquidação de receita orçamental ou são centralizados e correspondem a bases de dados afectas aos serviços administradores dessas receitas que, em regra, apresentam problemas de desactualização e mesmo de incorrecção dos registos (relativos às respectivas cobranças) ou são locais e evidenciam importantes carências em termos de concepção e de meios disponíveis para aplicação, prejudicando a coerência, homogeneidade e consistência dos resultados, os quais se encontram afectados por excessiva intervenção manual, por frequente recurso a elementos alternativos e pela aplicação de critérios e procedimentos heterogéneos ou inadequados.

Nestas circunstâncias, pretendeu o Tribunal de Contas dar continuidade à Auditoria realizada em 1999, a serviços locais da DGCI, relativamente à situação das execuções fiscais até ao final de 1997, que revelara uma evidente incapacidade de resposta dos serviços locais sujeitos a avaliação, face ao ritmo de instauração dos processos executivos. Esta incapacidade resultava de clara insuficiência e não renovação de recursos humanos e materiais, inadequação da generalidade do equipamento informático aos fins pretendidos e necessidade de formação e apoios específicos, deficiências responsáveis pela quase paralisia da tramitação processual a partir da fase de citação dos devedores, com os consequentes prejuízos na cobrança das dívidas e na extinção dos processos.

Já na altura foi referido que as execuções fiscais deveriam continuar a crescer e a acumular-se se não se verificasse o reforço e a renovação dos serviços operativos em meios humanos e informáticos, complementado pelo desenvolvimento de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI que assegurasse um controlo prévio e rigoroso da efectividade das dívidas e da situação dos devedores permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a aplicar e rentabilizando os recursos.

Tendo o valor das execuções fiscais de contribuições e impostos crescido, segundo os dados da DGCI, 36,7% desde o início de 1998 até ao final de 1999, verifica-se que esse crescimento foi impulsionado pela acumulação das dívidas de impostos sobre o rendimento, as quais cresceram 58,1% no mesmo

período, passando de 313 para 495 milhões de contos, ou seja, de 30,4% para 35,2% do valor global das dívidas fiscais.

Estes indicadores fizeram antecipar a necessidade de reavaliar a situação na área das execuções fiscais, nomeadamente na parte dos impostos sobre o rendimento em que a evolução se revela mais crítica, tendo também em vista aferir do cumprimento das recomendações do Tribunal, com particular realce sobre a implementação do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) nos serviços locais da DGCI (Serviços de Finanças), para habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a situação desta área, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

Em consequência e conforme se referiu no ponto 2.1 deste capítulo, os serviços do Tribunal realizaram uma Auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito das Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento (IRS e IRC) até ao final do ano de 2000. Esta acção teve como objectivo avaliar o sistema de contabilização e controlo das dívidas de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal e, de forma complementar, a implementação do Sistema de Execuções Fiscais.

A auditoria incidiu sobre Serviços de Finanças, na qualidade de órgãos periféricos locais da Direcção-Geral dos Impostos responsáveis pelos processos de execução fiscal, nomeadamente os respectivos sectores das Execuções Fiscais (integrados nas secções de Justiça Tributária), e abrangeu ainda outros serviços, de âmbito regional ou central, com intervenção operativa ou funções de controlo sobre a dívida executiva.

Os resultados da acção do Tribunal que se considerou deverem constar do presente Parecer e que são apresentadas nos pontos seguintes, revelam que, no essencial, se mantiveram estruturas, circuitos e procedimentos na forma de registar e controlar a informação relativa às execuções fiscais, bem como a carência de meios que está na sua génese, as deficiências que lhe estão associadas e a falta de fiabilidade e consistência patentes nos resultados obtidos e que na auditoria anterior já tinham sido detectadas.

Finalmente é de referir que desde 1 de Janeiro de 2000, a legislação aplicável no âmbito das execuções fiscais consiste, essencialmente, no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e na Lei Geral Tributária (LGT); no entanto, como os processos analisados foram instaurados, na sua maioria, ainda na vigência do revogado Código de Processo Tributário (CPT), ou seja, antes do final de 1999, o disposto neste diploma teve igualmente de ser considerado no âmbito da auditoria às execuções fiscais de impostos sobre o rendimento.

O regime legal da execução fiscal encontra-se estatuído, na sua quase totalidade, no Título IV do Código de Procedimento e de Processo Tributário, contendo a Lei Geral Tributária os princípios gerais que regulam as relações jurídico-tributárias, com aplicação no processo de execução fiscal, e o estipulado sobre pedido e procedimento de revisão da matéria colectável.

O processo de execução fiscal tem de ser antecedido pela extracção da certidão de dívida que, nos termos do n.º 1 do artigo 188.º do CPPT, deverá ser efectuada *"findo o prazo de pagamento voluntário estabelecido nas lei tributárias (...) pelos serviços competentes"*; no caso dos impostos sobre o rendimento, o serviço competente é o respectivo serviço administrador que deverá remeter as certidões extraídas para os serviços periféricos locais da Direcção-Geral dos Impostos (Serviços de Finanças) onde deva legalmente correr a execução.

Depois de ter sido recebida a certidão de dívida, a instauração do processo de execução fiscal é efectuada no serviço de finanças que, *"no prazo de 24 horas após o recebimento e efectuado o registo"*, ordenará a citação do executado (artigo 188.º do CPPT).

Findo o prazo posterior à citação sem que o devedor tenha efectuado o pagamento, deverá ser passado mandado de penhora (artigo 215.º do CPPT) para se proceder à apreensão de bens do executado. Efectuada a penhora, segue-se a fase de venda dos bens que foram objecto de penhora, para pagar as quantias em dívida (artigos 248.º e seguintes).

A oposição é o meio de defesa do contribuinte relativamente à execução fiscal. No prazo de 30 dias a contar da citação pessoal, ou não a tendo havido, da primeira penhora, a oposição deverá ser apresentada no serviço de finanças responsável pela execução fiscal, podendo suspender esta mediante a prestação de garantia. O serviço de finanças enviará o processo de oposição para o Tribunal Tributário que o devolverá após a emissão da sentença judicial, para ser apensado ao respectivo processo executivo.

Referem-se ainda dois diplomas legais que, não regulando o processo de execução fiscal, têm influência directa sobre o mesmo:

- Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro) – Cria incentivos ao pagamento de dívidas fiscais e à segurança social cujos prazos de cobrança voluntária tenham terminado até 31 de Julho de 1996, através das seguintes medidas excepcionais: redução do valor de créditos por juros de mora e juros compensatórios, deferimento do pagamento de créditos, conversão de créditos em capital e alienação de créditos.
- Decreto-Lei n.º 30/98, de 11 de Fevereiro – Determina a declaração em falhas das dívidas exequendas cujos processos de execução fiscal tenham sido instaurados até 1 de Janeiro de 1997 e sejam de montante igual ou inferior a cem mil escudos.

2.6.2 – Contabilização no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento

O tratamento e análise da informação proveniente do sistema central de IR tiveram por objecto o ficheiro enviado pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) como relativo às certidões de dívida emitidas até 31 de Dezembro de 2000, com valor em dívida na data de extracção desse ficheiro.

De acordo com a informação recebida, em 7 de Agosto de 2001 encontravam-se pendentes nos serviços locais 435.424 certidões de dívida de IR emitidas até ao final de 2000, a que correspondia uma quantia exequenda de quase 590 milhões de contos. A distribuição destas certidões (quantidade e valor) por ano de exercício encontra-se registada nos Quadro e Gráfico seguintes.

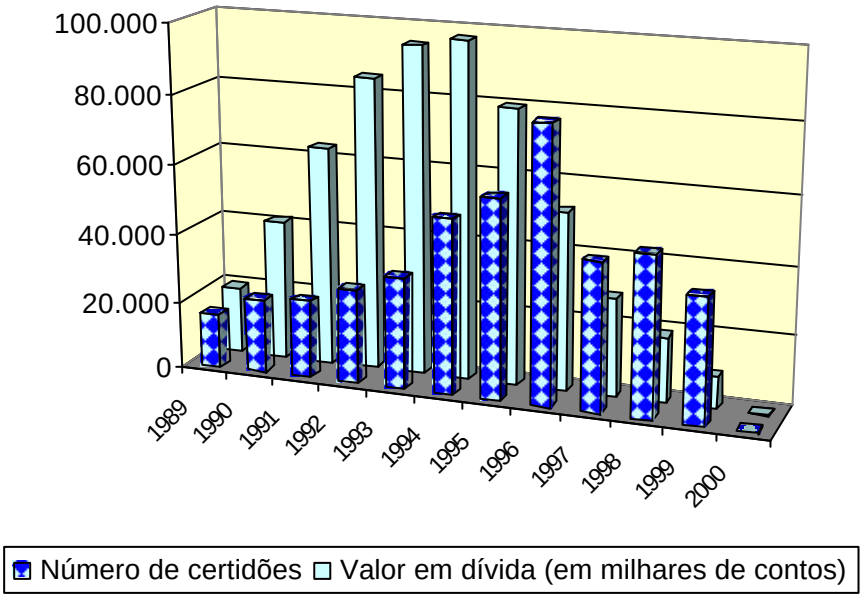
Em termos globais, deve realçar-se a concentração de 63,8% do valor em dívida nas certidões relativas a IRC (que apenas representam 12,5% do total de certidões); o valor médio de IRC por certidão de dívida (6.909 contos) é onze vezes superior ao de IRS (626 contos).

Quadro II.4 – Certidões e valor em dívida por ano de exercício

(valor em milhares de contos)

Ano de exercício	IRS		IRC		Liquidação autónoma de juros		Total	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
1989	13.053	8.117,1	2.417	11.654,0			15.470	19.771,1
1990	17.954	15.689,2	3.734	25.295,8			21.688	40.985,0
1991	17.697	23.244,7	5.404	40.530,4			23.101	63.775,1
1992	20.783	28.545,6	7.001	56.284,2			27.784	84.829,8
1993	25.545	29.283,6	7.009	65.632,2			32.554	94.915,8
1994	42.265	27.750,1	8.580	69.623,1			50.845	97.373,3
1995	45.676	25.921,4	8.736	53.507,8	3.432	121,1	57.844	79.550,3
1996	40.056	16.880,1	4.660	31.016,9	34.658	3.824,8	79.374	51.721,8
1997	38.968	12.950,9	3.859	15.989,1	407	41,4	43.234	28.981,4
1998	43.361	12.186,4	2.883	6.552,0	295	8,1	46.539	18.746,5
1999	28.926	8.627,6	144	31,6	7.549	549,8	36.619	9.209,1
2000	148	55,3	9	0,3	215	5,9	372	61,6
Total	**334.432**	**209.252,0**	**54.436**	**376.117,6**	**46.556**	**4.551,1**	**435.424**	**589.920,7**

Gráfico II.1 – Certidões e valor em dívida por ano de exercício



Esta distribuição (das certidões com valor em dívida por ano de exercício) evidencia um padrão ascensional da dívida exequenda de 1989 a 1994 (ano a que corresponde o maior valor em dívida) e um decréscimo progressivamente acentuado de 1995 a 2000, evolução que se encontra claramente

relacionada com o ciclo da liquidação de IRC na sequência de acções de inspecção tributária. No decorrer da auditoria apurou-se que um elevado número de processos de execução fiscal resultantes destas liquidações adicionais, efectuadas no âmbito de acções de inspecção, vieram a ser anuladas total ou parcialmente devido a impugnações judiciais interpostas pelos devedores.

De forma similar à definição de valores de cobrança coerciva a atingir como objectivo operacional dos serviços de finanças, deveria ser estabelecido um limite para a anulação de dívidas em execução fiscal por tipo de liquidação, como objectivo operacional a atingir pelos respectivos serviços liquidadores (incluindo os serviços inspectivos) cuja avaliação permitisse evitar que os serviços de finanças sejam sobrecarregados com processos de execução fiscal, reduzindo ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela falta de recursos.

O exercício de 1996 é o que apresenta maior número de certidões de dívida por resolver, em consequência da realização de mais de 34 mil liquidações autónomas de juros (foi nesse ano que se iniciou o processo de liquidação de juros compensatórios sobre a entrega fora de prazo das guias de pagamento de IRC), um número muito superior ao verificado em qualquer um dos outros anos, sendo o montante total de dívida exequenda delas resultante de 3,8 milhões de contos.

Através da análise do quadro seguinte, que identifica o tipo de liquidação que esteve na origem das certidões de dívida é possível verificar que as liquidações de tipo 8, resultantes de correcções efectuadas ao IRC pela fiscalização, representam apenas 7,2% da quantidade de certidões existentes, mas 55,6% do valor total da dívida exequenda. Pelo contrário, as liquidações de tipo 4 e 5, resultantes das declarações modelos 1 e 2 de IRS, representam 70% da quantidade e apenas 21% do valor total. Nesta análise, os valores considerados foram os registados como estando em dívida à data de extracção da informação e não os valores liquidados inicialmente.

Quadro II.5 – Certidões por tipo de liquidação

(valor em milhares de contos)

Tipo de Liquidação de IR		Quantidade	Valor liquidado	Valor em dívida
2 – Liquidação de IRC resultante de declaração modelo 22		21.605	36.172,0	29.744,9
4 – Liquidação de IRS resultante de declaração modelo 1		109.104	11.715,2	10.203,4
5 – Liquidação de IRS resultante de declaração modelo 2		195.605	136.162,3	113.358,8
6 – Liquidação	631 – de IRS por retenções na fonte com pagamento irregular	2.775	777,9	701,9
	632 – de IRC por retenções na fonte com pagamento irregular	215	9,8	8,9
	641 – de IRS por retenções na fonte apuradas pela fiscalização	26.948	100.709,2	84.987,9
	642 – de IRC por retenções na fonte apuradas pela fiscalização	1.302	21.222,2	18.457,8
	650 – autónoma de juros (compensatórios ou de mora)	46.556	4.660,6	4.551,1
	Total	77.796	127.379,7	108.707,6
8 – Liquidação de IRC	831 – resultante de declaração de correcção à modelo 22 (DC22)	29.968	341.529,8	306.105,1
	832 – resultante de DC22 (com anulação de reporte anterior)	24	90,9	89,7
	833 – resultante de DC22 (c/ anulação de nota de cobrança anterior)	1.322	24.668,6	21.711,2
	Total	31.314	366.289,3	327.906,0
Total		**435.424**	**677.718,4**	**589.920,7**

Comparando este quadro, com os dois anteriores observa-se que existem menos 1.279 certidões de dívida. Tal facto resulta da base de dados do Sistema Central de IR (SCIR) manter activas certidões de dívida com valor nulo que se encontram distribuídas, por códigos de situação, da seguinte forma: liquidações com pedido de pagamento em prestações (322), liquidações com pedido de pagamento em prestações deferido (950), liquidações com pagamento em prestações indeferido ou interrompido (6) e com pagamento parcial em execução fiscal (1).

Se ao número de certidões de dívida constantes do quadro anterior se retirarem as de valor nulo, verifica-se que 96,3% delas são de valor inferior ou igual a 5 mil contos, mas representando apenas cerca de 22% do montante total em dívida. Os restantes 3,7% das certidões representam 78% do total em dívida, como se pode observar no quadro seguinte.

A concentração do valor em dívida num número reduzido de certidões é ainda mais evidente se forem consideradas apenas as 1.481 de valor superior a 50 mil contos, que apesar de representarem apenas 0,4% do total concentram 44,3% do total da dívida.

Quadro II.6 – Distribuição por intervalos de valor

(valores em milhares de contos)

Intervalo	Certidões de dívida		Montante em dívida	
	Quantidade	%	Valor	%
Menores ou iguais a 5	418.057	96,29	129.850,0	22,01
De 5 a 25	12.747	2,94	134.059,7	22,73
De 25 a 50	1.860	0,43	64.486,3	10,93
De 50 a 100	823	0,19	57.212,6	9,70
De 100 a 250	465	0,11	69.548,8	11,79
De 250 a 500	113	0,03	38.297,7	6,49
Superiores a 500	80	0,02	96.465,6	16,35
Total	**434.145**	**100,00**	**589.920,7**	**100,00**

Considerando o mesmo critério (certidões de dívida até 50 mil contos), e analisando o tipo de liquidações, pode-se concluir que as liquidações tipo 8, correcções efectuadas ao IRC pela fiscalização, representam 73,3% do valor total das liquidações. O critério das certidões de dívida com valor superior a 50 mil contos, é o utilizado pela própria DGCI, para realizar um acompanhamento especial.

Ao serviço administrador do IR compete assegurar que, existindo uma liquidação por cobrar, findo o prazo de pagamento voluntário, seja emitida pelo seu sistema central a respectiva certidão de dívida, titulo executivo necessário para a instauração do respectivo processo de execução fiscal nos serviços locais competentes para o efeito. No caso de não pagamento de liquidações prévias, o serviço administrador aguarda um determinado prazo (45 dias) antes de proceder à emissão da certidão de dívida, de forma a evitar que esta seja emitida tendo o pagamento já sido efectuado, mas a respectiva informação não tenha ainda sido recolhida no sistema. Esta dilação não justifica, contudo, o atraso verificado na emissão de algumas certidões de dívida. A análise da informação recebida revelou que das 434 mil certidões de dívida, 8.743 foram emitidas entre um e dois anos após a data limite para pagamento voluntário, 8.256 entre dois anos a três anos, 13 entre três a quatro anos e uma delas mais de quatro anos após esse prazo.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros entendeu referir, quanto a esta situação, o seguinte:

> *"O subsistema de controlo de pagamentos, responsável pela emissão de certidões de dívida de IR, é executado automaticamente duas vezes por mês, sendo emitidas certidões para as liquidações prévias sem pagamento, e em que já passaram pelo menos 45 dias sobre a data limite de pagamento.*
>
> *Assim, actualmente o tempo normal entre a data limite para o pagamento voluntário e a emissão da Certidão de Dívida pelo sistema central do IR varia entre 45 e 60 dias.*
>
> *O atraso detectado na emissão de algumas certidões de dívida, (entre 1 e 3 anos conforme é referido no documento em análise), deve-se ao facto deste subsistema apenas ter entrado em funcionamento normal no início de 1993.*
>
> *No passado, verificaram-se também alguns casos de excepção, em que o referido prazo foi ainda superior, e que tem a ver com incoerência na informação cadastral que não permitia a identificação do serviço de finanças responsável pela instauração do processo, impossibilitando a emissão da certidão até que a situação estivesse resolvida."*

Sobre este comentário da DGITA, entende o Tribunal ser útil acrescentar os seguintes elementos:

Das 435.424 certidões de dívida objecto desta análise (aquelas que em 7 de Agosto de 2001 permaneciam activas no sistema), 409.028 respeitavam a liquidações cuja data limite de pagamento tinha ocorrido após o início de 1993. Destas, segundo a informação constante do ficheiro remetido pela DGITA, pouco mais de 55 mil (13%) haviam sido emitidas até 60 dias após a data limite de pagamento. A maioria das certidões de dívida (245.541, ou seja 60%) foram emitidas entre 61 e 120 dias após o prazo limite para o pagamento voluntário. Das restantes, 88.632 (22%) foram emitidas entre 121 e 180 dias, 19.641 (5%) entre 181 dias e um ano e 45 mais de um ano após data limite de pagamento.

Refira-se, no entanto, que se tem vindo a verificar uma redução gradual no intervalo entre a data limite de pagamento e a emissão da respectiva certidão: das liquidações cuja data limite ocorreu já em 2000, 65% foram emitidas no período até 60 dias referido pela DGITA; 35% foram emitidas entre 61 e 90 dias; para além destas, apenas se verificou a existência de uma certidão de dívida emitida 313 dias após a data limite de pagamento da respectiva liquidação.

2.6.3 – Contabilização nos Serviços de Finanças

O controlo e gestão dos processos de execução fiscal nos serviços de finanças são, desde 1990, efectuados através do registo num programa informático instalado localmente, designado como Programa de Execuções Fiscais (PEF). Em Agosto de 1999, iniciou-se a substituição deste programa por uma aplicação informática mais recente designada por Sistema de Execuções Fiscais (SEF) que funciona em rede e permite a ligação entre o serviço central administrador do imposto e os serviços locais, mas o ritmo a que tem vindo a ser efectuada esta substituição tem sido demasiado lento, verificando-se que, no final de 2000, o novo sistema apenas se encontrava em funcionamento em 16 serviços e, em 1 de Outubro de 2001, ainda só se encontrava em produção em 23 dos 377 serviços existentes.

Ouvida, no âmbito do contraditório, a DGCI justificou esta situação:

> *"A morosidade da instalação do SEF que se verificou, nomeadamente no ano de 2001, ficou a dever-se ao facto dos dois técnicos encarregados de acompanharem a sua implementação terem sido deslocados para a AGT e só em Novembro daquele ano se verificou o regresso de um daqueles funcionários, tendo o serviço encarregado da aludida instalação, neste período funcionado apenas com um funcionário."*

Sobre esta matéria, torna-se difícil para o Tribunal compreender como é que a implementação de um novo sistema, concebido para desempenhar um papel tão vital (atendendo à importância das execuções fiscais, não apenas pelo montante da dívida exequenda envolvida, mas também pela necessidade de contrariar um sentimento de impunidade quanto a práticas de evasão e fraude fiscal), apontado pela própria DGCI como sendo a solução para grande parte dos problemas existentes, apenas mereceu a afectação de recursos tão limitados.

O PEF não se destina exclusivamente ao registo dos processos de execução fiscal mas permite também o registo dos processos de reclamação, impugnação, cartas precatórias, oposição e contra ordenações, que pode ser efectuado existindo ou não processo de execução fiscal. Verificou-se, no entanto, que os critérios para a utilização do programa para este fim não eram uniformes: em alguns serviços de finanças o registo de processos de contencioso era parcial ou exclusivamente efectuado em fichas ou

livros existentes para o efeito; num serviço de finanças o registo era efectuado num PEF que se encontrava fisicamente separado do destinado às execuções fiscais. Por outro lado, os critérios utilizados para o registo do valor dos processos de contencioso no PEF divergem, podendo ser registado: o valor do respectivo processo de execução fiscal, se este existir; o valor de imposto efectivamente reclamado; o valor da matéria colectável e não o do imposto; ou apenas um valor superior a zero, que é o exigido pelo sistema informático para permitir a abertura do processo.

Devido às suas características, o PEF deve ser instalado numa única máquina do serviço de finanças respectivo, o que se revela manifestamente insuficiente para as necessidades actuais da maioria dos serviços locais. Para colmatar esta situação, em alguns dos serviços de finanças da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa foram ligadas outra(s) máquina(s) àquela onde o programa está instalado de forma a permitir a existência de mais de um utilizador simultaneamente.

A instauração dos processos no PEF pode ser realizada de forma "*automática*" ou por recolha manual, dependendo do número de certidões de dívida de cada relaxe ser ou não inferior a vinte. Mas, mesmo no designado procedimento de instauração "*automático*" verifica-se a intervenção de diversas entidades: a informação é extraída pela DGITA do sistema de cobrança do IR e enviada à Direcção de Serviços da Justiça Tributária; esta direcção de serviços desagrega a informação por serviços de finanças agrupando-a depois por direcções de finanças e procedendo à sua distribuição; por sua vez, as direcções de finanças enviam a informação, através de disquetes, para os serviços de finanças respectivos, onde, finalmente, é efectuada a instauração dos processos. Em alguns serviços de finanças o ficheiro é recebido por correio electrónico, através da Rede Integrada de Informática Tributária e Aduaneira (RIITA), mas esta situação está dependente da existência de uma unidade de disquetes na máquina ligada à RIITA.

Mesmo quando a informação necessária para a instauração é recebida informaticamente, é necessário efectuar o confronto dessa informação com a informação do relaxe recebida da DGCI-IR, o serviço administrador do imposto. Quando a instauração é realizada de forma manual, a intervenção humana baseia-se na recolha dos diversos elementos da certidão de dívida e sua comparação com o relaxe, o que pode originar diversos erros de digitação, como, por exemplo, no valor, no número de liquidação ou no número da certidão de dívida. No entanto, deve destacar-se que o procedimento de instauração "*automática*" não permite ganho em termos de rapidez de instauração dos processos: verificou-se que a referida disquete é, por vezes, recebida nos serviços locais dois meses após a recepção do respectivo relaxe em suporte de papel.

No SEF, sendo a recepção das certidões de dívida efectuada através do sistema (electronicamente), a instauração dos processos de execução fiscal é realizada de forma automática, apenas sendo necessária a intervenção humana para confirmar a realização da operação. Por essa razão, apesar da transmissão da informação se efectuar electronicamente, verificou-se ainda a existência de um lapso de tempo entre a data de emissão da certidão de dívida e a instauração dos processos. Através do quadro seguinte é possível observar como se distribuem as certidões de dívida incluídas na amostra, quanto ao tempo decorrido entre a sua emissão pelo serviço administrador e a instauração do respectivo processo de execução fiscal no serviço local.

Quadro II.7 – Instauração dos processos de execução fiscal

SF	Sistema	a)	b)	De 0 a 10 dias	De 11 a 20 dias	De 21 a 60 dias	De 61 a 100 dias	Mais de 100 dias
Cascais - 1	PEF	56	62	3	11	28	11	3
Lisboa - 10	PEF	30	41	5	13	6	4	2
	SEF	2	20		1	1		
Lisboa - 2	PEF	83	49	7	17	42	13	4
	SEF	20	11	8	11	1		
Lisboa - 6	PEF	17	14	4	10	3		
Matosinhos - 1	PEF	37	63		6	25		6
	SEF	18	77	10	1	1	2	4
Oeiras - 3	PEF	54	59	5	17	18	7	7
Porto - 6	PEF	64	51	1	19	22	14	8
Porto - 7	PEF	32	47	2	9	13	5	3
Total		**413**	**51**	**45**	**115**	**160**	**56**	**37**
				11%	**28%**	**39%**	**14%**	**9%**

a) Numero total de certidões de dívida verificadas;
b) Número médio de dias entre a emissão da certidão e a instauração do processo.

No âmbito do contraditório, a DGITA, entendeu referir sobre o parágrafo anterior, o seguinte:

> *"A instauração dos processos de execução fiscal de IR, no Sistema de Execuções Fiscais – SEF, é completamente automática, não necessitando de qualquer intervenção humana, para confirmar a realização da operação, como referido no documento do Tribunal de Contas. A intervenção humana só é necessária para confirmar a impressão dos documentos processuais que daí resultam.*
>
> *Assim, o tempo normal entre a data de Emissão da Certidão de Dívida (no Serviço Administrador) e a data de Instauração do Processo Executivo (no SEF), é de 0, 1 ou 2 dias, correspondendo ao tempo necessário para transportar electronicamente a informação entre Sistemas. Têm-se verificado alguns casos de excepção em que o referido prazo foi superior, como por exemplo na fase de transição para o Euro."*

Também a Direcção-Geral dos Impostos se pronunciou sobre esta matéria, em sede do contraditório:

> *" (…) no SEF este período temporal [entre a extracção da certidão e instauração do processo] numa situação normal reduzir-se-á a 48 horas, mais ou menos, não servindo de exemplo casos como Matosinhos - 1, onde a situação ainda é complexa em termos de equipamento informático e meios humanos mas que se tenta regularizar."*

Sobre a afirmação produzida pela DGITA segundo a qual não é necessária intervenção humana para a instauração do processo de execução fiscal, entende o Tribunal ser necessário referir que esta constitui um acto formal, previsto no n.º 1 do artigo 188º do Código do Procedimento e do Processo Tributário, e é da responsabilidade do órgão periférico local da administração fiscal (serviço de finanças). Por essa razão, só se pode considerar efectivamente instaurado o processo no momento em que ocorre intervenção ao nível local. O simples facto do sistema atribuir a um serviço de finanças um conjunto de certidões de dívida, não é suficiente para que se possam considerar instaurados os respectivos processos de execução fiscal, mesmo que estes recebam automaticamente neste sistema um número de

processo, até porque na respectiva capa produzida pelo SEF, tem de constar a data de autuação e a assinatura do responsável pela mesma.

Ambas as entidades ouvidas em contraditório referiram que, em condições normais, o tempo normal para a instauração de um processo no SEF é de 48 horas. Efectivamente, a avaliação efectuada ao sistema, apesar de condicionada pela sua reduzida implementação, permitiu constatar que, desde que a transmissão electrónica da informação não sofra atrasos, o sistema dispõe de potencialidades suficientes para permitir que esse objectivo seja atingido. No entanto, conforme se pode verificar do Quadro 4, em nenhum dos 40 processos instaurados através do SEF que constituíram parte da amostra utilizada essa situação ocorreu.

De acordo com o n.º 2 do artigo 188º do CPPT, devem ser autuadas conjuntamente todas as certidões de dívidas que se encontrem no órgão de execução fiscal à data de instauração e que tenham sido extraídas contra o mesmo devedor. No Serviço de Finanças de Oeiras - 3 (Algés), verificou-se ser procedimento frequente a atribuição de um número de processo a cada uma das certidões de dívida recebidas, sem que as mesmas sejam devidamente capeadas. Este procedimento leva a que certidões de dívida para o mesmo executado, emitidas com a mesma data, recebam números de processo diferentes.

Sobre esta situação a DGCI entendeu referir o seguinte:

> *"Situações ilegais como a que apontam ao Serviço de Finanças de Oeiras - 3 (Algés) não irão acontecer no SEF dado que os procedimentos serão automatizados. Todavia contactar-se-á este Serviço para nos inteirarmos dos fundamentos deste procedimento. Sendo no entanto de referir que, com a instalação do SEF estas situações são irrepetíveis visto que o nível de segurança desta aplicação é muito apertado."*

Em nenhum dos serviços de finanças visitados o PEF estava actualizado. A referida desactualização variava entre o não registo pontual ou atraso no registo das fases intermédias dos processos até ao *assumido* não registo dessas fases intermédias (e por vezes até do próprio abate dos processos) ou dos pagamentos parcelares efectuados pelos devedores. Esta circunstância é agravada porque o PEF não actualiza as diversas fases do processo automaticamente, necessitando da intervenção do operador para a mudança de fase, mesmo quando são extraídos documentos que o próprio PEF produz e representam por si só uma mudança efectiva da fase do processo. Por essa razão, as fases de processo encontradas com mais frequência no PEF são a instauração, a citação e o abatimento (que pode ocorrer por cobrança ou por anulação parcial ou total). O PEF permite ainda a criação pelos utilizadores de códigos de fase de processo a nível local, diferentes de serviço para serviço, que posteriormente não são reconhecidos quando se procede à agregação da informação.

Nos sistemas de alguns dos serviços de finanças visitados, como aliás nos respectivos ficheiros contendo a informação dos processos que o Tribunal solicitou à Divisão de Apoio Técnico Informático e à Direcção de Serviços de Justiça Tributária para a auditoria de que se dá conta, constatou-se a existência de registos em duplicado. Esta situação verificou-se principalmente no PEF do Serviço de Finanças de Lisboa – 6, e pode ter resultado da necessidade de reconstituição dos respectivos ficheiros, com recurso a *back-up*, quando, por motivos desconhecidos, se verificou a eliminação de vários registos. Para além da situação deste serviço de finanças, que é, neste aspecto, a mais grave, com 2.434 registos em duplicado, verificou-se a existência de registo em duplicado nos ficheiros do SF do Porto – 7 (sete registos em duplicado), SF de Oeiras – 3 (quatro) e SF de Lisboa – 10 (onde apenas foi localizado um). Nalguns casos, verificou-se mesmo a eliminação, por motivos desconhecidos, de registos no PEF. Quando esta situação foi detectada foi necessário proceder a um novo registo do processo, tendo este procedimento originado, ocasionalmente, novas duplicações de

registo no PEF. Nestas circunstâncias, em alguns serviços de finanças foram desenvolvidos procedimentos ou registos alternativos, os quais, por não serem uniformes e estarem em grande parte dependentes do factor humano, não podem constituir um sistema de controlo eficaz.

Por outro lado, para a respectiva direcção de finanças e a Direcção de Serviços de Justiça Tributária disporem de informação actualizada sobre a situação dos processos em execução fiscal existentes nos serviços locais, é necessário proceder à recolha sistemática dos dados existentes em todas as bases de dados locais. A transmissão desta informação é realizada por meio de disquete e centralizada nas respectivas direcções de finanças, que, por sua vez, enviam a informação para a Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Em resultado das deficiências referidas, da não actualização do PEF e da consequente impossibilidade de determinar o total da dívida exequenda existente em cada um dos serviços de finanças, os mapas de controlo de gestão relativos à área das execuções fiscais, produzidos mensalmente pelos serviços de finanças (os modelos EF 1, 2 e 3), não resultam directamente do sistema, mas sim de registos e mapas manuais elaborados a partir dos documentos de cobrança e de anulação diariamente produzidos, associados à transição dos saldos do período anterior.

Relativamente à implementação do Sistema de Execuções Fiscais, cuja avaliação constituía um objectivo complementar da auditoria realizada, constatou-se que, em 1 de Outubro de 2001, a referida aplicação apenas se encontrava instalada em 23 serviços de finanças. E somente nos dois primeiros serviços de finanças a receber o SEF, Lisboa – 2 e Matosinhos – 1, se iniciou a migração da informação existente no PEF para o novo sistema, o que implica que nos restantes serviços de finanças onde o SEF já se encontra em produção seja necessário manter em funcionamento simultâneo os dois sistemas.

Este parágrafo mereceu os seguintes comentários por parte da DGCI:

> *"A instalação do SEF é hoje uma realidade em 30 Serviços de Finanças, onde se encontra em produção, com a migração do PEF para o SEF em termos mais céleres, dado que se conseguir aproveitar a informação do PEF até uma fase processual mais avançada o que não aconteceu com os primeiros dois Serviços.*
>
> *Convém aqui referir que por despacho Ministerial n.º 5460 de 16 de Fevereiro de 2002 foi ordenado aos Serviços Locais uma confrontação física dos processos existentes de execução fiscal com a base de dados do PEF no acto da migração desta aplicação PEF para o SEF o que está a acontecer com alguns Serviços locais nomeadamente na área da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa, dado que é aqui que se encontra o maior número de processos e o maior volume da dívida."*

Tendo em conta este facto, o referido objectivo ficou prejudicado. Porém, do que foi observado, o Sistema de Execuções Fiscais foi desenvolvido de uma forma que parece corresponder, por enquanto, às necessidades da gestão e controlo dos processos de execução fiscal, contendo um conjunto de procedimentos e rotinas automáticas que tornam mais seguro e mais rápido o desenvolvimento das várias acções necessárias no processo de execução fiscal, podendo libertar recursos para o desempenho de outras tarefas nesta área.

O sistema apresenta alterações significativas em relação ao Programa de Execuções Fiscais, das quais se destacam: a recepção das certidões de dívida é efectuada electronicamente através do sistema e a instauração dos processos de execução fiscal é realizada de forma automática, apenas sendo necessária a intervenção humana para confirmar a realização da operação; a manutenção e a introdução de alterações no sistema são efectuadas centralmente pelo serviço administrador (DGITA), situação

vantajosa em termos de normalização e rapidez da intervenção; a actualização automática de algumas fases de processo é efectuada à medida que são emitidos os modelos dos documentos existentes na própria aplicação e registado o histórico de todas as fases do processo; existência de automatismos de alerta quando da aproximação da data de prescrição do processo ou da caducidade da garantia.

Trata-se de um sistema mais potente ao nível do desempenho, nomeadamente por permitir a vários utilizadores realizarem simultaneamente operações de consulta, extracção de documentos ou alterações, e está dotado de dois níveis de acesso, sendo que apenas no nível de acesso superior é possível a anulação de juros de mora ou de custas.

Sobre as funcionalidades do SEF, a DGITA entendeu ser útil acrescentar:

> *"Entre as funcionalidades do SEF são referidos apenas dois mecanismos de alerta integrados neste sistema. Refira-se no entanto que para além dos mencionados existem muitos outros, considerados importantes na gestão dos processos executivos.*
>
> *O SEF permite três níveis de acesso:*
> *- Um nível superior no qual é permitida a anulação de Juros de Mora, Custas e até do próprio Processo, ficando no entanto registado na base de dados a operação efectuada e quem a efectuou;*
> *- Um nível normal de funcionamento com o sistema, que só não permite acesso às operações referidas para o nível anterior;*
> *- Um nível de Consultas, que só permite visualizar a informação, estando vedada qualquer acção de alteração da mesma. Esta opção pode ser disponibilizada para Utilizadores dos Serviços de Finanças, para consulta dos dados do próprio Serviço a que pertencem; a Utilizadores das DF's, para consulta da informação referente aos SF's da sua Área; e a Elementos dos Serviços Centrais, com permissão para consultar a informação de todos os Serviços de Finanças.*
>
> *Para além das consultas acima referidas, que incidem sobre as bases de dados de cada SF, encontram-se ainda disponíveis, a nível do Sistema Central, e com vários níveis de acesso, consultas a toda a informação dos processos de Execução Fiscal que se encontram no SEF. Quer a nível local, quer a nível central, será sempre possível introduzir informação adicional considerada necessária para apoio à gestão, para além da já contemplada, atendendo a que toda a informação de base se encontra disponível."*

A auditoria permitiu verificar que existem, efectivamente, outros mecanismos de alerta no SEF, todos eles importantes. No entanto, atendendo às limitações apresentadas pelo sistema anterior (PEF) considera-se que aqueles dois merecem particular referência. Aliás, a própria DGITA, apesar do comentário genérico, não sentiu necessidade de particularizar outros.
No entanto, para que as suas potencialidades sejam devidamente rentabilizadas, o Tribunal recomenda que:

- os serviços locais sejam dotados de máquinas com capacidade suficiente para o efeito;
- a implementação do sistema seja acelerada e orientada no sentido de abranger a curto prazo (não superior a um ano) um conjunto de serviços e processos a que corresponda 75% da dívida exequenda de impostos sobre o rendimento.

Sobre estas recomendações a DGCI entendeu tecer os seguintes comentários:

> *" (…) no que respeita à dotação dos Serviços locais com mais equipamento informático bem como a aceleração da instalação da aplicação do SEF concorda-se inteiramente com o proposto até porque como já vem referido e, em cumprimento do*

despacho ministerial atrás aludido, em conjugação com o despacho de SESEAF C 224/2002-XV a dinâmica imprimida a este assunto relativa a estas matérias levará até ao fim do ano, como já se referiu à instalação do SEF pelo menos em todos os Serviços de Lisboa e Porto, onde se encontra o maior número de processos e uma percentagem de mais ou menos de 80% da quantia exequenda."

Também a DGITA entendeu pronunciar-se sobre estas recomendações:

"Relativamente às recomendações feitas para que sejam retiradas todas as potencialidades do SEF informa-se:

- De acordo com decisão governamental recente, o SEF irá ser implementado em pleno (incluindo migração de processos do PEF para o SEF) no distrito de Lisboa e Porto até final do corrente ano. Estes serviços são responsáveis por cerca de 85% de toda a cobrança coerciva.

- Vão ser reforçados os equipamentos afectos ao SEF nos Serviços de Finanças de Lisboa e Porto até finais de 2002, sendo substituídos os que têm capacidade insuficiente para o sistema."

O Tribunal congratula-se com estas intenções que, a concretizarem-se, só pecam por tardias, uma vez que julga fundamental atingir o objectivo por si definido, tendo em conta a concentração e natureza da dívida em execução fiscal, bem como a prioridade que deve ser dada ao combate à fraude e à evasão fiscal.

O Tribunal de Contas entende ainda, que o SEF terá de assegurar o controlo efectivo de todos os processos nele integrados, incluindo aqueles que tenham de ser objecto de prévia migração de dados existentes no PEF, a conciliar e complementar pela informação constante dos respectivos processos.

Recomenda-se também, a introdução de alguns melhoramentos, nomeadamente quanto à informação destinada à gestão, de forma a ser possível, por exemplo, a obtenção automática dos mapas modelo EF ou de modelos que os substituam, o que permitiria simultaneamente a libertação de recursos para outras tarefas, e a interligação deste sistema com outros que registem os processos de reclamação e impugnação.

Esta recomendação mereceu o seguinte comentário por parte da DGCI:

"A referida aplicação SEF, vai permitir a elaboração automática de grande parte dos mapas ora feitos manualmente bem como as anulações, controlando todos os dados relativos aos processos executivos nomeadamente tratando as anulações quer dos processos que se encontram no PEF ou SEF, havendo apenas a resolver por parte do IR o problema das anulações parciais de imposto e/ou juros compensatórios."

Um dos objectivos da auditoria era o de quantificar o valor efectivamente cobrado depois da decisão destes recursos apresentados pelos contribuintes, mas a não actualização ou falta de registos actualizados (no PEF, nomeadamente) impediu a sua concretização. No entanto, para os casos concretos que foram objecto de verificação, foi possível constatar que uma parte significativa das decisões é favorável ao contribuinte, parecendo, por isso, lícito supor que o valor da dívida exequenda será efectivamente inferior ao valor apresentado no sistema central do IR.

Por outro lado, sendo obrigatória a constituição de uma garantia para suspender o processo de execução fiscal, se o contribuinte apresentar um seguro caução ou uma garantia bancária (que, aliás, são as duas situações mais frequentes nos processos de elevado montante) terá de assumir vários

encargos, designadamente, o pagamento do imposto do selo[1] e o pagamento dos ónus inerentes à garantia (à entidade bancária).

Quando, por uma decisão favorável ao devedor em processo de reclamação, impugnação ou oposição, o serviço administrador procede à anulação da parte da dívida extinta por essa decisão, esta é frequentemente efectuada anulando toda a liquidação inicial, emitindo uma nova liquidação pelo valor que se mantém em dívida e um reembolso ao contribuinte pela quantia entretanto paga. Este procedimento origina diversas liquidações relativamente ao mesmo exercício e leva a que muitas delas ocorram muito próximo, ou mesmo após o prazo de caducidade do imposto, o que é susceptível de afectar a arrecadação de receita, porque, se entre o termo do ano em que se verificou o facto tributário e a comunicação da segunda liquidação ao contribuinte se tiver esgotado o prazo de caducidade, o Estado fica sujeito a que, mesmo a parte da dívida que não foi anulada, pela impugnação ou pela reclamação, não seja cobrada. Este procedimento deve ser revisto no sentido de anular apenas a parte cuja impugnação ou reclamação foi aceite.

Os processos de execução fiscal devem ser instaurados no serviço de finanças cujo código consta da certidão de dívida emitida pelo serviço do IR (ou a solicitação do contribuinte, no SF da área da sua nova residência se este o solicitar no prazo de 30 dias).

No decurso da auditoria, foi possível verificar a existência de alguns problemas, nomeadamente, por as certidões de dívida serem enviadas para um serviço de finanças que não era o de competência territorial, em consequência do respectivo código não corresponder à residência fiscal do contribuinte indicada na mesma certidão, por serem emitidas com códigos de serviços de finanças já extintos e que o sistema do IR continua a assumir como existentes, ou por não terem em conta alterações de residência entretanto ocorridas. Quando estas divergências são detectadas antes da instauração do processo, a certidão de dívida é enviada para o serviço de finanças competente, sendo comunicado o facto à Direcção de Serviços de Cobrança de IR, por ofício. Se a divergência for detectada apenas depois da instauração do processo, este é abatido e enviado para o serviço de finanças competente.

Com a instalação do SEF, a Direcção de Serviços de Cobrança do IR deixou de enviar para os serviços de finanças os Documentos Únicos de Anulação (DUA) passando os mesmos a ser impressos por este a partir do respectivo programa informático[2]. Se este procedimento é vantajoso quando as certidões de dívida anuladas respeitam a processos já instaurados no SEF, sendo a respectiva dívida anulada automaticamente no sistema e impresso localmente o respectivo DUA, para as certidões de dívida mais antigas, que foram instauradas e se mantêm exclusivamente no PEF, o SEF indica apenas a existência de anulações pendentes, por não as reconhecer. O SEF permite apenas a impressão de uma listagem com indicação do nome e número de identificação fiscal (NIF) respectivos, sem indicar o valor da anulação. Neste caso, para proceder à respectiva anulação, o serviço de finanças terá de consultar no Sistema de Cobranças do IR, o NIF desse contribuinte para, através de uma impressão dessa consulta, procurar em todos os processos existentes no PEF desse contribuinte qual a certidão de dívida a que corresponde a anulação.

Por ser demorado, o procedimento só é realizado ocasionalmente, razão que pode justificar a existência de vários processos ainda activos no PEF que não constavam do SCIR como tal. Na maioria dos casos, as anulações ficam pendentes a aguardar a migração dos respectivos processos do PEF para o SEF. Quando por comunicação do contribuinte, ou por outra forma, o serviço de finanças tem conhecimento que ocorreu uma anulação, confirma a mesma através da consulta que efectua ao

[1] O Orçamento de Estado para o ano de 2002, veio rever o valor a pagar pelas garantias, uma vez que prevê que estas ficam isentas de Imposto do Selo.

[2] A DSCIVA ainda envia para os serviços de finanças os seus documentos de anulação.

Sistema de Cobrança do IR e extrai uma impressão do écran respectivo para documentar a anulação do processo.

Outra situação que fica pendente no SEF corresponde à anulação de liquidações com imposto e juros compensatórios, que não é reconhecida pelo sistema quando emitida pelo valor total (não distinguindo entre imposto e juros).

A DGITA entendeu referir sobre os parágrafos anteriores:

> *"Com a implementação do SEF, as Anulações, provenientes do IR, IVA e CA, analogamente ao que acontece para as instaurações, são efectuadas de uma forma automática, com a impressão no respectivo local, do Documento de Anulação (DUA).*
>
> *Como estava previsto ser efectuada a Migração dos dados do PEF para o SEF na altura em que o SEF fosse instalado, facto que efectivamente não se tem vindo a verificar, nomeadamente devido à morosidade e complexidade das operações, as anulações enviadas para processos ainda não constantes no SEF começaram a ficar pendentes de tratamento.*
>
> *Por outro lado, como os procedimentos implementados para o tratamento de Anulações do SEF prevêem a discriminação dos valores a anular tal como constavam na certidão de dívida que originou o processo executivo e nem sempre é possível por parte do Sistema do IR tal discriminação, têm ocorrido situações que também ocasionam Anulações pendentes.*
>
> *Para ultrapassar estas situações está a ser desenvolvida uma componente aplicacional que irá tratar as anulações totais, no caso do processo já existir no SEF. Caso o processo não exista no SEF ou a anulação seja parcial (desconhecendo-se o montante específico a anular de imposto e de Juros), proceder-se-á à impressão das anulações, para tratamento manual."*

Foi efectuada a comparação entre a informação das certidões de dívida existentes na base de dados do sistema de cobrança do IR, que deveria conter apenas registos com dívidas ainda activas à data de extracção da informação, e a existente nos sistemas locais de execução fiscal dos serviços de finanças de Lisboa – 6, Oeiras – 3, Cascais – 1 (todos equipados com o PEF) e Lisboa – 2 (já equipado com o SEF). Em qualquer dos casos, verificou-se a existência de certidões de dívida já abatidas que permanecem activas no sistema de cobrança do IR, conforme se pode verificar nos quadros II.8 e II.9.

Refira-se, quanto a estes quadros, que os dados respeitantes às extinções ocorridas no ano de 2001 incluem certamente algumas certidões de dívida abatidas nos sistemas locais entre 7 de Agosto, data em que foi extraída a informação do SCIR, e 30 de Setembro, data da extracção da informação desses sistemas, que o SCIR não poderia, logicamente, considerar. Há, por outro lado, que assumir um período de tempo razoável que se admite possa demorar a recolha dos respectivos documentos. No entanto, para além das divergências resultantes das situações indicadas, destaca-se o elevado número de certidões de dívida por recolher, tanto mais que a comparação foi efectuada apenas para quatro serviços de finanças, e o facto de algumas se encontrarem por recolher desde há vários anos.

Questionados os responsáveis locais, as causas apontadas foram as dificuldades existentes na recolha para o sistema do IR de alguns documentos de cobrança, nomeadamente os relacionados com os processos incluídos no Decreto-Lei n.º 124/96, no Decreto-Lei n.º 225/94 e de guias modelo 82 resultantes de situações de auto-denúncia.

Conforme estava previsto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/96, os respectivos pagamentos iniciaram-se em Janeiro de 1997, quando ainda não se encontrava disponível nos serviços locais a aplicação informática destinada ao seu acompanhamento, situação que só ocorreu no mês de Julho. Durante este período, os serviços de finanças elaboraram planos de pagamento provisórios e os

respectivos pagamentos foram efectuados através de guias manuais. Depois de o sistema ter entrado em funcionamento, os elementos existentes foram recolhidos e o contribuinte notificado da liquidação definitiva, verificando-se, em alguns casos, divergências entre os planos de pagamentos provisórios e os que o sistema calculou.

Por outro lado, nas situações de auto-denúncia, os contribuintes não prestavam, por vezes, elementos suficientes para identificar claramente a respectiva liquidação ou faziam-no erradamente. Neste caso, os documentos podem não ter sido ainda recolhidos ou, se o foram, terem sido rejeitados pelo sistema.

Não existe actualmente um sistema informático que relacione as bases de dados dos serviços de finanças com as bases de dados dos serviços centrais, o que origina a desactualização de todo o sistema. Existem processos que já estão abatidos no PEF, por se encontrarem pagos, cuja dívida ainda continua activa na DGCI-IR. Tal facto resulta do atraso na recolha de guias de pagamento e na sua reconciliação uma vez que muitas delas não referenciam o número da liquidação a que se reportam. Deste modo, quando se procede à recolha das guias nos Núcleos de Recolha Distrital é impossível associar o pagamento à respectiva liquidação, apenas se sabendo qual o contribuinte que pagou.

A recolha dos pagamentos e das anulações efectuados em processos de execução fiscal deve ser efectuada com maior brevidade, tendo sempre em atenção que os serviços de finanças devem inscrever todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação da guia de pagamento. Só os serviços centrais do IR podem emitir ordens de anulação e desta forma o serviço de finanças extinguir o processo executivo.

As causas apontadas foram posteriormente confirmadas através da análise de alguns dos processos. Esta situação é particularmente grave porque o sistema de cobrança do IR, cuja gestão é partilhada pela entidade administradora do imposto e pela DGITA, deveria conter informação fiável e actualizada sobre a situação das dívidas dos contribuintes e, nomeadamente, sobre a sua extinção. A não ser assim, para além do ónus causado por se manterem activos no sistema registos respeitantes a situações já resolvidas, existe o sério risco de serem retidos reembolsos a contribuintes cuja situação se encontre regularizada. Embora tenham sido tomadas algumas medidas para impedir a ocorrência deste tipo de situações, por exemplo, através do recurso à informação existente ao nível local, a falta de fiabilidade das bases locais não constitui garantia suficiente para obviar essa possibilidade.

Quadro II.8 – Certidões de dívida já extintas no PEF dos SF de Cascais - 1, Lisboa - 6 e Oeiras - 3 que permanecem activas no SCIR, por ano de extinção

(valores em escudos)

SF	Motivo da extinção	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		Total	
		(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor
Cascais - 1	Não indicado															1	167.176	15	175.194	16	342.370
	Por cobrança	2	250.195	3	5.609.569	10	2.669.255	19	8.373.118	65	33.159.484	155	165.640.330	93	101.030.447	63	35.640.615	272	82.615.502	682	434.988.515
	Anulação da dívida					1	45.258			2	27.993	4	4.438.291	2	1.072.519	3	380.900.164	10	4.784.629	22	391.268.854
	Amnistia/Perdão									1	77.529									1	77.529
	Cobrança DL n.º 225/94	2	5.774.593	6	6.942.584			6	3.722.879					2	9.683.616	1	62.044	2	12.914.204	19	39.099.920
	Cobrança DL n.º 124/96							1	355.556	35	53.208.083	16	3.963.470	86	99.114.692	42	58.235.864	59	340.708.370	239	555.586.035
	Total	4	6.024.788	9	12.552.153	11	2.714.513	26	12.451.553	103	86.473.089	175	174.042.091	183	210.901.274	110	475.005.863	358	441.197.899	979	1.421.363.223
Lisboa - 6	Não indicado									1	281.487			19	73.340.219			2	190.796	22	73.812.502
	Por cobrança	1	17.731	4	4.922.300			19	13.729.054	1	2.906.859	17	24.445.639	13	22.514.279	12	31.587.777	153	26.657.920	220	126.781.559
	Anulação da dívida									12	45.472.201	8	1.701.298	7	735.570	8	3.030.904			35	50.939.973
	Outros motivos					1	32.539	5	165.101.232	3	2.520.300									9	167.654.071
	Cobrança DL n.º 225/94							5	267.405	7	26.188.891									12	26.456.296
	Cobrança DL n.º 124/96									20	1.082.992.586	28	142.296.068	70	124.645.313	24	202.082.339	11	92.685.230	153	1.644.701.536
	Total	1	17.731	4	4.922.300	1	32.539	29	179.097.691	44	1.160.362.324	53	168.443.005	109	221.235.381	44	236.701.020	166	119.533.946	451	2.090.345.937
Oeiras - 3	Não indicado					5	98.648	1	44.641	1	17.872			1	28.426			5	925.468	13	1.115.055
	Por cobrança	1	121.642	4	14.916.071	6	853.235	2	152.923	22	37.746.159	19	2.243.155	10	41.264.368	19	9.080.106	405	1.168.695.871	488	1.275.073.530
	Anulação da dívida	3	168.267			2	1.572.951	1	9.720	99	4.913.471	16	823.411	96	15.775.800	10	2.742.288	31	29.575.433	258	55.581.341
	Outros motivos							1	31.035											1	31.035
	Cobrança DL n.º 225/94			14	4.218.731	17	8.848.593	12	14.105.738	1	1.491.999	2	7.725.183			2	493.627	1	267.052	49	37.150.923
	Cobrança DL n.º 124/96									52	60.227.335	76	39.838.714	114	444.648.925	51	206.823.916	21	69.745.722	314	821.284.612
	Total	4	289.909	18	19.134.802	30	11.373.427	17	14.344.057	175	104.396.836	113	50.630.463	221	501.717.519	82	219.139.937	463	1.269.209.546	1.123	2.190.236.496
Total		9	6.332.428	31	36.609.255	42	14.120.479	72	205.893.301	322	1.351.232.249	341	393.115.559	513	933.854.174	236	930.846.820	987	1.829.941.391	2.553	5.701.945.656

(a) Quantidade de certidões de dívida.

Conforme é evidenciado no quadro anterior, existem processos que já estão abatidos no PEF, por se encontrarem pagos, cuja dívida ainda continua activa na DGCI-IR. Tal facto resulta do atraso na recolha de guias de pagamento (*guias modelo n.º 82*) e na sua reconciliação uma vez que muitas dessas guias não referenciam o número da liquidação a que se reportam. Deste modo, quando se procede à recolha das guias nos Núcleos de Recolha Distrital é impossível associar o pagamento à respectiva liquidação, apenas se sabendo qual o contribuinte que pagou.

Quadro II.9 – Certidões de dívida já extintas no SEF do SF de Lisboa – 2 que permanecem activas no SCIR, por ano de extinção

(valores em escudos)

Motivo da extinção	1997		1998		1999		2000		2001		Total	
	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor	(a)	Valor
Pagamento voluntário					1	5.032.863	93	19.004.625	110	14.890.072	204	38.927.560
Pagamento e anulação							1	257.310	37	199.948.677	38	200.205.987
Anulação									14	22.957.004	14	22.957.004
Anulação em oposição									2	45.743.598	2	45.743.598
DL n.º 124/96	15	1.211.412.697	5	30.198.264	6	58.537.474	43	445.872.746	209	2.178.440.290	278	3.924.461.471
TOTAL	**15**	**1.211.412.697**	**5**	**30.198.264**	**7**	**63.570.337**	**137**	**465.134.681**	**372**	**2.461.979.641**	**536**	**4.232.295.620**

(a) Quantidade de certidões de dívida.

Sobre existência de certidões de dívida activas no sistema central do IR já abatidas nos sistemas locais, a DGCI vem referir que:

> *" (…) elas são resultantes de situações de auto-denúncias ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, que no entanto com a nova modalidade de migração se prevê o saneamento de grande parte destas situações."*

Também a DGITA entendeu referir-se a esta situação:

> *"Relativamente ao sistema do Decreto-Lei n.º 124/96, foi distribuído um programa para simulação dos planos de pagamento em Setembro/1996. No entanto, a primeira componente do sistema só começou a ser implementada em meados de Fevereiro/1997, em virtude do Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro ter introduzido alterações de fundo no referido diploma, obrigando à reformulação global do sistema que estava em fase final de desenvolvimento.*
>
> *No entanto este Sistema integra componentes para correcção de informação e conciliação de pagamentos que, sendo correctamente utilizados, devem superar todas as divergências que eventualmente conduzam à rejeição dos pagamentos por parte do Sistema do IR.*
>
> *Realça-se ainda que toda a informação relevante do Decreto-Lei n.º 124/96 e do SEF se encontra disponível no Sistema Central, sendo possível efectuar os cruzamentos considerados convenientes com outros sistemas de informação, também residentes no Sistema Central."*

Para o Tribunal, a possibilidade de cruzamento de informação que é referido existir associada à detecção de um elevado número de problemas na conciliação de dados entre os vários sistemas, só vem confirmar a conclusão de que o controlo exercido não é suficiente.

A 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa desenvolveu alguns procedimentos com o objectivo de aumentar a eficácia na cobrança de dívidas fiscais na sua área de competência:

- Aplicação "Radar", a funcionar desde o fim do ano de 1999, que efectua o cruzamento dos dados extraídos do PEF com a base de dados da contribuição autárquica e com outras bases de dados da administração fiscal – são analisadas as bases do registo predial, do registo automóvel e do registo nacional de pessoas colectivas e quando é detectado algum bem penhorável em nome do devedor é imediatamente requerido ao Tribunal Tributário o arresto dos referidos bens. Foi referido que este procedimento não é susceptível de aplicação com o SEF porque o sistema é pouco elástico e seria necessário que a informação fosse disponibilizada facilmente pela DGITA. Está actualmente em desenvolvimento um procedimento para permitir a "penhora automática";

- Aplicação "Rede" para a penhora dos cheques de reembolso nos casos em que exista execução fiscal, consiste no cruzamento da base de dados PEF com a lista de contribuintes que têm a receber reembolsos de imposto, através do envio de uma listagem do PEF à DGITA que os cruza com a listagem dos reembolsos. Esses cheques são retidos no serviço de finanças para garantir a dívida fiscal. Apesar de se concordar com o não pagamento de reembolsos a contribuintes com dívidas em execução fiscal, o procedimento implementado só impede pagamentos em cheque, admite retenções a contribuintes sem dívidas e infringe o regime legal da Tesouraria do Estado por serem utilizadas contas bancárias não integradas nessa tesouraria;

- Instalação do PEF em rede local, recorrendo à utilização de equipamento informático desactivado pela DGITA;

- Constituição, para dívidas superiores a 50 mil contos, de equipas de técnicos da Divisão de Gestão da Dívida Executiva, que se deslocam às empresas com o objectivo de recolher informação sobre bens penhoráveis para posteriormente ser transmitida aos chefes dos serviços de finanças respectivos;

- Elaboração das citações e das capas dos processos, que é da competência dos serviços de finanças, passou a ser efectuada na direcção de finanças.

Sobre as limitações referidas, no cruzamento da informação do SEF com outras bases de dados, entendeu a DGCI comentar:

> *"O SEF permite alargar o cruzamento das bases de dados a nível nacional, e não só a nível distrital ao contrário do que parece resultar da informação colhida na aplicação RADAR da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa. Sendo que a respectiva aplicação encontra-se preparada para a compensação de dívidas como preceitua o artigo 40.° n.º 2 da LGT conjugada com o CPT nos seus artigos 89.° e 90.°."*

De acordo com a informação transmitida ao Tribunal, o problema não se encontra na impossibilidade de o SEF alargar o cruzamento das bases de dados a nível nacional mas em não assegurar tempestivamente os resultados pretendidos com essa pesquisa.

Apesar da competência para a tramitação dos processos de execução fiscal competir fundamentalmente aos serviços locais, verificou-se que no caso dos contribuintes com dívida

exequenda superior a 50 mil contos, designados por "grandes devedores", os respectivos processos de reclamação e impugnação são tratados ao nível regional. Foi possível constatar que alguns destes processos estão pendentes de decisão durante um largo período de tempo.

2.6.4 – Avaliação do Sistema de Contabilização e Controlo

O Controlo exercido sobre as execuções fiscais de impostos sobre o rendimento com certidões de dívida emitidas até ao final de 2000 foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada devido às deficiências detectadas nos procedimentos, à desactualização dos sistemas de registo, à manutenção prolongada das dívidas e à possibilidade de ocorrência de erros ou fraudes sem detecção que, no seu conjunto, excedem o que seria admissível para o respectivo sistema de contabilização poder ser considerado fiável e consistente.

A análise efectuada pelos serviços do Tribunal no decurso da auditoria e das acções preparatórias do presente Parecer, aos sistemas de informação que foram utilizados para contabilização e controlo das execuções fiscais, permite ainda evidenciar que:

- A informação a considerar para efeito da Conta Geral do Estado de 2000 foi a registada em tabelas mensais resultantes de pesquisas efectuadas à base de dados do sistema central de IR, excepto na parte relativa à cobrança que, por ter sido obtida pelas tesourarias de finanças, foi substituída pelos valores constantes das tabelas mensais das respectivas direcções de finanças.

  A principal deficiência deste procedimento consiste em registar liquidações (e respectivas anulações) por um sistema central e a respectiva cobrança pela contabilização dos serviços locais e regionais quando esta cobrança não é coerente com a apurada pelo sistema central, nem sequer tem sido passível de conciliação em termos globais; a informação registada também não permite distinguir a receita em fase de execução fiscal nem entre cobrança voluntária e cobrança coerciva.

  Para dar conta da gravidade desta situação bastará referir alguns indicadores da dimensão das respectivas consequências.

  O valor das dívidas de receitas desta área (IRS, IRC e respectivos juros) incluído no saldo final da CGE de 2000 diferia em mais de 3,5 milhões de contos do registado na tabelas do serviço administrador (conforme se pode observar no quadro II.1), tendo ainda sido possível determinar que nenhum dos valores se encontrava correcto.

  Por sua vez, a receita cobrada de IR (IRS e IRC) registada nas tabelas das direcções de finanças excedia em 19,8 milhões de contos a cobrança inscrita nas tabelas do serviço administrador, como obtida pelas tesourarias de finanças (34 milhões de IRS a mais e 14,2 milhões de IRC a menos).

  Os valores referidos no Relatório da CGE como correspondentes à cobrança coerciva de receitas administradas pela DGCI (137,7 milhões de contos no total e 55,7 milhões de contos de IR) excederam em 27,2 milhões no total e em 11,1 milhões na receita de IR, os valores anuais arrecadados que serviram de base ao cálculo da receita consignada ao Fundo de Estabilização Tributário.

- Em mais de 95% dos serviços de finanças, apenas se encontrava instalada, no final de 2000, a aplicação informática de âmbito local, designada por Programa de Execuções Fiscais (PEF), que foi concebida para registar informação sobre processos de justiça tributária (execução fiscal, reclamação, impugnação, oposição e contra-ordenação) e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão; as deficiências e a desactualização reveladas por esta aplicação justificaram que a informação dela resultante tivesse sido avaliada como não sendo fiável.

- Em 16 serviços de finanças também já tinha sido instalada a aplicação informática de âmbito central, designada por Sistema de Execuções Fiscais (SEF), que foi concebida para registar informação sobre processos de execução fiscal e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão (funções em que deveria substituir o PEF).

  Esta aplicação não pôde ser objecto de uma avaliação conclusiva porque, apesar de apresentar potencialidades que permitem contabilização e controlo efectivos, a implementação do SEF ainda não abrangia um número de serviços que pudesse considerar-se relevante nem a totalidade dos processos existentes em cada serviço (devido à existência de problemas na migração dos dados do PEF para o SEF).

- Apesar de todas as suas limitações, que derivam da antiguidade, eventual má utilização ou falta de manutenção do PEF, ele foi, até à entrada em funcionamento do SEF, em 1999, o único sistema de registo e gestão dos processos de execução fiscal. Actualmente, até porque o número de serviços de finanças equipados com o SEF é muito reduzido, a correcção dos registos existentes no PEF e a sua actualização tempestiva é imprescindível para se conhecer a situação real das execuções fiscais existente ao nível dos serviços de finanças e, consequentemente, para o respectivo controlo e gestão adequada.

- Por outro lado, a migração dos processos para o SEF obriga à recolha de informação que não era registada no PEF, mas que é necessária no novo sistema. Por essa razão, será sempre necessária a actualização da informação referente aos processos antigos instalados, quer ela envolva ou não a triagem prévia dos processos entretanto abatidos ou cuja cobrança se revele de todo inexequível.

- Os serviços de finanças elaboravam ainda mensalmente mapas para registar a situação global das execuções fiscais de contribuições e impostos (EF1), de dívidas diversas (EF2) e de penhoras e vendas realizadas (EF3), discriminadas por quantidade e valor de processos acrescidos, abatidos e em saldo. Apesar de utilizados como elementos de contabilização e controlo, a nível local, regional e central, estes mapas não são produzidos nem sustentados por um sistema de contabilização fiável mas resultam apenas da contabilização autónoma de documentos cobrados ou anulados, associada à transição dos saldos do período anterior (para os quais não se consegue comprovar a devida correcção).

- O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento, nomeadamente em fase de execução fiscal, efectuado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento apresentou desvios significativos face à informação constante dos sistemas locais que foram objecto da auditoria, os quais ficaram essencialmente a dever-se a desfasamento no registo dos dados (caso de dívidas abatidas nos sistemas locais que ainda se encontravam activas no sistema central e de dívidas remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem essa alteração ter sido registada no sistema central).

- O sistema de contabilização e controlo das execuções fiscais cuja avaliação, na parte relativa a impostos sobre o rendimento, constituiu o principal objectivo da auditoria, deveria conter o registo da informação sobre as receitas liquidadas para as quais, por falta de pagamento no respectivo prazo de cobrança voluntária, tivesse sido extraída certidão de dívida.

- Este sistema deveria igualmente ser parte integrante do modelo de contabilização da Receita do Orçamento do Estado, no âmbito do qual deveria ser registada a informação sobre liquidações com certidão de dívida emitida, bem como as subsequentes cobranças e anulações (totais ou parciais), permitindo definir, a cada momento, o valor em dívida por liquidação (certidão) e para o conjunto das liquidações (certidões); deveriam ser registados os dados relativos a cada operação, pelo serviço responsável pela sua realização, para ser possível obter um extracto da movimentação relativa a cada dívida e não apenas a situação da mesma no momento da pesquisa.

- Para além das operações com impacto no valor em dívida, o sistema deveria também conter a informação sobre as operações necessárias ao controlo efectivo da mesma, ou seja, todas as que afectassem a situação da dívida até à sua extinção; deveria ainda ser registada a transferência de dívidas para áreas fiscais ou serviços distintos daqueles a que foram previamente afectas, para o sistema poder identificar, a cada momento, a entidade responsável pela respectiva execução.

- Continua a ser necessário proceder ao desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida na área das execuções fiscais como seja um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e dos que emitiram as certidões dessas dívidas (para assegurar que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas), bem como um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresente dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos.

- A actualização de equipamento informático deve constituir uma clara prioridade desta área, na medida em que traria benefícios significativos na operacionalidade dos serviços, obviando em termos temporais a duração dos processos de execução fiscal.

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Considerações gerais

A Conta Geral do Estado, no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" (Volume II), evidencia, para cada dotação orçamental, a "despesa paga", correspondente aos pagamentos efectuados pelo Tesouro:

- autorizados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento (relativamente às despesas de serviços simples e às transferências para serviços com autonomia não integrados no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho),
- autorizados pelos serviços com autonomia administrativa integrados no RAFE (tendo como limite o crédito da dotação liberto pela respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento),

deduzindo ao montante desses pagamentos (saídas de fundos) o valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem 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 Ministério:

Quadro III.1 – Execução orçamental

(em escudos)

Ministério	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	507 470 628 454,00	535 166 320,00	506 935 462 134,00
Negócios Estrangeiros	77 136 292 952,00	672 141 000,00	76 464 151 952,00
Equipamento Social	213 300 161 443,00	6 533 653 778,00	206 766 507 665,00
Defesa Nacional	365 915 354 278,00	7 519 840 863,00	358 395 513 415,00
Administração Interna	245 212 018 339,00	4 227 293 072,00	240 984 725 267,00
Finanças	3 878 316 003 679,00	43 610 164 531,00	3 834 705 839 148,00
Economia	86 520 475 205,00	75 837 477,00	86 444 637 728,00
Trabalho e Solidariedade	515 637 508 348,00	51 551 179,00	515 585 957 169,00
Justiça	92 480 998 950,00	280 400 110,00	92 200 598 840,00
Planeamento	40 970 100 597,00	5 337 763,00	40 964 762 834,00
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	109 049 480 445,00	810 770 849,00	108 238 709 596,00
Educação	1 243 432 333 608,00	2 716 046 235,00	1 240 716 287 373,00
Saúde	956 402 439 530,00	1 119 407 438,00	955 283 032 092,00
Ambiente e Ordenamento do Território	36 967 370 487,00	1 343 342 095,00	35 624 028 392,00
Cultura	41 684 722 506,00	61 554 015,00	41 623 168 491,00
Ciência e Tecnologia	24 910 139 750,00	21 250 735,00	24 888 889 015,00
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 724 466 159,00	60 136 810,00	7 664 329 349,00
Total	**8 443 130 494 730,00**	**69 643 894 270,00**	**8 373 486 600 460,00**

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 (cfr. ponto 3.3.3), 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 8.373.486.600.460$00, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 8.443.130.494.730$00, deduzido de 69.643.894.270$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (67.664.453.947$00) e em 2001 (1.979.440.323$00).

Os valores da "despesa paga" registados na Conta merecem, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, as seguintes considerações gerais que, na sua maioria, têm sido uma constante em anteriores Pareceres, sem que se tenha assistido a melhorias significativas.

a) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação não são evidenciados.

Tais encargos serão pagos no(s) ano(s) seguinte(s) por despesa orçamental ou, designadamente no caso dos encargos em dívida do Serviço Nacional de Saúde e do porte pago, são liquidados, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado por operações de tesouraria. Relativamente a esses dois casos verificou-se em 2000:

- De acordo com informação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (prestada em 17/04/2002), o défice do exercício de 2000 do Serviço Nacional de Saúde ascendeu a 224.014 milhares de contos, a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores, totalizando o défice acumulado em 31/12/2000 o montante de 396.809 milhares de contos, o que representa um agravamento de 174.684 milhares de contos (+78,6%) em relação ao verificado no ano anterior.
- Relativamente ao porte pago, de acordo com a informação prestada pelo Instituto da Comunicação Social e pelos CTT, por insuficiente dotação orçamental, em 2000, apenas foi pago aos CTT 31,3% (1.013,2 milhares de contos) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (3.238,7 milhares de contos), tendo no último quadriénio essa percentagem variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). Reportado a 31/12/2000, o total acumulado desses encargos não pagos ascendeu a 5.567,2 milhares de contos, o que representa um agravamento de 2.216,4 contos (+66,4%) em relação ao verificado no ano anterior.

Verificam-se, assim, situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 3.º, do n.º 2 do art.º 9.º e do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

O pagamento desses encargos por operações de tesouraria, significa a sua completa desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

b) 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 RAFE (ou apenas integrados quanto às despesas de funcionamento)[1], em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos)[2].

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre 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 10.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (aprovou essas normas para 2000), 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".

Salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não indicam as verbas não utilizadas e, quanto às reposições não abatidas, não distinguem as que resultam de: i) pagamentos indevidos ocorridos em anos anteriores e as ii) verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos). Nos últimos cinco anos, as reposições não abatidas apresentaram a seguinte evolução:

1996	81.152	milhares de contos
1997	108.949	" " "
1998	67.590	" " "
1999	61.396	" " "
2000	95.768	" " "

Neste processo, que compromete o rigor das 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 ano) 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[3], questão que se analisa em seguida.

[1] Cfr., adiante, o ponto 3.2.*a)*.

[2] 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. De notar que, relativamente a diversos serviços do Estado e às verbas recebidas por conta do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" e outras, aprovadas pelo Ministro das Finanças, não é obrigatória a reposição de saldos (art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (decreto de execução orçamental para 2000)).

[3] 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.

c) 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 13 do art.º 7.º da Lei do Orçamento do Estado para 2000 autorizou o Governo a:

> *"Transferir para o Orçamento de 2000 os saldos das dotações dos programas com co-financiamento comunitário, constantes do Orçamento do ano económico anterior, para programas de idêntico conteúdo, tendo em vista as características desses programas e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas ".*

Em resultado deste processo continuado, conforme consta de anteriores Pareceres, tem-se verificado 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 os anos de 1996 a 2000: (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, 1998, 1999 e 2000, 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	Créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas				(2) : (1) %
		Total	Cap.º 50	Lei de programação militar	Outros	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1996	81 152	54 981	n.d.	n.d.	n.d.	67,8%
1997	108 949	59 317	32 270	25 709	1 338	54,4%
1998	67 590	32 788	28 448	3 261	1 079	48,5%
1999	61 396	47 358	27 789	17 174	2 395	77,1%
2000	95 768	45 623	12 797	32 328	(a) 498	47,6%

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.

(a) As principais dotações são referentes a:

(em milhares de contos)

M. da Reforma do Estado e da Administração Pública
– Transferência para o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão 365
M. da Defesa Nacional
– Exército - Comando de Logística 103

Dada a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, variando entre 47,6% e 77,1% nos cinco 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 de alterações orçamentais por abertura de créditos especiais.

Essas reposições para a abertura de créditos especiais totalizaram 45.623 milhares de contos em 2000, representando os saldos respeitantes à lei de programação militar 70,9%, as reposições de saldos do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" 28,0% e as restantes reposições de saldos 1,1%.

Dos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas relativos ao Cap.º 50, salientam-se os destinados ao IFADAP (4,3 milhões de contos), às Administrações Regionais de Saúde e ao Instituto Nacional de Habitação (1,2 milhões de contos para cada) e às Comissões de Coordenação Regional (1,0 milhões de contos), que representam 60,4% do total.

Dados os efeitos descritos em termos de 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.

d) 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, a Lei do Orçamento do Estado para 2000, no seu art.º 82.º, veio permitir que os saldos de diversas dotações do OE/2000 inscritas no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais de operações de tesouraria, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 30 de Junho de 2001 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2001).

A transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria (conta de "Saldos do Cap.º 60 do OE/2000") ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa em 2.479,1 milhares de contos.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronunciou sobre este ponto.

3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de administração financeira do Estado), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e de fundos públicos, definindo:

- o regime geral – a autonomia administrativa;

- o regime excepcional – a autonomia administrativa e financeira, para os "serviços e fundos autónomos".

Dada a incidência que o regime financeiro dos serviços tem nos valores da despesa evidenciados na Conta, analisa-se em seguida o estado de concretização da reforma prevista nesses diplomas.

a) Serviços integrados no novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime geral de administração financeira do Estado passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa que se caracteriza, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilística, 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[1].

Quanto ao prazo para a sua implementação, estabelecia o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92 que: *"A transição para o novo regime financeiro previsto no presente diploma far-se-á durante o ano económico de 1993, ficando salvaguardada a possibilidade de uma aplicação anterior aos serviços e organismos da Administração Pública que reunirem as condições indispensáveis".*

O quadro seguinte evidencia, o número de serviços (anteriormente serviços simples ou com autonomia administrativa) que, em 31/12/2000, estavam integrados no SIC para processamento das despesas de funcionamento, por Ministério e ano de entrada neste sistema, comparando-se o número de serviços integrados face ao universo.

Refira-se que em virtude da alteração na estrutura orgânica do Governo verificada entre 1999 e 2000, para permitir efectuar comparações, considerou-se que nos anos anteriores correspondiam a cada ministério os serviços que o integravam em 2000[2].

[1] Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneio e para contas de operações de tesouraria.

[2] Esses ajustamentos foram efectuados relativamente ao Ministério do Equipamento Social e ao Ministério do Planeamento (antes integrados num único ministério), ao Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública que não existia em 1999, bem como relativamente aos serviços que transitaram entre os Encargos Gerais da Nação e ministérios do Trabalho e Solidariedade, do Ambiente e Ordenamento do Território e da Ciência e Tecnologia.
De notar que nos pontos seguintes, relativos à execução orçamental, para permitir a comparação entre 1999 e 2000 procedeu-se também a esse ajustamento, igualmente efectuado no Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE/2000 (Vol. I).

Quadro III.2 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento – por Ministério

Ministério	Ano de integração no SIC					Total (a)	Serviços integrados (em %)
	93-97	98	99	2000	Total		
Encargos Gerais da Nação	2	15	2	3	22	40	55,0
Negócios Estrangeiros	5	1	6	-	12	(b) 18	66,7
Equipamento Social	2	-	6	5	13	23	56,5
Defesa Nacional	-	-	-	9	9	59	15,3
Administração Interna	(c)	6	-	2	8	29	27,6
Finanças	16	2	1	-	19	19	100,0
Economia	-	21	5	-	26	27	96,3
Trabalho e Solidariedade	2	5	1	1	9	22	40,9
Justiça	2	-	1	4	7	59	11,9
Planeamento	-	-	2	3	5	6	83,3
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1	1	-	-	2	30	6,7
Educação	-	-	-	1	1	(d) 1509	0,1
Saúde	4	3	-	1	8	8	100,0
Ambiente e Ordenamento do Território	2	1	5	2	10	21	47,6
Cultura	-	-	1	2	3	78	3,8
Ciência e Tecnologia	1	-	-	-	1	4	25,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	1	1	-	1	3	7	42,9
Total	**38**	**56**	**30**	**34**	**158**	**1959**	**8,1**

(a) Número de serviços sem autonomia financeira.
(b) Não inclui os serviços externos do MNE (147 serviços).
(c) A Direcção-Geral de Viação, que integrou o SIC em 1997, passou a deter autonomia administrativa e financeira em 2000, pelo que não foi considerada.
(d) Inclui 1.475 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2000, passados dez anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia apenas 158 dos serviços simples ou com autonomia administrativa, o que representava 8,1% dos 1.959 serviços sem autonomia financeira[1].

Como também evidencia o quadro anterior, o grau de integração no RAFE dos serviços de cada Ministério, quanto ao processamento das suas despesas de funcionamento, varia entre a integração total (Ministérios das Finanças e da Saúde) e os 0,1% do Ministério da Educação, que engloba 1.509 serviços.

Com início em 1999, foi criado um subsistema (designado SIC/PIDDAC) para o processamento das despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", destinado aos serviços já integrados quanto às suas despesas de funcionamento. No quadro seguinte indica-se, por ministério, o número de serviços e o grau de integração no SIC/PIDDAC, considerando o número de serviços sem autonomia financeira que processam verbas por conta desse capítulo.

[1] Realce-se que em cada ano se verificam alterações ao número de serviços utilizadores do SIC em cada ministério, quer pela entrada de novos serviços no sistema, quer em resultado da mudança de tutela ministerial, extinção ou alteração do regime administrativo e financeiro.

Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50 – por Ministério

Ministério	Ano de integração no SIC/PIDDAC			Total (a)	Serviços integrados (em %)
	1999	2000	Total		
Encargos Gerais da Nação	-	7	7	18	38,9
Negócios Estrangeiros	-	-	0	3	0
Equipamento Social	-	1	1	11	9,1
Defesa Nacional	-	-	0	20	0
Administração Interna	-	-	0	1	0
Finanças	3	9	12	12	100
Economia	-	9	9	14	64,3
Trabalho e Solidariedade	-	4	4	7	57,1
Justiça	-	2	2	24	8,3
Planeamento	-	1	1	4	25,0
Agric., Desenv. Rural e Pescas	-	-	0	21	0
Educação	-	-	0	11	0
Saúde	-	-	0	2	0
Ambiente e Ordenamento do Território	-	-	0	18	0
Cultura	-	1	1	12	8,3
Ciência e Tecnologia	-	-	0	3	0
Reforma do Estado e da Administração Pública	-	-	0	5	0
Total	**3**	**34**	**37**	**186**	**19,9**

(a) Número de serviços sem autonomia financeira processadores de verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50.

Como se evidencia no quadro, em 2000, estavam integrados no SIC/PIDDAC apenas 37 desses 186 serviços (19,9%), salientando-se que não estava integrado qualquer serviço de nove dos dezassete ministérios.

Não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC) nos serviços e organismos de todos os Ministérios aos quais seja aplicável. Assim, tal como vem sendo reafirmado pelo Tribunal, embora a implementação desse regime exija meios humanos e técnicos, tais factores não justificam o atraso que se verifica na sua aplicação, que ficará a dever-se à inércia das entidades competentes.

Tal como referem anteriores Pareceres, 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.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, veio referir que:

> *"(...) seja no que se relaciona com o grau de integração dos serviços no novo regime, seja no que concerne à implementação do subsistema SIC/PIDDAC, (...) estão em causa processos com grau de complexidade elevada, envolvendo investimentos vultuosos em equipamento informático e ligação em rede de comunicações, bem como formação de recursos humanos ao nível de toda a Administração Directa do Estado, estando associados processos de implementação de tecnologias articulando os próprios serviços, o Instituto de Informática do Ministério das Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro, factos que poderão justificar o gradualismo do processo de implementação do RAFE, mais do que a «inércia das entidades competentes». Refira-se a esse propósito, a evolução positiva registada nos anos mais recentes no que respeita à implementação dos referidos sistemas contabilísticos, constituindo propósito dos diversos*

planos de actividade da Direcção-Geral do Orçamento a continuação do esforço de desenvolvimento do RAFE".

A resposta não vem alterar a conclusão anteriormente expressa pelo Tribunal, por se considerar que o atraso verificado na implementação do RAFE (SIC), passados que estavam oito anos, se deve essencialmente à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime.

b) Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da Administração Central, o n.º 1 do art.º 6 º da Lei de Bases da Contabilidade Pública exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia.

Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos que tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional[1]), a atribuição desse regime, pela via legislativa, nomeadamente através do decreto-lei que aprova a orgânica de cada organismo, deve estar fundamentada na verificação do cumprimento desses requisitos, o que pressupõe verificar: a) se as regras para a orçamentação e processamento das receitas e despesas estabelecidas no RAFE para o regime geral, de autonomia administrativa, não são as mais adequadas para a gestão financeira do serviço; b) se as suas receitas próprias previstas, de natureza muito diversa, atingem a referida proporção das despesas totais.

Note-se que, com derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de "outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias". A LBCP não enumera qualquer outra razão que, a existir, deveria ser sempre expressamente referida no decreto-lei que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criam ou reformulam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do art.º 6.º e, caso os não cumprisse, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo quando não gerissem fundos comunitários.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do reconhecimento nos termos do n.º 4 do art.º 6.º, determina o art.º 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do art.º 6.º[2].

[1] Nos termos do n.º 2 do art.º 76.º da CRP têm autonomia administrativa e financeira as universidades e, por extensão legislativa, as escolas do ensino politécnico. Nos termos do n.º 4 do art.º 64.º, o serviço nacional de saúde tem gestão "descentralizada e participada" e, nos termos do art.º 105.º, as instituições que integram o sistema de segurança social têm uma gestão autónoma baseada em organização orçamental própria – o orçamento da segurança social.

[2] Além disso, para os serviços e fundos autónomos existentes à data da sua entrada em vigor, determinava o art.º 16.º da LBCP a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira nos serviços e fundos autónomos que não tivessem obtido receitas próprias no mínimo de 50% das despesas totais, nos anos económicos de 1988 e 1989.

Relativamente a 2000, estabelecendo a correspondência entre a definição de receitas próprias constante do art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e o classificador económico das receitas e despesas públicas, procedeu-se à análise das receitas próprias constantes dos extractos das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos que integram o Volume II da CGE/2000.

Salienta-se que enquanto, pela via legislativa, não for estabelecida essa correspondência, em certos casos se torna complexa a verificação da proporção entre as suas receitas próprias e as suas despesas[1].

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2000, ascende a 438, tendo-se excluído da análise 325 (74,2%) por deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional ou estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia.

Relativamente aos restantes serviços que apresentaram conta de gerência[2], verificou-se que 76 (67,9%) não cumpriam a regra dos 2/3 de receitas próprias para financiamento das despesas, estabelecida na Lei de Bases da Contabilidade Pública.

O quadro seguinte evidencia a distribuição verificada desse rácio (receitas próprias/despesas, em percentagem):

(em contos)

Receitas próprias / Despesas totais	**Fundos e serviços autónomos**		**Total de receitas próprias**	**Total de despesas**
	Número	**%**		
0 ≤ rácio < 10%	(a) 37	33,0	15 922 108	547 007 250
10% ≤ rácio < 20%	8	7,1	6 897 298	48 803 826
20% ≤ rácio < 30%	7	6,3	4 029 845	17 169 418
30% ≤ rácio < 40%	6	5,4	11 670 143	32 720 809
40% ≤ rácio < 50%	6	5,4	4 367 048	9 774 555
50% ≤ rácio < 66,7%	12	10,7	23 584 572	41 115 067
0 ≤ rácio < 66,7%	**76**	**67,9**	**66 471 014**	**696 590 925**
rácio = 66,7%	**36**	**32,1**	(b) **966 624 794**	(b) **1 018 667 778**
Total	**112**	**100,0**	**1 033 095 808**	**1 715 258 703**

(a) 28 destes serviços apresentam um rácio inferior a 5,0% das despesas.
(b) Inclui a Caixa Geral de Aposentações cujas receitas próprias ascenderam a 754 329 799 contos e as despesas a 847 268 915 contos.

Como evidencia o quadro, 37 (33,0%) dos serviços e fundos autónomos apresentam receitas próprias inferiores a 10% das suas despesas, quando a Lei de Bases da Contabilidade Pública determina a cessação desse regime no caso de, em dois anos consecutivos, serem inferiores a 2/3. No total, como foi referido, 67,9% dos serviços e fundos autónomos não cumpriam essa exigência.

Embora a análise se restrinja a 2000 e possa haver alguma variação nas receitas próprias e nas despesas em anos consecutivos, esses factos evidenciam o incumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública.

[1] Para a presente análise excluíram-se das receitas próprias "os saldos da gerência anterior" e, tal como na despesa, as "contas de ordem", os "passivos financeiros" e os "activos financeiros". Refira-se que o classificador das despesas não discrimina as co-financiadas pela União Europeia a que alude o n.º 1 do art.º 6.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública.

[2] A Assembleia da República não a apresentou.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta matéria.

c) Implementação do POCP

Quanto aos sistemas de contabilidade dos serviços e organismos da Administração Central, estabeleceram os art.ºs 14.º e 15.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública:

- o sistema unigráfico (orçamental ou de caixa), para os serviços e organismos com autonomia administrativa, apoiado numa contabilidade analítica e numa contabilidade de compromissos. Este sistema foi posteriormente desenvolvido com base no SIC;
- o sistema de contabilidade digráfica, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, moldado no POC ou num plano de contas sectorial especialmente aplicável, além da contabilidade de caixa e de compromissos.

Mais abrangente, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, aprovado sete anos após a LBCP e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e a analítica, *"(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)"*, podendo existir *"formas simplificadas dessa aplicação"* e *"planos sectoriais que se mostrem indispensáveis"*.

De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2000 fecharam contas em POCP apenas 12 serviços e fundos autónomos.

Salienta-se que, para a articulação entre o POCP e o SIC, isto é, para os serviços integrados no RAFE com autonomia administrativa, está previsto apenas para 2002 ou 2003 a entrada em funcionamento, a título experimental, da correspondente aplicação informática.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEOE (aplicável a partir de 2002) fazer depender da adopção do POCP, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos valores relativos aos "compromissos assumidos", facilmente se conclui pela necessidade da sua rápida implementação, visto que quaisquer atrasos, que já se verificam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronunciou.

d) Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias

Conforme se indica no quadro seguinte, o valor total da despesa do Cap.º 80 – "Contas de Ordem" ascendeu a 127,9 milhões de contos.

Quadro III.4 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem" por Ministério

(em contos)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º Organismos					
			1999		2000			
	1999	2000	Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução	Excluídos	Incluídos
Encargos Gerais da Nação			9	0	8	0	1	0
Negócios Estrangeiros	5 668	8 185	1	0	1	0	0	0
Equipamento Social	16 942 095	17 186 130	10	4	8	2	7	3
Defesa Nacional	10 686 974	9 828 735	3	4	3	4	0	0
Administração Interna	6 712 794	17 265 762	2	0	3	0	0	1
Finanças	311 626	287 734	1	0	1	0	0	0
Economia	20 434 047	25 998 108	7	0	6	1	1	1
Trabalho e Solidariedade	0	0	0	0	0	0	0	0
Justiça	993 716	1 024 032	4	0	4	0	0	0
Planeamento	145 649	214 616	5	1	5	1	0	0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1 068 060	1 464 810	2	0	3	0	0	1
Educação	25 519 070	27 647 119	128	14	132	10	2	2
Saúde	6 592 916	9 449 305	5	0	5	0	0	0
Ambiente e Ordenamento do Território	330 000	361 164	1	0	1	0	0	0
Cultura	4 854 026	5 745 255	8	1	9	1	0	1
Ciência e Tecnologia	263 917	184 405	3	0	3	0	0	0
Reforma do Estado e da Administração Pública	86 145	554 163	1	0	1	0	0	0
Total	**105 930 620**	**127 870 474**	**190**	**24**	**193**	**19**	**11**	**9**

Verifica-se que em 2000, o número de serviços e fundos autónomos (isto é, com autonomia administrativa e financeira) que inscreveram receitas próprias em Contas de Ordem (Cap.º 80) totalizou 193[1] (190 no ano anterior), dos quais 132 pertencem ao Ministério da Educação.

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[2], 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 orçamentos privativos com um total de receitas próprias igual ou superior a 10.000 contos"*.

Nos art.os 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 sua entrega no Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (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, é da competência das delegações da DGO a autorização das requisições de verbas para a realização de despesas por conta de receitas próprias, tendo em atenção o disposto no art.º 5.º desse Decreto-Lei:

> *"As despesas dos fundos e serviços autónomos que, além de disporem de receitas próprias beneficiem directa ou indirectamente de "Transferências" do Orçamento do*

[1] Excluindo dos 212 serviços (214 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" os 19 que não apresentaram execução.

[2] 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.

Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento" [1].

Tal como referido em anteriores Pareceres, em 2000, o regime de "Contas de Ordem", não abrangeu um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que essas verbas não transitaram pelo cofres do Tesouro. Em consequência, as delegações da DGO autorizaram 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.

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 das 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, pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados em "Contas de Ordem" em relação aos quais o mesmo seja aplicável, em articulação com o disposto no art.º 2.º (unidade de tesouraria) do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho (aprova o regime de tesouraria do Estado)[2].

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere que:

"(...) não obstante o facto de um número significativo de serviços e fundos autónomos não estarem, efectivamente, abrangidos pelo regime de contas de ordem, está-se em posição de crer que a aplicação do princípio da unidade de tesouraria definido pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, de conteúdo e alcance reforçados no que diz respeito precisamente aos serviços e fundos autónomos por via da Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho poderão contribuir para as Delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em articulação com os serviços competentes da Direcção-Geral do Tesouro, poderem dar cumprimento ao regime das contas de ordem por via da aplicação do regime de tesouraria."

3.3 – Evolução da Despesa

Com as reservas antes apontadas, analisa-se nos pontos seguintes a despesa registada na Conta.

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento do Estado com a despesa realizada por conta dessas dotações:

[1] Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 22.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (estabelece as normas de execução para 2000) determina que: *"Os serviços e organismos só poderão utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos"*.

[2] Determina a disposição citada que *"...devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo e empresarial, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria"*. O depósito desses excedentes e disponibilidades de tesouraria torna-se obrigatório a partir do início de 2002, vigorando, entretanto, o regime transitório estabelecido pela RCM n.º 45/2000, de 2 de Junho.

Quadro III.5 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério

(em contos)

Ministério	Orçamento Final	Despesa orçamental	
		Em valor	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais da Nação	513 878 352	506 935 462	98,6
Negócios Estrangeiros	81 290 621	76 464 152	94,1
Equipamento Social	260 968 242	206 766 508	79,2
Defesa Nacional	401 079 768	358 395 513	89,4
Administração Interna	250 333 558	240 984 725	96,3
Finanças	3 948 064 189	3 834 705 839	97,1
Economia	125 798 127	86 444 638	68,7
Trabalho e Solidariedade	524 073 045	515 585 957	98,4
Justiça	101 780 743	92 200 599	90,6
Planeamento	51 310 934	40 964 763	79,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	125 926 891	108 238 710	86,0
Educação	1 286 348 366	1 240 716 287	96,5
Saúde	978 774 197	955 283 032	97,6
Ambiente e Ordenamento do Território	56 738 051	35 624 028	62,8
Cultura	45 430 641	41 623 168	91,6
Ciência e Tecnologia	26 739 207	24 888 889	93,1
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 038 423	7 664 329	84,8
Total	**8 787 573 355**	**8 373 486 600**	**95,3**

Conforme se analisa no Cap.º I (ponto 1.3.1) o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de 8.710.356.709 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 77.216.646 contos (+0,89%), em resultado das alterações resultantes da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo, totalizando o orçamento final 8.787.573.355 contos.

A despesa orçamental ascendeu a 8.373.486.600 contos, o que representa 95,3% do orçamento final. Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios dos Negócios Estrangeiros (94,1%), do Equipamento Social (79,2%), da Defesa Nacional (89,4%), da Economia (68,7%), da Justiça (90,6%), do Planeamento (79,8%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (86%), do Ambiente e Ordenamento do Território (62,8%), da Cultura (91,6%), da Ciência e da Tecnologia (93,1%) e da Reforma do Estado e da Administração Pública (84,8%)

No entanto, essas taxas de execução são influenciadas pelo facto de o valor do orçamento final não corresponder ao valor efectivamente disponível.

Assim, relativamente às dotações inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", no final da execução orçamental não estavam disponíveis dotações no valor de 109,2 milhões de contos, montante "congelado" nos termos do n.º 1 do art.º 6.º (cláusula de reserva) da Lei do Orçamento para 2000[1].

Pelo n.º 3 do mesmo artigo, foi igualmente congelada 8% da verba inscrita no Orçamento do Ministério da Defesa Nacional para execução da Lei da Programação Militar.

[1] Esse montante resulta do congelamento inicial previsto no citado n.º 1 do art.º 6.º (45,0 milhões de contos), correspondente a 8% da verba orçamentada, a título de financiamento nacional, no Cap.º 50 de cada ministério, de um cativo adicional de 72,1 milhões de contos e de descongelamentos no montante de 7,9 milhões de contos, todos decididos pelo Governo.

Ainda, pelo art.º 5.º da Lei do Orçamento, foram previstas as seguintes cativações: 15% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisição de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital (com excepção das verbas inscritas no Cap.º 50 ou para a Lei de Programação Militar e das dotações com compensação em receita ou afectas ao pagamento do adicional à remuneração), bem como 10% do total das verbas orçamentadas para transferências correntes destinadas aos serviços e fundos autónomos (com excepção das destinadas ao Serviço Nacional de Saúde, das incluídas no Cap.º 50 e das dotações com compensação em receita).

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).

Assim, na prática, para os programas e rubricas abrangidos, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações corrigidas" (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor[1].

Como referem anteriores Pareceres do Tribunal, em resultado das cativações (art.º 5.º) e dos congelamentos (art.º 6.º), da Lei do Orçamento, as taxas de execução orçamental evidenciadas na Conta têm um reduzido significado, visto que uma parte significativa das dotações orçamentais não se encontrava disponível.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/00, à semelhança do verificado em anos anteriores, não consta qualquer elemento ou análise sobre as verbas "cativas" ou "congeladas"[2], apesar da seguinte resposta dada pela DGO em relação a observação idêntica constante do Parecer sobre a CGE/98[3]:

> *"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".*

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta questão.

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2000 totalizou 8.373.486.600 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (8.083.873.080 contos) um acréscimo de 289.613.520 contos (+3,6%). Como evidencia o Quadro III.6, esse acréscimo resultou essencialmente do aumento das despesas correntes em 518.780.881 contos compensada pelo decréscimo da despesa relativa a "passivos financeiros", em

[1] Para um programa ou dotação em concreto, a dotação final registada na Conta não traduz o montante das verbas que lhe foram atribuídas, visto que pode ter sido congelada numa percentagem significativa. Como se verificou em auditoria realizada ao Programa "IGAPHE-Promoção apoiada" foi congelada a importância de 4.067.255 contos, correspondente a 68,2% da dotação (Cfr. Ponto 5.5.2.1).

[2] É de referir que, em 2000, deixou inclusivamente de constar do referido relatório informação relativa ao montante total de congelamentos do Cap.º 50.

[3] Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

386.756.122 contos. A despesa efectiva[1] ascendeu a 6.813.372.430 contos, o que representou um acréscimo de 11,0% (+676.369.642 contos)[2], em relação ao ano anterior (6.173.002.788 contos). Nos Quadros III.6 e III.7, indica-se o montante da despesa em 1999 e 2000, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental – 1999 - 2000 – por classificação económica

(em contos)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	1999	2000	Valor	%	1999	2000
01 – Despesas com Pessoal	1 838 169 256	2 000 622 954	162 453 698	8,8	30,0	29,4
02 – Aquisição Bens Serviços Correntes	227 117 232	243 177 167	16 059 935	7,1	3,7	3,6
03 – Encargos Correntes da Dívida	591 167 989	706 825 683	115 657 694	19,6	9,6	10,4
Juros	586 857 789	702 625 633	115 767 844	19,7	9,6	10,3
Outros encarg. corrent. da dívida	4 310 200	4 200 050	-110 150	-2,6	0,1	0,1
04 – Transferências Correntes	2 224 997 403	2 451 718 299	226 720 896	10,2	36,3	36,0
Administrações Públicas	1 866 644 200	2 084 372 931	217 728 731	11,7	30,4	30,6
Orçamento do Estado	*20 000*	*95 886*	*75 886*	*379,4*	…	…
Fundos e Serviços Autónomos	*1 228 039 324*	*1 347 563 095*	*119 523 771*	*9,7*	*20,0*	*19,8*
Administração Local	*215 908 297*	*241 622 682*	*25 714 385*	*11,9*	*3,5*	*3,5*
Segurança Social	*422 666 379*	*495 088 791*	*72 422 412*	*17,1*	*6,9*	*7,3*
Regiões Autónomas	*10 200*	*2 476*	*-7 724*	*-75,7*	…	…
Outras	358 353 203	367 345 368	8 992 165	2,5	5,8	5,4
05 – Subsídios	129 839 246	123 668 302	-6 170 944	-4,8	2,1	1,8
06 – Outras Despesas Correntes	46 188 321	50 247 923	4 059 602	8,8	0,8	0,7
Total de despesas correntes	**5 057 479 447**	**5 576 260 328**	**518 780 881**	**10,3**	**82,4**	**81,8**
07 – Aquisição de Bens de Capital	140 014 258	106 519 674	-33 494 584	-23,9	2,3	1,6
08 – Transferências de Capital	814 371 423	980 680 255	166 308 832	20,4	13,3	14,4
Administrações Publicas	768 890 658	941 393 602	172 502 944	22,4	12,5	13,8
Fundos e Serviços Autónomos	*568 652 312*	*729 410 503*	*160 758 191*	*28,3*	*9,3*	*10,7*
Administração Local	*135 179 332*	*143 191 176*	*8 011 844*	*5,9*	*2,2*	*2,1*
Segurança Social	*5 647 838*	*3 707 476*	*-1 940 362*	*-34,4*	*0,1*	*0,1*
Regiões Autónomas	*59 411 176*	*65 084 446*	*5 673 270*	*9,5*	*1,0*	*1,0*
Outras	45 480 765	39 286 654	-6 194 111	-13,6	0,7	0,6
09 – Activos Financeiros	13 680 928	17 465 753	3 784 825	27,7	0,2	0,3
10 – Passivos Financeiros	1 946 870 292	1 560 114 170	-386 756 122	-19,9		
11 – Outras Despesas de Capital	5 526 112	4 575 947	-950 165	-17,2	0,1	0,1
Total de despesas de capital	**2 920 463 013**	**2 669 355 799**	**-251 107 214**	**-8,6**	(a) **15,9**	(a) **16,3**
Contas de Ordem	105 930 620	127 870 474	21 939 854	20,7	1,7	1,9
Total da despesa	**8 083 873 080**	**8 373 486 600**	**289 613 520**	**3,6**		
Total da despesa efectiva	**6 137 002 788**	**6 813 372 430**	**676 369 642**	**11,0**	**100,0**	**100,0**

(a) Percentagem calculada com base nas despesas de capital efectivas.

[1] Despesa efectiva = Despesa total – "Passivos financeiros" (amortização de dívida). A partir de 1997, a Conta passou a incluir em "Passivos financeiros" o valor total das amortizações realizadas por despesa orçamental de títulos de curto prazo, representando montantes e variações anuais que retiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado "despesa total". Assim, em 1997, 1998, 1999 e 2000, a despesa orçamental relativa a estas amortizações ascendeu, respectivamente, a cerca de 2.572 milhões de contos, 1.488 milhões de contos, 329 milhões de contos e 33 milhões de contos (menos 296 milhões de contos do que em 1999).

[2] Parte deste acréscimo resulta da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro (135,0 milhões de contos em 2000).

O acréscimo, no montante de 676.369.642 contos (+11,0%) das despesas efectivas, resultou do aumento das despesas correntes em 518.780.881 contos (+10,3%), do acréscimo das despesas de capital (excluindo passivos financeiros) em 135.648.908 contos (+13,9%) e do aumento das despesas inscritas em Contas de Ordem em 21.939.854 contos (+20,7%).

Como indica o quadro III.6, face ao ano anterior, apenas decresceram as despesas relativas aos *subsídios* (-6,2 milhões de contos), à *aquisição de bens de capital* (-33,5 milhões de contos) e aos *passivos financeiros* (-386,8 milhões de contos).

Em termos absolutos, registaram maiores crescimentos:

- as *despesas com pessoal* dos organismos e serviços integrados do Estado, com +162,5 milhões de contos (+8,8%), correspondendo essas despesas a 29,4% das despesas efectivas de 2000;
- as *transferências correntes para administrações públicas* com +217,7 milhões de contos (+11,7%), representando 30,6% das despesas efectivas de 2000. Destas destacam-se:
  - *as transferências para fundos e serviços autónomos*, com um acréscimo de 119,5 milhões de contos (+9,7%);
  - as *transferências para a Segurança Social*, com +72,4 milhões de contos (+17,1%);
  - as *transferências para a Administração Local*, com + 25,7 milhões de contos (+11,9%);
- os *encargos correntes da dívida* com +115,7 milhões de contos (+19,6%)[1];
- as *transferências de capital para administrações públicas* com +172,5 milhões de contos (+22,4%), representando 13,8% das despesas efectivas de 2000. A este nível destacam-se *as transferências para fundos e serviços autónomos* com +160,8 milhões de contos (+28,3%).

No Quadro III.7 evidencia-se o montante da despesa em 1999 e 2000, a sua variação e estrutura, por Ministério, destacando-se, em relação ao Ministério das Finanças, as despesas efectivas e as não efectivas (passivos financeiros)[2]:

[1] Vide nota anterior deste ponto.

[2] Como foi referido no ponto 3.2.a), em virtude da alteração na estrutura orgânica do Governo entre 1999 e 2000, foram efectuados ajustamentos para permitir a comparação, considerando como incluídos em cada ministério em 1999 os que os integravam em 2000, à semelhança do efectuado no Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE/2000 (Volume I).

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 1999 - 2000 – por Ministério

(em contos)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva	
	1999	2000	Valor	%	1999	2000
Encargos Gerais da Nação	461 920 476	506 935 462	45 014 986	9,7	7,5	7,4
Negócios Estrangeiros	59 212 112	76 464 152	17 252 040	29,1	1,0	1,1
Equipamento Social	199 856 352	206 766 508	6 910 156	3,5	3,3	3,0
Defesa Nacional	317 022 923	358 395 513	41 372 591	13,1	5,2	5,3
Administração Interna	231 300 739	240 984 725	9 683 987	4,2	3,8	3,5
Finanças – Despesas efectivas	1 924 807 743	2 274 591 669	349 783 926	18,2	31,4	33,4
Finanças – "Passivos financeiros"	1 946 868 644	1 560 114 170	-386 754 474	-19,9		
Economia	81 218 472	86 444 638	5 226 166	6,4	1,3	1,3
Trabalho e da Solidariedade	443 905 308	515 585 957	71 680 650	16,1	7,2	7,6
Justiça	87 890 628	92 200 599	4 309 971	4,9	1,4	1,4
Planeamento	43 992 977	40 964 763	-3 028 214	-6,9	0,7	0,6
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	122 677 966	108 238 710	-14 439 257	-11,8	2,0	1,6
Educação	1 159 808 766	1 240 716 287	80 907 521	7,0	18,9	18,2
Saúde	891 752 872	955 283 032	63 530 160	7,1	14,5	14,0
Ambiente e Ordenamento do Território	45 260 758	35 624 028	-9 636 729	-21,3	0,7	0,5
Cultura	37 528 036	41 623 168	4 095 132	10,9	0,6	0,6
Ciência e Tecnologia	21 338 415	24 888 889	3 550 474	16,6	0,3	0,4
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 509 894	7 664 329	154 435	2,1	0,1	0,1
Despesa total	**8 083 873 080**	**8 373 486 600**	**289 613 520**	**3,6**		
Despesa efectiva total	**6 137 002 788**	**6 813 372 430**	**676 369 642**	**11,0**	**100,0**	**100,0**

Da análise do Quadro III.7 verificou-se que três Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas: o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 14,4 milhões de contos (-11,8%), o do Ambiente e Ordenamento do Território, em 9,6 milhões de contos (-21,3%) e o do Planeamento, em 3,0 milhões de contos (-6,9%).

O decréscimo da despesa no Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, para além de outras variações de menor significado que se compensam entre si, resulta da diminuição das transferências em -14,4 milhões de contos, dos quais -9,4 milhões de contos para o IFADAP e -4,5 milhões de contos para o INGA.

Em termos de acréscimo das despesas efectivas salientam-se os seguintes Ministérios:

- das Finanças em 349,8 milhões de contos (+18,2%), sendo de destacar o acréscimo:
  - das *transferências de capital* em 165,5 milhões de contos, essencialmente em resultado do acréscimo das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, das receitas provenientes das privatizações, em 167,1 milhões de contos e do decréscimo em 1,6 milhões de contos das transferências para empresas públicas, equiparadas ou participadas;

- ◊ dos *encargos correntes da dívida* em 115,7 milhões de contos (+19,6%), em resultado essencialmente do aumento dos juros pagos às famílias (+134,4 milhões de contos)[1] e da diminuição dos juros pagos ao exterior (-16,2 milhões de contos);
- ◊ das *despesas com pessoal* em 61,6 milhões de contos, dos quais 54,7 milhões de contos relativos a segurança social, em resultado do crescimento das despesas com pensões e reformas;

♦ da Educação em 80,9 milhões de contos (+7,0%) salientando-se o acréscimo,

- ◊ das *despesas com pessoal* em 61,7 milhões de contos, essencialmente resultante do aumento das despesas com pessoal afecto aos estabelecimentos de educação e do ensino básico e secundário (+60,8 milhões de contos);
- ◊ das *transferências correntes* em 26,3 milhões de contos, essencialmente resultante das transferências para estabelecimentos de ensino superior e outros (+22,1 milhões de contos), dos quais se salientam as transferências para as Universidades (+10,5 milhões de contos) e para os Institutos Politécnicos (+7,4 milhões de contos);

♦ do Trabalho e da Solidariedade em 71,7 milhões de contos (+16,1%), em virtude do,

- ◊ acréscimo das *transferências correntes para administrações públicas* em 72,8 milhões de contos, dos quais 72,5 milhões de contos para a segurança social resultantes do aumento das despesas com a Lei de Bases da Segurança Social (+48,8 milhões de contos) e com o Programa do Rendimento Mínimo Garantido (+25 milhões de contos) e da redução de outras transferências correntes para a segurança social (-1,2 milhões de contos);
- ◊ decréscimo das *transferências de capital para administrações públicas* (-2,0 milhões de contos);

♦ da Saúde em 63,5 milhões de contos (+7,1%), resultante do acréscimo das transferências correntes para administrações públicas (+68,9 milhões de contos, essencialmente para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), e do decréscimo das despesas com aquisição de bens de capital (-6,4 milhões de contos);

♦ dos Encargos Gerais da Nação em 45,0 milhões de contos (+9,7%), por via do acréscimo das transferências (correntes e de capital) com +43,6 milhões de contos, destacando-se as transferências da Direcção-Geral das Autarquias Locais com +38,1 milhões de contos[2], dos quais 34,6 milhões de contos para a Administração Local;

♦ da Defesa Nacional em +41,4 milhões de contos, sendo de salientar os seguintes acréscimos:

- ◊ nas *despesas com pessoal* em 19,3 milhões de contos, em especial no Exército com + 9,5 milhões de contos, na Marinha com + 4,9 milhões de contos e na Força Aérea com + 3,7 milhões de contos;
- ◊ na *aquisição de bens e serviços correntes* em +14,2 milhões de contos, dos quais 7,3 milhões de contos nos serviços afectos ao Gabinete dos membros do Governo, órgãos e serviços centrais, +2,2 milhões de contos da Marinha, 2,1 milhões de contos na Força Aérea e 1,9 milhões de contos no Exército;

[1] Conforme já mencionado, este acréscimo resulta da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro, no valor de 135 milhões de contos, que não eram contabilizados como encargos correntes da dívida.

[2] Neste valor encontram-se 3,5 milhões de contos relativos ao programa "DGAL – Equipamento Associativo e Religioso" que transitou para esta entidade no ano 2000. Em 1999, esse programa era da responsabilidade da DGOTDU e o valor total das transferências ascendeu a 2,5 milhões de contos.

- dos Negócios Estrangeiros em + 17,3 milhões de contos, devido ao acréscimo:
  - das *transferências correntes* (+13,4 milhões de contos), mais concretamente das transferências para a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (+14,1 milhões de contos) e outras variações de sentido inverso menos significativas;
  - das *despesas com pessoal* (+3,0 milhões de contos), essencialmente ao nível da Secretaria-Geral (+1,7 milhões de contos) e dos serviços externos (+1,2 milhões de contos).

Conforme já referido, as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em Contas de Ordem totalizaram 127,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 21,9 milhões de contos (20,7%)[1].

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de Contas de Ordem, destaca-se o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (22,3 milhões de contos), a Direcção-Geral de Viação (10,4 milhões de contos), o Instituto de Estradas de Portugal (8,7 milhões de contos), o Instituto Nacional do Desporto (7,1 milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (6,3 milhões de contos), o Arsenal do Alfeite (5,9 milhões de contos), o Instituto Nacional de Emergência Médica (5,4 milhões de contos), o Instituto Nacional de Aviação Civil (4,4 milhões de contos) e o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (4,0 milhões de contos) o que, em conjunto, representam 58,3 % das despesas orçamentais processadas por este regime.

3.3.3 – 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 (2.380 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 (1.481), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 370 serviços (25%), respeitantes ao Cap.º 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" e às Divisões:

- 01 – "Estabelecimentos de Educação e Ensino e Delegações Escolares";
- 02 – "Escolas Básicas Integradas e dos 2.º e 3.º Ciclos";
- 03 – "Escolas Secundárias";
- 09 – "Novas Escolas Profissionais Públicas".

[1] Deste montante 10,4 milhões de contos respeitam à Direcção-Geral de Viação que em 2000 passou a deter autonomia administrativa e financeira.

Continuaram a ser 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 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 2.380 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.258 (52,9%) não os remeteram no prazo estipulado na lei[1], sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios do Planeamento (91,7% dos seus serviços), das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade (83,3% em ambos) e da Ciência e Tecnologia (81,8%).

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 1.269 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos 486 (38,3%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (74,2% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (70,0%) e da Educação (45,7%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (27 serviços), ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Dessas divergências, tal como em anos anteriores, 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 tesourarias da Fazenda Pública;
- a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, 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.

[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.

Dado que essas divergências se repetem, ano após ano, sem qualquer indicação de a situação estar a melhorar, mais uma vez se recomenda à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções e Serviços de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz[1].

3.4 – Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social"

A consolidação dos orçamentos e contas dos subsectores que integram o Orçamento do Estado assume uma importância crescente, quer pelos montantes das receitas e despesas de cada subsector, quer pelas "transferências" entre si[2].

Embora não constitua um mapa obrigatório, o Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE tem vindo a apresentar a "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", elaborada pela DGO, efectuando a sua análise sintética (cfr. o ponto 1.3 do relatório da CGE/2000 – Volume I da Conta)[3].

No quadro seguinte indicam-se as despesas consolidadas desses subsectores evidenciadas nessa "Conta", bem com a estrutura dessas despesas:

[1] Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2000 ascendeu a 67,7 milhões de contos.

[2] Por exemplo, como se referiu no ponto 3.3.2 as transferências (correntes e de capital) do Orçamento do Estado (Subsector Estado) para os serviços e fundos autónomos totalizou 2.077,0 milhões de contos, correspondendo a 30,5% das despesas efectivas, o que evidencia o peso dos serviços não integrados do Estado na execução orçamental.

[3] A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores, consiste em excluir, das respectivas receitas e despesas, as "transferências (correntes e de capital)" entre as respectivas subunidades. Previamente, essas contas devem estar expressas numa base uniforme, de acordo com o classificador económico das receitas e despesas públicas.

A consolidação efectua-se de forma faseada, designadamente quanto à "conta consolidada dos serviços e fundos autónomos" que, da respectiva "conta global das receitas e despesas", exclui as "transferências" entre os mesmos. Note-se que no caso do Serviço Nacional de Saúde/IGIFS, a respectiva conta tem por base uma anterior agregação/consolidação de contas, entre as sub-unidades que compõem o SNS. Também a Conta da Segurança Social é uma conta consolidada, com base nas contas das instituições de segurança social.

Da consolidação de contas entre o Subsector Estado e o Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos resulta a "conta consolidada da Administração Central" e, da sua consolidação com o Subsector da Segurança Social, a "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social".

Quadro III.8 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas

(em milhões de contos)

Despesas	Estado (1)	Serviços e Fundos Autónomos (2)	Admin. Central (3)=(1)+(2)	Segurança Social (4)	Total (5)=(3)+(4)
Despesas correntes	**3 733,6**	**2 789,9**	**6 523,5**	**2 115**	**8 638,5**
Pessoal	2 000,6	880,8	2 881,4	45,4	2 926,8
Aquisição de bens e serviços	243,2	707,6	950,8	19,5	970,3
Encargos correntes da dívida	706,8	2,6	709,4	-	709,4
Transfer. correntes – Admin. Regional e Local	241,6	14,1	255,7	-	255,7
Transferências correntes – União Europeia	255,9	2	257,9	-	257,9
Transferências correntes – Outras	111,6	1 004,9	1116,5	2 050,1	3 166,6
Subsídios	123,7	137,4	261,1	-	261,1
Outras despesas correntes	50,2	40,5	90,7	-	90,7
Despesas de capital	**358,7**	**536,0**	**894,70**	**40,7**	**935,4**
Aquisição de bens de capital	106,5	264,3	370,8	16,1	386,9
Transfer. de capital – Admin. Regional e Local	208,3	43,6	251,9	-	251,9
Transferências capital – Outras	39,3	216,8	256,1	18,3	274,4
Outras despesas de capital	4,6	11,3	15,9	6,3	22,2
Total da despesa	**4 092,3**	**3 325,9**	**7 418,2**	**2 155,7**	**9 573,9**

Quadro III.9 – Estrutura das despesas consolidadas

(Total da despesa = 100)

Despesas	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Admin. Central	Segurança Social	Total
Despesas correntes	**39,0**	**29,1**	**68,1**	**22,1**	**90,2**
Pessoal	20,9	9,2	30,1	0,5	30,6
Aquisição de bens e serviços	2,5	7,4	9,9	0,2	10,1
Encargos correntes da dívida	7,4	0,0	7,4	-	7,4
Transfer. correntes – Admin. Regional e Local	2,5	0,1	2,7	-	2,7
Transferências correntes – União Europeia	2,7	0,0	2,7	-	2,7
Transferências correntes – Outras	1,2	10,5	11,7	21,4	33,1
Subsídios	1,3	1,4	2,7	-	2,7
Outras despesas correntes	0,5	0,4	0,9	-	0,9
Despesas de capital	**3,7**	**5,6**	**9,3**	**0,4**	**9,8**
Aquisição de bens de capital	1,1	2,8	3,9	0,2	4,0
Transfer. de capital – Admin. Regional e Local	2,2	0,5	2,6	0,0	2,6
Transferências capital – Outras	0,4	2,3	2,7	0,2	2,9
Outras despesas de capital	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2
Total da despesa	**42,7**	**34,7**	**77,5**	**22,5**	**100,0**

Fonte: Quadro 1.3.A – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" (Vol. I da CGE/2000)

Notas:

- Não inclui o Fundo de Regularização da Dívida Pública e a Assembleia da República, Contas de Ordem, "Activos financeiros" e "Passivos financeiros".
- As despesas referentes à Conta de Execução Orçamental da Segurança Social foram reclassificadas pela DGO.

Como evidenciam os quadros anteriores, do total dessas despesas (9.573,9 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 42,7% pelo Estado (4.092,3 milhões de contos), 34,7% pelos serviços e fundos autónomos (3.325,9 milhões de contos), totalizando a

Administração Central 77,5% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 22,5% (2.155,7 milhões de contos).

Refira-se que o subsector dos serviços e fundos autónomos constitui um conjunto bastante heterogéneo, que inclui a Caixa Geral de Aposentações (regime de segurança social dos funcionários públicos), cujas despesas consideradas na elaboração dos quadros anteriores totalizaram 847,3 milhões de contos, e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (3,5 milhões de contos).

A "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" baseia-se nos valores constantes do Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" (Volume II da CGE/2000), das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (publicadas de modo sintetizado também no Volume II da CGE/2000) e da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social constante do Volume I da Conta, após os acertos efectuados pela DGO (resultantes de divergências nos valores das despesas e correspondentes receitas referentes às transferências entre esses subsectores) e reclassificações (visto que as receitas e despesas da Segurança Social não são apresentadas segundo o classificador aplicável aos outros subsectores).

Analisam-se em seguida os aspectos mais relevantes desse processo de consolidação:

a) Conta de gerência em falta

Como foi já referido, para a elaboração da CGE/2000, não foi apresentado à DGO a Conta da Assembleia da República. Esse facto retira algum significado aos mapas da CGE 3.9 e 3.12, respectivamente, receitas globais e despesas globais dos serviços e fundos autónomos (resultantes da soma das contas de gerência), bem como à referida "conta consolidada"[1].

b) Exclusão do Fundo de Regularização da Dívida Pública

De acordo com os critérios seguidos para a elaboração da "conta consolidada", foram excluídas receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) de "passivos financeiros" e de "activos financeiros", bem como as "transferências" do OE, provenientes de receitas das privatizações. Contudo, não se vêem razões para terem sido também excluídas as receitas correntes do FRDP "rendimentos de propriedade" (3,1 milhões de contos) e "outras receitas correntes" (0,1 milhões de contos), bem como as despesas correntes (0, 5 milhões de contos).

c) Divergências nos montantes das transferências do Subsector Estado para os serviços e fundos autónomos

O montante de despesas do Orçamento do Estado (Subsector Estado) de "transferências (correntes e de capital) para os Serviços e Fundos e Autónomos" (2.077,0 milhões de contos)[2] é superior, em 11,2 milhões de contos, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado" (2.065,8 milhões de contos)[3].

[1] Note-se que no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" da Conta (Volume II), constam 13.960.000 contos de transferências para a Assembleia da República, montante que não é evidenciado nos mapas globais das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos.

[2] Montante da despesa constante do Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado".

[3] Montante da receita dos Serviços e Fundos Autónomos constante do Mapa 3.9 – "Receitas globais dos Fundos e Serviços Autónomos, por classificação económica" da Conta (Volume I).

Tal divergência dever-se-á, em parte, a não ter sido apresentada à DGO, para a elaboração da Conta Geral do Estado, a Conta da Assembleia da República, como foi já referido.

d) Divergências nos montantes das transferências no Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

No Mapa 3.12 – "Despesas globais dos SFA, por classificação económica" e no Mapa 3.9 – "Receitas globais dos SFA, por classificação económica" da Conta, as despesas globais dos SFA registados como "transferências (correntes e de capital) para outros SFA" são superiores, em 5,9 milhões de contos, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de "transferências (correntes e de capital) de outros SFA". As divergências acentuam-se quando se decompõe essas transferências em correntes e de capital.

Tais divergências, bem como as que existem entre, por um lado, o Orçamento do Estado e os Fundos e Serviços Autónomos e, por outro, a Segurança Social, retiram algum significado ao Quadro 1.3.A – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", e à sua análise apresentada no Relatório do Ministério das Finanças sobre a Conta.

Com efeito, tomando como exemplo o valor, nessa "Conta consolidada", da "receita corrente" dos Serviços e Fundos Autónomos proveniente de "administrações públicas" (1.431,7 milhões de contos), esse valor resulta de:

(em milhões de contos)

- Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10)	1 347,6
- Transferências da Segurança Social	82,3
- Transferências da Administração Local e Regional	1,8
Total (Valor dos SFA na "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social ")	**1 431,7**

Considerando que o valor das "receitas correntes (provenientes) do Orçamento do Estado", constante do Mapa 3.9 – "Receitas globais dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica" é de 1.337,9 milhões de contos, conclui-se que na "conta consolidada dos SFA" essa receita foi artificialmente aumentada em 9,7 milhões de contos, por contrapartida na redução, de igual montante, na receita proveniente de "outras transferências" recebidas de entidades exteriores ao sector público administrativo[1].

e) Reclassificação da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social

Dado que a Conta de Execução Orçamental da Segurança Social, elaborada segundo o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), apresenta uma classificação das receitas e despesas distinta do classificador económico aplicável aos restantes subsectores[2], foi objecto de reclassificação pela DGO.

Relativamente às "transferências" efectuadas com os outros subsectores, nessa reclassificação foram considerados os valores constantes da CGE (Subsector Estado) e das "contas de gerência" dos SFA,

[1] As outras transferências (provenientes de "sociedades", "instituições de crédito", "administrações privadas", "famílias" e "exterior"), que ascendiam a 65,4 milhões de contos, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram reduzidas para 55,7 milhões de contos na "Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social ".

[2] Para os quais vigoravam, em 2000, os classificadores das despesas e das receitas públicas aprovados, respectivamente, pelos Decretos-Lei n.os 112/88, de 2 de Abril, e 450/88, de 12 de Dezembro.

em detrimento dos valores insuficientemente explicitados na Conta da Execução Orçamental da Segurança Social. Além das "transferências", a reclassificação efectuada pela DGO abrangeu também outras despesas, designadamente as "despesas de pessoal"[1], não discriminadas nessa conta.

Em suma, a "conta consolidada da administração central e da segurança social" apresenta várias deficiências, resultantes fundamentalmente de:

- não apresentação de todas as "contas de gerência";
- inexistência de cruzamento dos valores referentes a "transferências", nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, pelo que não são detectados os erros de classificação e de valores;
- apresentação da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implica a sua reclassificação, por vezes pouco consistente.

Dado que a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, recomenda-se que sejam desenvolvidas técnicas mais apuradas para a elaboração e análise da referida "Conta Consolidada". É de realçar que o sancionamento pela não apresentação de "contas de gerência" à DGO, necessárias para a elaboração da Conta Geral do Estado, que constituía uma recomendação do anterior Parecer, está previsto na nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. art.º 74.º da Lei n.º 91/2000, de 20 de Agosto).

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronunciou sobre este ponto.

[1] O total das despesas classificadas na Conta de Execução Orçamental da Segurança Social em "Administração", "Despesas com acções financiadas por organismos estrangeiros" e "Acções de formação profissional", foram reclassificadas como "Despesas com o pessoal" e "Aquisição de bens e serviços correntes", nas percentagens, respectivamente, de 70% e 30% desse total.

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, nos termos do n.º 4 do art. 12º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE[1], deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a Administração Central pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais, e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por sectores e regiões e os programas e projectos novos.

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, a síntese do relatório da auditoria de gestão ao Programa "PRAXIS XXI". A referida auditoria visou a análise da execução e gestão do referido Programa, cuja responsabilidade é da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa, entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos art.os 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a "Análise Global da Execução do PIDDAC" quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

Assim, sobre a "Análise Global da Execução do PIDDAC" foram ouvidos o DPP e a DGO.

O DPP apresentou as suas alegações, que serão transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, referindo especificamente que *"(…) acolherá as recomendações formuladas que lhe digam respeito e promoverá as alterações que se revelarem adequadas para esse efeito"*.

Quanto à DGO, esta entidade refere: *"(…) nada se oferecer a esta Direcção-Geral alegar (…) no que concerne às respectivas conclusões e recomendações às quais, como se impõe, estes serviços, no âmbito das suas atribuições e competências, tentarão, no futuro, dar execução"*.

No que respeita à auditoria de gestão ao Programa "PRAXIS XXI", foram ouvidas a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), entidade responsável pela gestão e execução do Programa, e as demais entidades intervenientes na execução da despesa, a saber, o Gestor do Sub-programa "PRAXIS XXI", Agência de Inovação, S.A. (AdI) e Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – CIÊNCIA VIVA (ANCCT).

Todas estas entidades apresentaram as suas alegações, as quais foram evidenciadas no relatório da auditoria. A síntese elaborada para efeitos do presente Parecer teve em consideração o teor daquelas alegações.

[1] Ainda aplicável ao Orçamento e Conta de 2000, nos termos do art. 82º, n.º 1, da nova Lei de Enquadramento – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

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 da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e a execução por sectores do Cap. 50º e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP.

4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

- **Normas Comunitárias**

A actividade pública nacional de planeamento encontra-se condicionada por normas de direito comunitário originário e derivado, directamente aplicáveis nos Estados membros da União Europeia.

Assim, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)[1] quer os actos de direito comunitário derivado[2], ao definirem os objectivos da União e dos fundos estruturais e dos 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 Estados membros. De igual modo, por via dos princípios da complementaridade e da parceria[3], encontram-se os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio contêm, pois, objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Acrescem as obrigações impostas aos EM e relativas à disciplina orçamental e financeira, resultantes dos art.os 104º e 121º do Tratado de Roma, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento[4], tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, sempre foram desenvolvidos programas de convergência, sendo relevante para o presente parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para 1999-2002. Destaca-se neste Programa, por um lado, a preocupação de aprofundar a consolidação das finanças públicas, quer por via do aumento da receita fiscal quer por via da introdução de medidas potencialmente propiciadoras de um melhor controlo da despesa orçamental e, consequentemente, de maior rigor financeiro. Por outro lado, salienta-se a aposta no investimento público como meio de

[1] As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado de Amesterdão (TA).

[2] A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os art os 158º e 160º. Quanto ao direito derivado veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

[3] Estes princípios encontram-se expressos no art. 8º do Regulamento (CEE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-membros.

[4] O Pacto é 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, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos.

"dotar o País de capital físico necessário à realização das reformas nos mercados de trabalho e de bens e serviços, essenciais para conferir à economia portuguesa maior capacidade de ajustamento a eventuais choques assimétricos".

- **Normas nacionais**

Dispõe a al. e) do art. 80º da CRP[1] que um dos princípios da organização económico-social é o do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito, como resulta da al. i) do art. 81º da Constituição[2].

A hierarquia destes planos – cujos objectivos se encontram consignados no art. 90º da CRP – é encimada pela lei das grandes opções[3], que deve *"fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social"*[4], surgindo em seguida os planos nacionais[5], que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial[6]. No que respeita aos planos nacionais, podem ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo[7] e os planos anuais[8].

Os instrumentos de planeamento, designadamente as leis das grandes opções do plano, articulam-se necessariamente com o Orçamento do Estado, desde logo porque ambos são objecto de proposta do Governo e de aprovação pela Assembleia da República[9], mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu 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 à revisão constitucional de 1997 (RC/97), 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,

---

[1] Trata-se da versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001.

[2] A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de *"estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia"*.

[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] Cf. art. 2º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

[5] 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.

[6] 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).

[7] Estes "*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura*", de acordo com o disposto no art. 2º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

[8] Os planos anuais "*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*", conforme estatui o n.º 4 do art. 2º da referida Lei Quadro do Planeamento.

[9] Cf. art. 161º, al. g), da CRP.

já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento[1], ter sido consagrado constitucionalmente[2].

4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21/3, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico Social e, em sequência, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006[3].

Nos termos da própria introdução *"O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constitui a proposta portuguesa de enquadramento, orientação estratégica, sistematização operacional, programação financeira e estrutura organizativa que dará origem ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, na sequência do processo negocial comunitário"*.

De acordo com o Programa do XIV Governo Constitucional[4], a Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril, definiu para 2000 opções algo diferentes das que caracterizaram o período 1996-1999.

Se é certo que a maior parte das opções se manteve – naturalmente – há uma nova hierarquização das opções, reflectindo, nomeadamente a preocupação com o reforço da cidadania e da qualidade da democracia.

São então grandes opções: *a afirmação da identidade nacional no seio europeu e universal* (e note-se que a tónica da *identidade nacional* é marcadamente diferente da *presença europeia* do período 1996-1999); *o reforço da cidadania e da qualidade da democracia*, que é uma opção nova; *a qualificação profissional, a qualidade do emprego e a sociedade do conhecimento e informação*, que reflecte as *apostas transversais* do programa do XIV Governo; *o reforço da coesão social*; *a criação de condições para uma economia moderna e competitiva* e, finalmente, *a potenciação do território português como fonte de bem-estar e competitividade*.

A política de investimentos públicos para 2000, nos termos das GOP, pretende espelhar uma transição para um novo quadro comunitário de apoio, o QCA III, e a introdução na estratégia de desenvolvimento de uma tónica virada para a sociedade do conhecimento e da informação.

O PIDDAC não evidencia, uma vez mais, de forma clara, quer a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas quer a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, desse modo, respectivamente, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento e estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento.

---

[1] Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

[2] Cf. art. 106º, n.º 1, da CRP, na redacção dada pela RC/97.

[3] O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

[4] O Programa incluía a estratégia governamental de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrou as GOP (cf. art. 2º da Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril).

Nas alegações oferecidas o DPP, dando seguimento à recomendação que vinha a ser efectuada pelo Tribunal de Contas, refere que com a introdução dos sucessivos módulos (inicial, acompanhamento da gestão e de execução) do SIPIDDAC – Sistema de Informação PIDDAC – será possível uma maior compatibilização entre o PIDDAC e o QCA.

Contudo, a introdução do SIPIDDAC não teve reflexos visíveis na presente Conta Geral do Estado, perspectivando-se efectivas melhorias em contas futuras, se o sistema de informação der resposta aos vários constrangimentos de que o DPP tem dado nota.

Verifica-se igualmente a ausência de instrumentos onde seja estimado e reflectido o esforço financeiro global de investimento expresso nas GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade das crescentes pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento.

Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes.

Para 2000, as GOP previam uma despesa de 1119 milhões de contos, a qual corresponde a um acréscimo de 13,3% da despesa do PIDDAC 99[1], valor que representa 5,2% do PIB e 19,1% do FBCF. Estima-se que a FBCF em construção civil, associada ao PIDDAC, represente 20% desta FBCF.

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, prevêem as GOP:

- Predominância do financiamento nacional, que representa 61% do total, aumentando o seu peso em cerca de 9,5 pontos percentuais face ao previsto no PIDDAC 1999;
- Um esforço financeiro adicional do financiamento nacional através do Cap. 50, que apresenta um acréscimo de 1,7 pontos, e um decréscimo das outras fontes (nacionais), que representam 10,8%, ou seja, uma redução de 3,3%;
- Que 39% do financiamento total respeitam a fundos comunitários e, devido aos processos cumulativos de encerramento do QCA II e do arranque do QCA III durante o ano de 2000, registam um acréscimo de 30,2%.

De acordo com o referido documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC é a seguinte:

- Cerca de 84% das despesas inscritas no PIDDAC são de capital, sendo os restantes 16% despesas correntes associadas à execução dos projectos e sendo de evidenciar as associadas aos programas de assistência técnica (QCA) e à aquisição de serviços no âmbito de projectos de infra-estruturas;
- Nas despesas de capital relevam as transferências para outros sectores, as quais representam dois terços da despesa total; cerca de 50% destas transferências são a contrapartida nacional no contexto do sistema de incentivos ao sector produtivo[2];

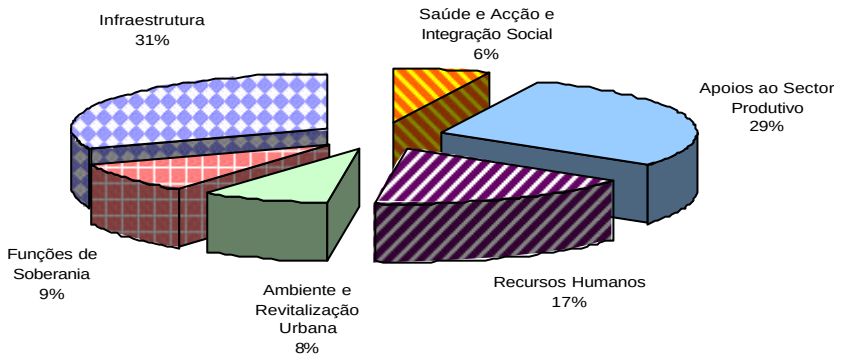
[1] No documento anexo à Lei das GOP para 2000 é referido *"O investimento público tem desempenhado um papel importante na modernização da sociedade portuguesa e na dinamização da sua economia, contribuindo para o acelerado ritmo de crescimento económico repercutindo-se favoravelmente na evolução dos sectores económicos e do mercado de trabalho"*.

[2] Segundo o documento acima referido *"(…) projectos cuja execução directa é da competência de entidades que não integram a Administração Central"*.

- O número de intervenções que integram o PIDDAC 2000 é, devido ao facto de neste ano coexistirem as programações relativas aos QCA II e QCA III, superior ao verificado no PIDDAC de 1999;
- Continuam a predominar as intervenções de reduzida dimensão, isto é, cerca de 51% do número total de projectos correspondem aproximadamente a 2,2% da despesa total (com investimentos inferiores a 50 000 contos por intervenção), enquanto 1,1% do número de projectos, correspondendo a investimentos superiores a 5 000 mil milhões de contos por projecto, é responsável por cerca de 45,6% dessa despesa.

4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2000 - Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/2000.

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representam, nos documentos previsionais, um total de três quintos do PIDDAC[1].

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 LEOE (a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), 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].

[1] Conforme documento mencionado, *"o investimento em infra-estruturas públicas na área da rodovia inscritos no PIDDAC será complementado com cerca de 57,5 milhões de contos de investimento privado, no contexto das parcerias que vêm sendo estabelecidas nos últimos anos no que diz respeito às concessões, designadamente das SCUT"*.

[2] Cf. art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

Na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender[1]. 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 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"*.

A CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira da execução, como decorre do disposto no art. 26º ("Princípios fundamentais") do mesmo diploma. Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art. 12º da LEOE e do mapa XI anexo à Lei do Orçamento do Estado com o mapa n.º 5 anexo à CGE é a ausência de idêntica natureza 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 Cap. 50º do Orçamento do Estado, desagregada organicamente e por programas. Não contempla, como deveria, informação sobre as fontes de financiamento, a execução orçamental por projecto[2] e a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, e como se tem verificado, 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:

Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE Inicial
Financiamento Nacional	Cap. 50º	562,9
	Outras Fontes	120,9
Financiamento Comunitário		(*) 435,2
Total		**1 119,0**

(*) Correspondendo 47,3 m. c. ao Cap. 50º e 387,9 a Outras Fontes.

Fontes:

Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril - GOP/2000;

Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril - OE/2000. Esta lei foi rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 6-A/2000, de 3 de Junho.

Para uma visualização das fontes de financiamento do PIDDAC global, de acordo com os documentos previsionais, apresenta-se o quadro seguinte:

[1] Cf. art. 9º, n.º 2.

[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*".

Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap.50º	Nacional	361 783 372	60,8	201 141 628	38,4	562 925 000	50,3
	Comunitário	46 035 516	7,7	1 250 188	0,2	47 285 704	4,2
Total – Cap. 50º		**407 818 888**	**68,5**	**202 391 816**	**38,6**	**610 210 704**	**54,5**
Outras Fontes	Nacional	46 647 701	7,8	74 317 027	14,2	120 964 728	10,8
	Comunitário	140 633 123	23,6	247 243 282	47,2	387 876 405	34,7
Total – Outras Fontes		**187 280 824**	**31,5**	**321 560 309**	**61,4**	**508 841 133**	**45,5**
Total		**595 099 712**	**100,0**	**523 952 125**	**100,0**	**1 119 051 837**	**100,0**

Fonte: Mapa XI do OE inicial (Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril).

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.

Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI – OE inicial (1)		Executado (2)		Taxa de Execução
		Valor	%	Valor	%	
Financiamento Nacional	Cap. 50º	562,9	50,3	426,4	56,0	75,8
	Outras fontes	120,9	10,8	105,4	13,8	87,2
Financiamento Comunitário		435,2	38,9	(*) 229,6	30,2	52,8
Total		**1 119,0**	**100,0**	**761,4**	**100,0**	**68,0**

(*) Correspondendo 13,5 milhões de contos ao Cap. 50º e 216,1 milhões de contos a "Outras Fontes".

Fontes:

(1) Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril;

(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE inicial (conjugação do quadro supra com o quadro a seguir apresentado de Variação da Taxa de Execução Financeira) com o nível dos pagamentos efectuados (valores do DPP) verifica-se um decréscimo de 21,1% relativamente a 1999, ou seja, uma taxa de execução de 68%, apresentando as fontes de financiamento do PIDDAC as seguintes taxas: o Cap. 50º – FN, 75,8 % (decréscimo de 20,1 %), as "Outras Fontes" – FN, 87,1% (acréscimo de 12,4%) e o Financiamento Comunitário, 52,8 % (decréscimo de 32,6%).

A verificação de uma taxa de execução financeira de 68% revela que os objectivos planeados e orçamentados (nas GOP e OE) para o PIDDAC 2000, não se mostraram consistentes nem adequados quer ao contexto quer à previsível realidade sócio-económica para o período de vigência para que foram traçados.

De facto, sendo certo que o já na altura previsível abrandamento económico aconselharia a que através do sector público, consensualmente aceite como motor do desenvolvimento económico, fosse

efectuada uma política de investimentos públicos mais activa, verifica-se, a contrário, acentuada desaceleração do investimento público.

Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira

Fontes de Financiamento		1999 (1)	2000 (2)	Variação 2000/1999 (3)
Financiamento Nacional	Cap. 50º	95,9	75,8	-20,1
	Outras Fontes	74,7	87,1	12,4
Financiamento Comunitário		85,4	52,8	-32,6
Total		**89,1**	**68,0**	**-21,1**

Fontes:
(1) Parecer da CGE de 1999;
(2) Taxa de execução, cf. quadro anterior;
(3) = (2)-(1).

Nas suas alegações o DPP justifica a baixa taxa de execução referindo:

> *"(…) O OE/2000 apenas foi publicado em Abril de 2000 (…) Este facto determinou uma execução mais curta do OE/2000 (cerca de oito meses), pois os restantes foram regidos pelo regime de duodécimos.*
>
> *Há ainda a referir a existência de uma cláusula de reserva de 8% e de um congelamento adicional.*
>
> *Acresce que a aprovação do QCA III e dos Programas Operacionais só ocorreu na vigência do OE, sendo que a publicação da respectiva regulamentação se processou, posteriormente, arrastando-se até 2001. Tais factos levaram a que não só a execução do financiamento comunitário fosse afectada, como também a do financiamento nacional, uma vez que a contrapartida nacional não foi objecto de utilização.*
>
> *De igual modo existem programas/projectos que, na presença de uma restrição orçamental, a eliminação de parte do seu financiamento não permite que ele se realize, afectando, deste modo, a respectiva execução financeira".*

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 IV.5 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso

(em unidades) (em contos)

Ministérios	N.º de programas						Valor orçamentado					
	Novos	%	Em curso	%	Total	%	Novos	%	Em curso	%	Total	%
EGN	19	11,0	42	5,6	61	6,6	11 003 518	6,7	10 091 030	1,1	21 094 548	1,9
MNE	3	1,7	13	1,7	16	1,7	487 000	0,3	6 425 973	0,7	6 912 973	0,6
MES	15	8,7	57	7,6	72	7,8	5 774 632	3,5	405 189 297	42,4	410 963 929	36,7
MDN	12	6,9	34	4,5	46	5,0	1 028 048	0,6	3 599 952	0,4	4 628 000	0,4
MAI	3	1,7	16	2,1	19	2,1	220 000	0,1	9 980 000	1,0	10 200 000	0,9
MF	6	3,5	18	2,4	24	2,6	434 219	0,3	5 956 781	0,6	6 391 000	0,6
MEc	12	6,9	64	8,5	76	8,2	61 293 669	37,3	82 187 742	8,6	143 481 411	12,8
MTS	5	2,9	31	4,1	36	3,9	2 031 750	1,2	33 794 277	3,5	35 826 027	3,2
MJ	0	0,0	52	6,9	52	5,6	0	0,0	28 801 403	3,0	28 801 403	2,6
MP	14	8,1	72	9,6	86	9,3	5 860 603	3,6	38 550 058	4,0	44 410 661	4,0
MADRP	18	10,4	83	11,1	101	11,0	21 220 700	12,9	126 592 940	13,3	147 813 640	13,2
ME	14	8,1	105	14,0	119	12,9	3 437 942	2,1	84 505 790	8,8	87 943 732	7,9
MS	8	4,6	18	2,4	26	2,8	19 284 825	11,7	37 806 943	4,0	57 091 768	5,1
MAOT	20	11,6	61	8,1	81	8,8	2 369 925	1,4	40 991 845	4,3	43 361 770	3,9
MC	16	9,2	84	11,2	100	10,8	1 115 000	0,7	19 623 295	2,1	20 738 295	1,9
MCT	6	3,5	21	2,8	27	2,9	28 360 000	17,3	18 818 180	2,0	47 178 180	4,2
MREAP	2	1,2	13	1,7	15	1,6	209 280	0,1	2 005 220	0,2	2 214 500	0,2
Total	**173**	**100,0**	**749**	**100,0**	**922**	**100,0**	**164 131 111**	**100,0**	**954 920 726**	**100,0**	**1 119 051 837**	**100,0**

Fonte: Mapa XI do OE para 2000 (Lei n.º 3-B/2000).

Para 2000 foram orçamentados 922 programas, dos quais 18,8% são novos e 81,2% já se encontravam em curso.

Pela leitura do quadro constata-se que o ME é responsável pelo maior número de programas (12,9%), seguido do MADRP (11,0%) e do MC (10,8%). Saliente-se que em termos de novos programas é o MAOT o responsável pelo maior número (20), ou seja, 11,6% do total, seguindo-se o EGN, com 19 novos programas.

Do orçamento de 1119 milhões de contos, 85,3% correspondem a programas/projectos em curso e 14,7% respeitam a programas/projectos novos, i.e., 27,7% dos 593 milhões de contos previstos nas GOP para programas/projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC pelos 17 Ministérios, verifica-se que foi ao MES, com 36,7% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc, com 13,2% e 12,8%, respectivamente.

4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50º - Investimentos do Plano

4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50º

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º e destinadas à execução anual do PIDDAC de todos os Ministérios, foram estimadas em 610,2 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas pelo Governo resultaram num orçamento final de 624,2 milhões de contos, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro IV.6 – Alterações ao orçamento inicial da despesa - Cap 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (*)		Alterações Orçamentais			Orçamento Final		
			Governo (**)					
	Valor	%	Valor	%	Art. 7º (1)	Valor	%	Variação (%)
EGN	17 224 548	2,8	886 324	5,1	0	18 110 872	2,9	5,1
MNE	6 912 973	1,1	0	0,0	0	6 912 973	1,1	0,0
MES	204 676 913	33,5	1 357 623	0,7	0	206 034 536	33,0	0,7
MDN	4 628 000	0,8	0	0,0	100 000	4 728 000	0,8	0,0
MAI	10 200 000	1,7	26 620	0,3	0	10 226 620	1,6	0,3
MF	6 391 000	1,0	0	0,0	0	6 391 000	1,0	0,0
MEc	40 159 000	6,6	1 059 648	2,6	0	41 218 648	6,6	2,6
MTS	7 146 000	1,2	46 360	0,6	0	7 192 360	1,2	0,6
MJ	15 001 403	2,5	0	0,0	0	15 001 403	2,4	0,0
MP	40 616 000	6,7	1 335 767	3,3	0	41 951 767	6,7	3,3
MADRP	59 945 188	9,8	5 754 393	9,6	0	65 699 581	10,5	9,6
MEd	75 941 246	12,4	108 824	0,1	- 100 000	75 950 070	12,2	0,0
MS	44 474 733	7,3	2 561 439	5,8	0	47 036 172	7,5	5,8
MAOT	41 013 020	6,7	306 017	0,7	0	41 319 037	6,6	0,7
MC	16 150 000	2,6	351 390	2,2	0	16 501 390	2,6	2,2
MCT	17 516 180	2,9	97 844	0,6	0	17 614 024	2,8	0,6
MREAP	2 214 500	0,4	86 431	3,9	0	2 300 931	0,4	3,9
Total	**610 210 704**	**100,0**	**13 978 680**	**2,3**	**0**	**624 189 384**	**100,0**	**2,3**

(*) Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (OE).

(**) Alterações relativas a créditos especiais (13 478 680 contos) e a dotações provisionais (500 000 contos).

Do valor total do Orçamento Inicial, de 610 210 704 contos, 47 285 704 contos correspondem ao financiamento comunitário e os restantes 562 925 000 contos a financiamento nacional.

(1) Alteração orçamental a que se refere o n.º 52 do art. 7º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, destinada a reforçar o MDN, Cap. 01 - Direcção-Geral de Infra-estruturas.

As alterações provenientes de transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e da abertura de créditos especiais (13 978 680 contos), nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, foram aprovadas pelo Governo, nos termos das alíneas d) e e) do n.º 2 do art. 3º do mesmo diploma.

A abertura de créditos especiais (13 478 680 contos) representa 96,4% das alterações da responsabilidade do Governo e 2,2% do total do orçamento inicial; as transferências com contrapartida

na dotação provisional (500 000 contos) representam 3,6% das alterações da competência do Governo e 0,1% do orçamento inicial.

4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas "realizadas" - Cap. 50º

Através do quadro seguinte é efectuada a análise da despesa "realizada"[1] em Investimentos do Plano (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

Quadro IV.7 – Despesas "realizadas" por ministério e por agrupamentos económicos - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Despesas Correntes							Despesas de Capital					Total Geral	
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06	Total		Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11	Total			
	Desp. c/ pessoal	Aq. de bens e serviços	Transf. correntes	Subsídios	O. Desp. correntes			Aq. de bens de capital	Transf. de capital	O. Desp. Capital				
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
EGN	11 450	1 911 005	2 767 207	103 960	0	4 793 622	1,0	2 219 161	8 799 822	0	11 018 983	2,4	15 812 605	3,4
MNE	59 704	1 081 440	249 055	0	0	1 390 199	0,3	2 333 640	491 902	0	2 825 542	0,6	4 215 741	0,9
MES	12 403	1 842 899	613 384	0	0	2 468 686	0,5	3 028 616	167 800 833	0	170 829 449	36,6	173 298 135	37,1
MDN	0	598 009	36 989	0	0	634 998	0,1	2 118 734	290 966	0	2 409 700	0,5	3 044 698	0,7
MAI	0	423 353	125 141	0	0	548 494	0,1	6 683 883	602 252	0	7 286 135	1,6	7 834 629	1,7
MF	0	1 182 214	0	0	0	1 182 214	0,3	2 518 846	21 192	0	2 540 038	0,5	3 722 252	0,8
MEc	19 741	740 659	12 885 861	0	0	13 646 261	2,9	189 941	19 701 887	0	19 891 828	4,3	33 538 089	7,2
MTS	1 404	20 001	113 727	0	0	135 132	0,0	134 029	3 727 257	0	3 861 286	0,8	3 996 418	0,9
MJ	0	894 366	19 000	0	0	913 366	0,2	7 339 860	438 289	0	7 778 149	1,7	8 691 515	1,9
MP	18 671	67 823	7 120 658	0	0	7 207 152	1,5	58 714	24 583 292	0	24 642 006	5,3	31 849 158	6,8
MADRP	127 063	1 937 237	24 513 460	700 376	10 000	27 288 136	5,8	4 555 348	20 405 417	0	24 960 765	5,4	52 248 901	11,2
ME	33 533	1 818 095	905 432	0	70 647	2 827 707	0,6	23 264 384	20 960 104	18 168	44 242 656	9,5	47 070 363	10,1
MS	19 000	379 705	230 076	0	0	628 781	0,1	14 186 549	12 499 528	0	26 686 077	5,7	27 314 858	5,9
MAOT	306 620	6 243 602	2 139 782	0	0	8 690 004	1,9	9 241 823	3 206 225	0	12 448 048	2,7	21 138 052	4,5
MC	109 930	1 710 320	4 917 385	71 522	0	6 809 157	1,5	2 002 692	6 103 731	0	8 106 423	1,7	14 915 580	3,2
MCT	10 197	123 430	9 383 055	0	0	9 516 682	2,0	403 689	6 194 672	0	6 598 361	1,4	16 115 043	3,5
MREAP	0	139 205	202 304	0	0	341 509	0,1	84 098	1 255 448	0	1 339 546	0,3	1 681 055	0,4
Total	**729 716**	**21 113 363**	**66 222 516**	**875 858**	**80 647**	**89 022 100**	**19,1**	**80 364 007**	**297 082 817**	**18 168**	**377 464 992**	**80,9**	**466 487 092**	**100**

Fonte: CGE 2000.

A despesa "realizada" em Investimentos do Plano foi de 466,5 milhões de contos, dos quais 80,9% foram direccionados para despesas de capital e 19,1% para despesas correntes.

Relativamente à previsão contida nas GOP de, respectivamente, 84% para despesas de capital e 16% para despesas correntes, houve um desvio de 3,1%.

[1] Apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa (não integrados no SIC) 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 análise conjugada de valores dos Quadros IV.7 e Quadro IV.8 verificou-se, relativamente a 1999, um decréscimo nas despesas de capital de cerca de 52,6 milhões de contos, tendo as despesas correntes aumentado cerca de 12,7 milhões de contos.

De salientar também que dos 466,5 milhões de contos de despesa "realizada", o esforço financeiro nacional situou-se em 453,1 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 13,4 milhões de contos, sendo 11,9 oriundos do FEDER, 0,1 do FSE e os restantes 1,4 de outras fontes[1].

O peso do agrupamento económico "Transferências" (correntes e de capital) foi de 77,9 %, mais 5,9%, do que o verificado no ano anterior (72%) e mais 6,1% do que em 1998 (71,8%).

Tal como foi verificado na orçamentação (cf. 5º parágrafo do ponto 4.2.2.3 - Programas por Ministério), também, no referente à execução, os dois Ministérios ali referidos, MES e MADRP, são responsáveis pela maior fatia, 48,4% da despesa executada com, respectivamente, 37,2% e 11,2%, do Cap. 50º.

4.2.3.3 – Variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º

Pela análise do quadro que a seguir se apresenta observa-se que a taxa de execução dos Investimentos do Plano foi de 74,7 %, menos 15,5% do que a registada em 1999, sendo esta também inferior à taxa de execução registada em 1998 (90,5%).

Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos - Cap. 50º

(em contos)

Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução (%)	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
01 - Despesas com pessoal	831 915	1 266 040	739 419	729 716	88,9	57,6
02 - Aquisição de bens e serviços	27 984 472	34 787 359	22 062 459	21 113 363	78,8	60,7
04 - Transferências correntes	54 661 239	77 192 719	52 319 907	66 222 516	95,7	85,8
05 - Subsídios	1 018 820	1 100 235	979 959	875 858	96,2	79,6
06 - Outras despesas correntes	234 865	121 374	234 697	80 647	99,9	66,4
07 - Aquisição de bens de capital	133 567 171	138 157 927	117 221 405	80 364 007	87,8	58,2
08 - Transferências de capital	342 697 035	371 259 432	312 371 904	297 082 817	91,2	80,0
11 - Outras despesas de capital	471 641	304 298	454 490	18 168	96,4	6,0
Total	**561 467 158**	**624 189 384**	**506 384 240**	**466 487 092**	**90,2**	**74,7**

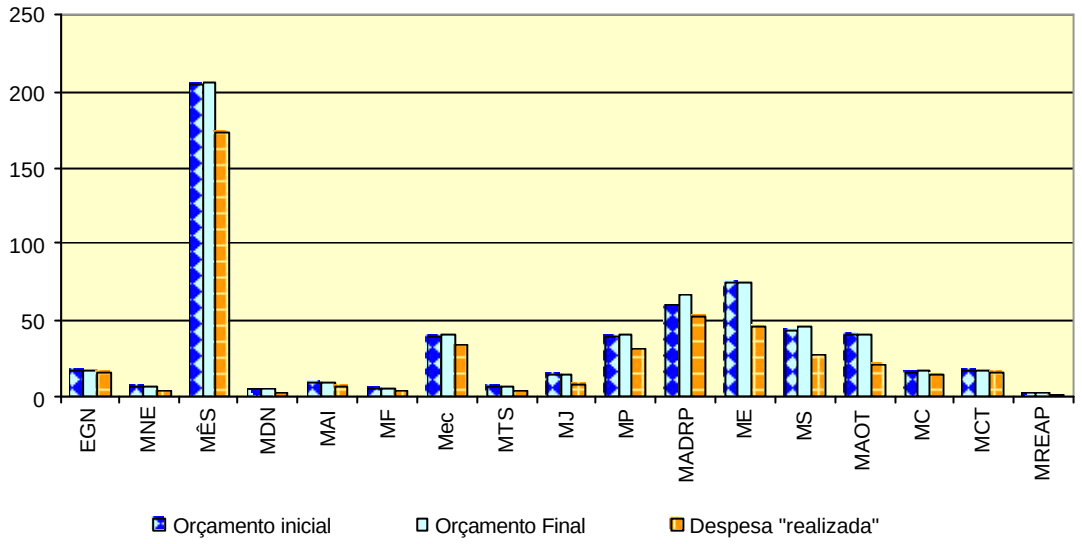
Fonte: CGE/1999 e 2000.

Em termos de agrupamentos económicos, à semelhança do verificado em 1999, apresentaram taxas de execução superiores à taxa de execução global os relativos a "Transferências Correntes", "Subsídios" e "Transferências de Capital", tendo todos os outros taxas inferiores.

[1] Fundo de Coesão e Outros Financiamentos negociados com a Comissão Europeia.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa "realizada" por Ministério (Cap. 50º) pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada



Fonte: Quadros nºs IV.6 e IV.7.

Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução		Variação
	1999	2000	1999	2000	1999 (1)	2000 (2)	(2) - (1)
EGN	15 781 809	18 110 872	13 746 503	15 812 606	87,1	87,3	0,2
MNE	6 387 276	6 912 973	5 849 781	4 215 742	91,6	61,0	-30,6
MES (*)	-	206 034 536	-	173 298 135	-	84,1	-
MDN	3 431 379	4 728 000	3 178 378	3 044 698	92,6	64,4	-28,2
MAI	9 908 170	10 226 620	9 363 224	7 834 629	94,5	76,6	-17,9
MF	10 852 280	6 391 000	9 831 910	3 722 251	90,6	58,2	-32,4
MEc	36 192 873	41 218 648	33 918 929	33 538 088	93,7	81,4	-12,4
MTS	6 801 877	7 192 360	6 314 250	3 996 419	92,8	55,6	-37,3
MJ	12 361 103	15 001 403	10 905 743	8 691 515	88,2	57,9	-30,3
MP (*)	-	41 951 767	-	31 849 158	-	75,9	-
MADRP	69 461 745	65 699 581	63 445 260	52 248 901	91,3	79,5	-11,8
ME	59 981 491	75 950 070	54 731 098	47 070 361	91,2	62,0	-29,3
MS	40 849 048	47 036 172	35 398 849	27 314 859	86,7	58,1	-28,6
MREAP (*)	-	41 319 037	-	21 138 052	-	51,2	-
MC	14 497 920	16 501 390	13 302 865	14 915 580	91,8	90,4	-1,4
MCT	12 748 876	17 614 024	11 952 287	16 115 043	93,8	91,5	-2,3
MAOT (*)	-	2 300 931	-	1 681 055	-	73,1	-
MEPAT (**)	232 138 209	-	209 549 270	-	90,3	-	-
MA (**)	30 073 102	-	24 895 893	-	82,8	-	-
Total	**561 467 158**	**624 189 384**	**506 384 240**	**466 487 092**	**90,2**	**74,7**	**-15,5**

(*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º474-A/99, de 8 de Novembro.

(**) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro.

Fonte: CGE/99 e 2000.

Da análise do quadro supra verifica-se que 52,9% dos Ministérios apresentam taxas de execução que variam entre os 55,6% e os 73,1%, inferiores à taxa de execução global (74,7%). Dos restantes, coube à área cultural e à área científica (MC e MCT) as melhores taxas de execução com, respectivamente, 90,4% e 91,5%.

Os Ministérios criados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro, com excepção do MES e MP, apresentam taxas de execução inferior à taxa de execução global.

Quanto à distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, de acordo com o Quadro IV.10, conclui-se que o MES absorve 37,1% da despesa "realizada", seguindo-se-lhe o MADRP e o ME, respectivamente, com 11,2% e 10,1%.

Quadro IV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50º)
em termos orgânicos - 1998/2000

(em milhões de contos)

Ministérios	1998		1999		2000		Variação (1998-1999)		Variação (1999-2000)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGN	11,8	2,4	13,7	2,7	15,8	3,4	1,9	16,5	2,1	15,0
MNE	4,9	1,0	5,9	1,2	4,2	0,9	1,0	20,4	- 1,7	- 28,5
MES (*)	-	-	-	-	173,3	37,1	-	-	-	-
MDN	2,5	0,5	3,2	0,6	3,0	0,7	0,7	27,1	- 0,1	- 4,2
MAI	8,7	1,8	9,4	1,8	7,8	1,7	0,7	7,6	- 1,5	- 16,3
MF	6,1	1,2	9,8	1,9	3,7	0,8	3,7	61,2	- 6,1	- 62,1
MEc	32,4	6,6	33,9	6,7	33,5	7,2	1,5	4,7	- 0,4	- 1,1
MTS	5,6	1,1	6,3	1,2	4,0	0,9	0,7	12,8	- 2,3	- 36,7
MJ	11,0	2,2	10,9	2,2	8,7	1,9	- 0,1	- 0,9	- 2,2	- 20,3
MP (*)	-	-	-	-	31,8	6,8	-	-	-	-
MADRP	67,5	13,8	63,4	12,5	52,2	11,2	- 4,1	- 6,0	- 11,2	- 17,6
ME	57,2	11,7	54,7	10,8	47,1	10,1	- 2,5	- 4,3	- 7,7	- 14,0
MS	38,7	7,9	35,4	7,0	27,3	5,9	- 3,3	- 8,5	- 8,1	- 22,8
MREAP (*)	-	-	-	-	21,1	4,5	-	-	-	-
MC	12,0	2,5	13,3	2,6	14,9	3,2	1,3	10,9	1,6	12,1
MCT	11,3	2,3	12,0	2,4	16,1	3,5	0,7	5,8	4,2	34,8
MAOT (*)	-	-	-	-	1,7	0,4	-	-	-	-
MEPAT (**)	198,4	40,6	209,5	41,4	-	-	11,1	5,6	-	-
MA (**)	20,8	4,3	24,9	4,9	-	-	4,1	19,7	-	-
Total	**488,9**	**100,0**	**506,4**	**100,0**	**466,5**	**100,0**	**17,4**	**3,6**	**- 39,9**	**- 7,9**

(*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º474-A/99, de 8 de Novembro.

(**) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º474-A/99, de 8 de Novembro.

Fonte: CGE/1998, 1999 e 2000.

Observa-se ainda que a evolução global da execução orçamental de 1998 para 1999 apresenta uma variação positiva de 17,4 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 3,6%. A evolução de 1999 para 2000 apresenta uma variação negativa de 40 milhões de contos (7,9%). Dos Ministérios que apresentam variações negativas foi no Ministério das Finanças que se verificou o maior valor (62,1%). As variações em termos positivos registaram-se apenas nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (34,8%), Encargos Gerais da Nação (15%) e Cultura (12,1%).

Relativamente à execução da despesa realizada pelos executores dos programas e ainda no que respeita ao Cap. 50º, foram utilizados os elementos fornecidos pelo DPP que se agruparam no quadro seguinte:

Quadro IV.11 – Execução por sectores - Cap. 50º

(em milhares de contos)

Sectores	Financiamento						Taxa de Financiamento (%)	
	Nacional		Comunitário		Total			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac.	Com.
Cultura	18 794,3	4,4	150,0	1,1	18 944,3	4,3	4,3	0,0
Educação	37 733,6	8,8	5 169,2	38,4	42 902,8	9,8	8,6	1,2
Formação Profissional e Emprego	550,1	0,1	68,9	0,5	619,0	0,1	0,1	0,0
Saúde	20 907,9	4,9	3 140,3	23,3	24 048,2	5,5	4,8	0,7
Acção e Reintegração Social	3 824,5	0,9	0,0	0,0	3 824,5	0,9	0,9	0,0
Ambiente e Revitalização Urbana	51 288,7	12,0	1 938,6	14,4	53 227,3	12,1	11,7	0,4
Justiça	5 760,4	1,4	0,0	0,0	5 760,4	1,3	1,3	0,0
Desporto, recreio e Lazer	7 918,9	1,9	0,0	0,0	7 918,9	1,8	1,8	0,0
Agricultura	39 099,4	9,2	630,7	4,7	39 730,1	9,0	8,9	0,1
Pescas	6 254,7	1,5	207,6	1,5	6 462,3	1,5	1,4	0,0
Indústria e Energia	39 390,6	9,2	0,0	0,0	39 390,6	9,0	9,0	0,0
Comércio e Turismo	12 559,7	2,9	252,6	1,9	12 812,3	2,9	2,9	0,1
Transportes e Comunicações	123 917,4	29,1	0,0	0,0	123 917,4	28,2	28,2	0,0
Ciência e Tecnologia	17 834,2	4,2	334,6	2,5	18 168,8	4,1	4,1	0,1
Qualidade na Administração Pública	28 044,6	6,6	1 403,1	10,4	29 447,7	6,7	6,4	0,3
Segurança e Ordem Pública	9 333,7	2,2	0,0	0,0	9 333,7	2,1	2,1	0,0
Apoio ao desenvolvimento Regional	3 224,7	0,8	177,0	1,3	3 401,7	0,8	0,7	0,0
Total	**426 437,4**	**100,0**	**13 472,6**	**100,0**	**439 910,0**	**100,0**	**96,9**	**3,1**

Fonte: DPP.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa ("transferências" efectuadas pela DGO) evidenciados na CGE, no montante de 466,5 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 439,9 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de cerca de 26,5 milhões de contos, ou seja, 5,7% do "autorizado" e transferido pela DGO.

4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC global por sectores

Conforme se evidencia no quadro seguinte, devido à introdução das "Outras Fontes", a análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas anteriormente em relação ao Cap. 50º. Assim, na execução global do PIDDAC, o Sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso, 29%, mas, em seguida, contrariamente ao verificado no Cap. 50º, vem a Indústria e Energia, com 13,4%, e a Agricultura, com 13,3%. Estes três sectores, co-financiados em 155,6 milhões de contos, absorvem 55,7% do financiamento comunitário do PIDDAC global.

Também ao nível das taxas de financiamento Nacionais e Comunitárias a introdução das "Outras Fontes" vem alterar significativamente as conclusões supra evidenciadas do Cap. 50º, reduzindo-se o Financiamento Nacional de 96,9% para 69,8% e aumentando o Financiamento Comunitário de 3,1% para 30,2%.

Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento

(milhares de contos)

Sectores	Financiamento						Taxa de Financiamento (%)	
	Nacional		Comunitário		Total			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac.	Com.
Cultura	18 948,2	3,6	1 815,7	0,8	20 763,9	2,7	2,5	0,2
Educação	43 449,3	8,2	13 716,5	6,0	57 165,8	7,5	5,7	1,8
Formação Profissional e Emprego	5 384,6	1,0	2 597,2	1,1	7 981,8	1,0	0,7	0,3
Saúde	20 907,9	3,9	4 967,8	2,2	25 875,7	3,4	2,7	0,7
Acção e Reintegração Social	8 554,9	1,6	1 349,5	0,6	9 904,4	1,3	1,1	0,2
Ambiente e Revitalização Urbana	53 362,0	10,0	3 526,1	1,5	56 888,1	7,5	7,0	0,5
Justiça	16 791,5	3,2	0,0	0,0	16 791,5	2,2	2,2	0,0
Desporto, recreio e Lazer	7 918,9	1,5	0,0	0,0	7 918,9	1,0	1,0	0,0
Agricultura	39 519,4	7,4	61 892,2	27,0	101 411,6	13,3	5,2	8,1
Pescas	6 254,7	1,2	8 006,5	3,5	14 261,2	1,9	0,8	1,1
Indústria e Energia	43 133,0	8,1	58 710,0	25,6	101 843,0	13,4	5,7	7,7
Comércio e Turismo	12 603,8	2,4	13 233,9	5,8	25 837,7	3,4	1,7	1,7
Transportes e Comunicações	186 168,3	35,0	34 949,3	15,2	221 117,6	29,0	24,4	4,6
Ciência e Tecnologia	18 077,6	3,4	17 307,6	7,5	35 385,2	4,6	2,4	2,3
Qualidade na Administração Pública	37 914,0	7,1	3 399,4	1,5	41 313,4	5,4	5,0	0,4
Segurança e Ordem Pública	9 594,4	1,8	0,0	0,0	9 594,4	1,3	1,3	0,0
Apoio ao desenvolvimento Regional	3 301,9	0,6	4 154,0	1,8	7 455,9	1,0	0,4	0,5
Total	**531 884,4**	**100,0**	**229 625,7**	**100,0**	**761 510,1**	**100,0**	**69,8**	**30,2**

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

4.3 – Programa PIDDAC "PRAXIS XXI"

4.3.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), entidade responsável pela gestão e execução do Programa, e das demais entidades intervenientes na execução da despesa: Gestor, Gabinete de Gestão do PRAXIS XXI (GGP), Agência de Inovação, S.A. (AdI) e Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – CIÊNCIA VIVA (ANCCT).

O trabalho de auditoria visou a análise da gestão do Programa "PRAXIS XXI", 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 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise do Programa em termos das macro-referências dos Programas de Governo e das GOP, no período de 1994 a 1999, 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.

4.3.2 – Caracterização do Programa

O Programa PRAXIS XXI – PIDDAC, de acordo com o mapa XI do OE, é constituído de forma genérica por um único projecto, com início em 1994 e conclusão em 2001[1], caracterizando-se aquele como contrapartida financeira nacional do Subprograma Comunitário C&T, com vista à consecução dos objectivos fixados, designadamente, no PDR, nas Decisões Comunitárias que aprovaram e reprogramaram o Subprograma PRAXIS XXI e no Documento Técnico elaborado no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Neste sentido, o PRAXIS XXI, envolve um elevado número de medidas/acções orientadas, sobretudo, para:

- A viabilização de projectos, aproveitando os investimentos infraestruturais iniciados com o Programa CIÊNCIA;
- O estímulo conducente à internacionalização do Sistema Científico e Tecnológico Nacional;
- A promoção de uma maior articulação entre a inovação empresarial e a modernização do tecido produtivo;
- O prolongamento do esforço e do apoio para a formação de competências (alargamento às Ciências Sociais, Bolsas de Gestão de C&T e Bolsas de Apoio à Mobilidade).

Conforme quadro resumo, por fontes de financiamento (cf. Mapa XI – OE/01), a execução do PRAXIS XXI atingiu, em 1999, a verba total de 87 302 358 contos, sendo a programação financeira prevista, para o ano 2000, de 8 407 369 contos e, para 2001, 440 000 contos.

[1] Desde o início o Programa PRAXIS XXI é apresentado no Mapa XI com esta designação, sendo a sua localização em zonas diversas (NUT II).

Quadro IV.13 – Execução financeira do PRAXIS XXI - Mapa XI do OE/01

(em contos)

Fontes de financiamento	Até 31/12/1999	2000 (Exec. Prevista)	2001	TOTAL
Capítulo 50 – FN	21 927 292	2 169 105		24 096 397
O. Fontes – FN	533 143	240 000	40 000	813 143
O. Fontes – FC	64 841 923	5 998 264	400 000	71 240 187
Total	**87 302 358**	**8 407 369**	**440 000**	**96 149 727**

O financiamento total (previsto) do programa ascendeu a 96 149 727 contos, sendo 71 240 187 contos (74%) Comunitário – Outras Fontes, 24 096 397 contos (25%) Nacional – PIDDAC e 813 143 contos (1%) Nacional – Outras Fontes.

Como objectivos operacionais poderão indicar-se os seguintes:

- Estimular programas de investigação de alta qualidade em vários domínios científicos e tecnológicos, de forma a desenvolver plataformas de colaboração com as actividades produtivas e a promover uma maior presença de Portugal no espaço científico europeu;
- Promover actividades de investigação que favorecessem o domínio de tecnologias avançadas para apoio, não só à modernização e diversificação do aparelho produtivo, como ao melhor conhecimento e exploração de recursos naturais, envolvendo as empresas e mobilizando as capacidades de todas as regiões do País;
- Estimular a associação dos principais centros de investigação ao tecido empresarial e promover a valorização comercial das actividades de investigação, de forma a contribuir para que as *despesas de I&D do sector empresarial* viessem a representar cerca de *40 a 45%* do total, no final do Programa;
- Prosseguir com a formação avançada de recursos humanos, apontando para que se procedesse à integração de cerca de 4 050 pessoas em actividades de pós-graduação, de iniciação à investigação científica e de apoio laboratorial a essas actividades;
- Garantir a conclusão das infra-estruturas de I&D lançadas no âmbito do Programa CIÊNCIA, bem como dos Parques de C&T de Lisboa e Porto e promover a instalação selectiva de novos laboratórios e infra-estruturas de uso comum e a realização de redes que constituíssem uma base mais adequada para o desenvolvimento de actividades de investigação de alta qualidade com capacidade de afirmação internacional.

A estratégia delineada para atingir estes objectivos deveria conduzir a que, no final do século, o volume de despesas de I&D atingisse entre 1,2 e 1,5% do PIB.

Pela análise dos Programas do XII e XIII Governos Constitucionais, das GOP 1994 a 1999 e dos documentos que fixaram os objectivos do Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, evidencia-se que existe grande articulação e coerência entre estes diversos documentos programáticos, relativamente às orientações estratégicas, objectivos e metas a atingir – constituindo-se as GOP como planos estratégicos para a área da Ciência e Tecnologia.

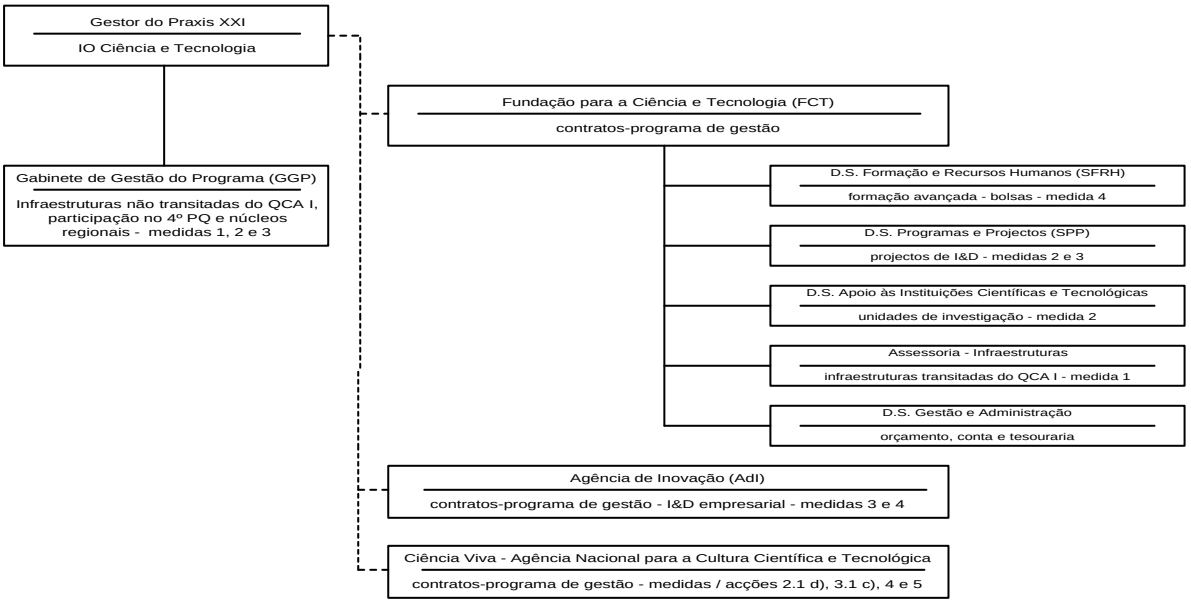
No entanto, embora tenha sido disponibilizada informação relevante, os objectivos e metas traçados nestes planos estratégicos não foram traduzidos em Planos Anuais, designadamente, nos Planos de Actividades da FCT, enquanto entidade executora do Programa PIDDAC – PRAXIS XXI, uma vez que a generalidade destes não foi elaborada, não tendo sido dado cumprimento ao disposto no art. 1º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

4.3.3 – Gestão do Programa

Na gestão e execução do Programa PIDDAC – PRAXIS XXI esteve inicialmente envolvida a JNICT e, a partir de 1997, a FCT.

No que respeita ao Subprograma Comunitário, enquadrando-se este no modelo previsto para a generalidade das Intervenções Operacionais do QCA II – Decreto-lei n.º 99/94, de 19 de Abril – a estrutura de gestão/execução das medidas/acções do PRAXIS XXI foi integrada por um conjunto de órgãos – o Gestor, a Estrutura de Apoio Técnico, o Gabinete de Gestão do PRAXIS – GGP, a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica – JNICT, a Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT[1], a Agência de Inovação, SA (AdI)[2], e a Associação Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – ANCCT, conforme se evidencia no organograma seguinte:

Organograma da gestão do PRAXIS XXI (situação mais recente)



[1] Instituto Público dotado de autonomia administrativa e financeira, ao qual incumbe, nomeadamente, *"promover a realização de programas e projectos nos domínios da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico, financiar e co-financiar os programas e projectos aprovados, acompanhar a sua execução, promover a criação e o reforço de infra-estruturas de apoio à investigação científica e de desenvolvimento tecnológico e avaliar a actividade da ciência e da tecnologia nacional sob todas as suas formas"* (cf. art. 4º do Decreto-Lei n.º 188/97, de 28 de Julho).

[2] A Agência de Inovação, SA, criada em 1993, é uma empresa privada de capitais públicos subscritos em partes iguais (350.000 contos) pela JNICT, representante do Ministério do Planeamento e Administração do Território, e o IAPMEI, representante do Ministério da Indústria. Com as modificações políticas e estratégicas introduzidas pelo XIII Governo Constitucional, a JNICT foi dividida em 3 instituições, sendo a FCT a actual accionista da AdI em representação do Ministério da Ciência e Tecnologia. O IAPMEI mantém-se accionista, embora agora tutelado pelo Ministério da Economia.

4.3.3.1 – Planos e Relatórios de Actividades

Os PA não foram apresentados pela FCT. Quanto aos RA, foi apresentado um documento de carácter generalista para os anos de 1994 e 1995 – "RELATÓRIO DE ACTIVIDADES 1994 e 1995" –, onde é salientado o trabalho realizado e a realizar no ano seguinte, os resultados alcançados e evidenciadas algumas acções, bem como a previsão do seu desenvolvimento.

Não foram assim elaborados documentos essenciais ao planeamento, programação e controlo – cuja elaboração é obrigatória para todos os serviços e organismos da administração central e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos, de acordo com o art. 1º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro –, os quais deveriam reflectir as tarefas, fundamentais à gestão, de programar e avaliar resultados, apurar desvios e determinar as suas causas/consequências e de propor soluções correctivas.

4.3.4 – Execução financeira global - ano 2000

A execução financeira de 2000 é evidenciada no seguinte quadro resumo:

Quadro IV.14 – Execução financeira global do PRAXIS XXI – ano 2000

(em contos)

PIDDAC Total		Dot. Inicial	Dot. Final	Dot. Recebida	Pag. Efectuados	Saldo	%
Fin. Nacional (FN)	Cap. 50	2 150 00	2 169 105 (*)	2 169 105	2 153 315	15 790	99%
	Out. Fontes	240 000	240 000	137 755	137 755	0	57%
Fin. Comun. (FC)		5 950 000	5 998 264	4 935 784	4 925 411	10 373	82%
Total		**8 340 000**	**8 407 369**	**7 242 644**	**7 216 481**	**26 163**	**86%**

(*) Reforço de 12 486 contos (Transf. Correntes) e de 6619 contos (Transf. Capital) resultantes da abertura de créditos especiais, nos termos do disposto na al. c) do n.º 1 do art. 2º e al. e) do n.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril.

Fontes: Mapa XI – Orçamento inicial e rectificativo; CGE 2000; Quadros da "contas de gerência e de receitas orçamentais, da FCT e relatório de execução anual do PIDDAC – PRAXIS XXI, do DPP".

Relativamente à execução financeira de 2000, verifica-se que:

- Dos 8 407 369 contos do PIDDAC ajustado – dotação final –, foram efectuados pagamentos no montante de 7216 481 contos, dos quais 2291 070 contos foram de financiamento nacional (FN) e os restantes 4 925 411 de financiamento comunitário (FC);
- Há uma diferença de 26 163 contos (15 790 FN e 10 373 FC), a qual resulta do apuramento entre os recebimentos – 7 242 644 contos – e os pagamentos efectivos do PRAXIS XXI – 7 216 481;
- A taxa de execução do PRAXIS XXI, desagregada por fontes de financiamento, evidencia maior cobertura dos FN, Cap. 50 – 99% – contra 82% dos FC;
- Quanto à taxa de execução global do PRAXIS XXI, cerca de 86%, face à dotação ajustada, foi superior à média global do PIDDAC, para este período – 74,7%.

Em conformidade com a análise aos elementos de suporte disponíveis, considera-se que os valores referentes à execução financeira, no ano 2000, são fidedignos e consistentes.

4.3.5 – Caracterização das metas quantificadas e previstas pelo Programa

Relativamente à caracterização das metas previstas pelo Programa, salienta-se a falta de ligação entre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado para os indicadores físicos dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento das acções e projectos do Programa. Apenas os projectos concluídos são contabilizados no sistema de informação relativo aos indicadores físicos.

O planeamento e a programação inicial, relativamente à quantificação dos indicadores físicos, careceu de rigor, sem que tivessem existido ajustamentos relevantes em termos de reprogramações.

O planeamento e a programação temporal e física foram efectuados para o período do QCA II – 19994/99 – não tendo existido quaisquer documentos de planeamento e programação anuais do PRAXIS, enquanto Programa PIDDAC, nem qualquer plano estratégico de médio prazo que traduzisse os objectivos dos Programas do Governo e das GOP, onde fossem calendarizados e temporizados os objectivos e as metas a atingir.

4.3.6 – Acompanhamento e controlo

As disposições relativas ao acompanhamento e controlo do PRAXIS XXI estão contidas quer na legislação específica do Programa e respectivo Documento Técnico e nos regulamentos de aplicação das medidas quer nos contratos e protocolos celebrados entre o Gestor, por um lado, e a AdI, a ANCCT (Ciência Viva) e a ex-JNICT/FCT, por outro, através dos quais o Gestor delegou as tarefas de acompanhamento e controlo.

Pela análise dos Relatórios de Execução da IOCT – PRAXIS XXI – período de 1994 a 1998, evidencia-se o seguinte:

- Nos anos de 1994 e 1995, com excepção dos controlos realizados pela ex-JNICT no caso da Acção "Infra-estruturas transitadas do Programa CIÊNCIA" (dada a existência de um núcleo devidamente organizado, herdado do QCA I), não foram efectuadas acções de controlo de 1º nível;
- No ano de 1994 começaram a ser delineados e implementados os procedimentos e as rotinas conducentes às acções de controlo;
- Nos anos de 1995 e 1996, o acompanhamento e controlo efectuados relativamente aos beneficiários finais foram assegurados, principalmente, no circuito despesa/pagamento;
- Em 1997, as acções de controlo da responsabilidade do Gestor não foram efectuadas com regularidade[1], tendo sido praticamente limitadas ao acompanhamento dos dossiers, apenas se tendo realizado 1 acção de acompanhamento e controlo, no 1º semestre de 1997, aos Biotérios financiados pelo PRAXIS;
- Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução, efectuadas por peritos contratados para o efeito, na sequência do qual foram realizadas, nomeadamente, 38 acções de controlo junto dos

[1] Segundo o Relatório de Execução de 1997, tal facto deveu-se à insuficiência de meios da Estrutura de Apoio Técnico.

promotores dos projectos no âmbito da FCT e do Programa Plurianual de Apoio às Instituições Científicas e Tecnológicas;

- Relativamente à AdI[1], no âmbito da "Investigação em Consórcio", realizaram-se, em 1997, 12 acções de controlo de 1º nível, tendo sido realizadas nos anos seguintes, de forma regular e sistemática, acções de controlo aos beneficiários finais;

- Também os projectos geridos pela ANCCT,[2] inseridos no concurso Ciência Viva I, Ciência Viva II e Ciência Viva III, foram objecto de auditorias realizadas por empresas da área, verificando-se o seguinte grau de cobertura:

  - **Ciência Viva I**

    - O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 10%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 44%.

  - **Ciência Viva II**

    - O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 15%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 37%.

  - **Ciência Viva III**

    - O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 21%. Quanto ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 47%.

Em síntese, pode dizer-se que:

- O acompanhamento e controlo das medidas e acções por parte da FCT e do Gestor/GGP incidiram, principalmente, no acompanhamento dos dossiers, nomeadamente no relativo à verificação documental, verificando-se que só a partir de 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução, as quais decorreram no primeiro trimestre de 1999;

- Relativamente ao controlo de 1º nível efectuado pela AdI e pela ANCCT, verifica-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática.

4.3.7 – Contextualização da Ciência e Tecnologia com referência ao ano de 1999

Esta análise teve por base os dados relativos aos *"Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999"*, do OCT[3], e incidiu especialmente nos seguintes domínios:

- Despesa executada em I&D;

[1] Na sequência da celebração, em 1997, do contrato-programa entre o Gestor do Programa e a AdI, as tarefas de acompanhamento e controlo das medidas e acções transitadas ao abrigo daquele contrato foram delegadas nesta entidade.

[2] Em 1999 a gestão do Programa Ciência Viva foi transferida pelo Gestor do PRAXIS para a ANCCT, através da celebração de contrato-programa pelo qual foram também delegadas, na ANCCT, as tarefas de acompanhamento e controlo deste Programa.

[3] "Séries estatísticas dos principais resultados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional".

- Recursos Humanos Afectos à Actividade de Investigação;
- Participação do Sector Empresarial nas Actividades de I&D.

4.3.7.1 – Despesa executada em I&D

O volume da despesa executada em actividades de I&D em 1999 atingiu, a preços correntes, o valor de 163 milhões de contos, o que representa 0,77 do PIB (em 1995 este valor correspondia a 0,57%), ficando aquém dos 1,2/1,5% preconizados nos objectivos estratégicos do Programa.

Em relação a 1997, regista-se, a preços constantes, uma taxa média de crescimento anual de cerca de 15%.

A percentagem média da despesa executada em I&D sobre o PIB foi, para o conjunto dos países da União Europeia, em 1998, de 1,81%, evoluindo a uma taxa média de crescimento anual de 3,4%.

4.3.7.2 – Recursos humanos afectos à actividade de investigação - despesa executada em I&D

O número de investigadores em equivalente a tempo integral (eti) era, em 1999, de 15 751. Em permilagem da população activa, os investigadores (eti) representavam 3,1‰ (em 1995 representavam 2,4‰).

Em relação a 1997, a taxa média de crescimento anual dos recursos humanos em I&D foi de 7%.

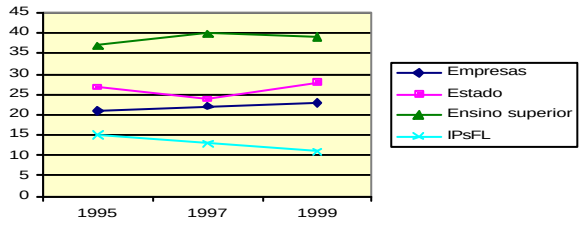
A permilagem de investigadores sobre a população activa, em 1997, foi na UE de 5‰.

O indicador relativo à capitação da despesa de I&D (recursos financeiros por investigador – eti) em Portugal passou de 70 mil dólares, em 1997, para 81 mil, em 1999. A média dos países da UE, em 1998, foi de 163 mil dólares.

4.3.7.3 – Participação do sector empresarial nas actividades de I&D

A percentagem da despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução, no período de 1995 – 1999, encontra-se representada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.3 – Despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução (1995-1999)



Na distribuição da despesa em I&D por sectores de execução verifica-se que, em 1999, o sector Ensino Superior executou 39% dos recursos financeiros, seguindo-se o sector Estado com 28%, as Empresas com 23% e as IPsFLs com 11%.

Fonte: OCT – Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999.

No período de 1995 a 1999, verificou-se uma evolução positiva do indicador relativo à participação das empresas nas actividades de I&D. No entanto, esta variação positiva foi apenas de 2% (21% em 1995 e 23% em 1999).

Relativamente às fontes de financiamento, em 1999, o Estado constituiu-se como o principal agente financiador das actividades de I&D, com 70% da despesa total executada, e as Empresas financiaram 21%, não tendo sido alcançada a meta, preconizada nos objectivos operacionais, de atingir os 40%/45% no final do Programa, relativamente ao financiamento das Empresas.

A evolução deste indicador, no período de 1995 a 1999, revela que o peso de sector Estado cresceu 5% (em 1995 o Estado suportava 65% do financiamento da actividade de I&D), embora o indicador relativo às Empresas também tenha crescido 2% (de 19% em 1995 para 21% em 1999). Estes dados revelam que persiste a fragilidade e dependência da C&T do financiamento deste sector, contrariamente à UE onde, em 1998, o financiamento da despesa total em I&D do sector Estado se situava nos 36% e o financiamento das Empresas nos 60%.

Assim, conforme se refere no documento do OCT relativo aos "Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999", *"apesar da evolução positiva que se regista em todos os indicadores com taxas de crescimento muito superiores às registadas na UE, a distância de Portugal em relação à média destes países é ainda assinalável. Para Portugal atingir a média europeia será necessário mais do que duplicar os valores dos principais indicadores: Despesa de I&D/PIB, Investigadores (eti) / População activa e Capitação (Despesa de I&D/ Investigadores [eti])"*.

As maiores distâncias às médias Europeias registam-se no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D, pelo que é neste sector que se exige um maior esforço de recuperação.[1]

A definição das metas para 1999 da fracção da despesa em I&D no PIB e da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas foi um erro grosseiro do planeamento realizado em 1993, dado que mesmo nessa altura de concepção do Subprograma poderia ser comprovado tecnicamente com facilidade que essas metas eram inatingíveis.

[1] Cf. o documento do OCT "Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999".

4.3.8 – Síntese da avaliação global do Programa

Na perspectiva da concepção do Programa, salienta-se:

Quadro IV.15 – Avaliação global do Programa

Dimensão Analítica	Critérios de Avaliação		
	Pertinência	**Coerência**	**Oportunidade**
Objectivos e programação	A pertinência do Programa assenta, fundamentalmente, na necessidade de: ♦ Fortalecer a base do sistema científico e tecnológico, garantindo a prazo uma oferta de I&D de qualidade internacional; ♦ Mobilizar as capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias que permitissem modernizar e diversificar o aparelho produtivo; ♦ Ampliar a presença portuguesa no espaço científico e tecnológico europeu, melhorando a posição de Portugal nas redes científicas europeias e atraindo para o País actividades de investigação de âmbito europeu e ou internacional.	Relativamente às orientações estratégicas, objectivos e medidas a realizar, existe identidade e coerência entre os Programas do XII e XIII GC e as GOP, constituindo-se as Grandes Opções como verdadeiros planos estratégicos para a área da Ciência e Tecnologia. A estrutura do Subprograma PRAXIS XXI apresenta um perfil de coerência em que se destaca: **Coerência Interna** ♦ A forte contributividade da estrutura de Acções do Programa para o seu principal objectivo estratégico (a mobilização de capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias orientadas para a modernização e diversificação do aparelho produtivo); ♦ A valorização das articulações internas, numa óptica de complementaridade de bolsas e projectos de investigação; ♦ A manutenção de um fluxo de formação no estrangeiro, procurando ao mesmo tempo criar espaço de articulação com a empregabilidade na base de projectos individuais ligados a projectos em consórcio; ♦ Arquitectura coerente entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA e uma lógica de estímulo à competição. **Coerência Externa** Ao nível da coerência externa, verifica-se existirem complementaridades ao Programa em diversos programas operacionais nacionais, bem como nos Programas Comunitários de I&D.	A oportunidade deste Programa passa pela necessidade de contribuir para o crescimento económico, a competitividade e o desenvolvimento do emprego.

No que respeita à gestão, salienta-se o seguinte:

Objecto de Avaliação	Organização	Acompanhamento e Controlo
Gestão	A gestão do Subprograma passou por vários modelos que se podem sinteticamente caracterizar do modo seguinte: 1. Um primeiro modelo, que podemos situar até finais de 1995, caracterizado pela instabilidade da gestão, que teve subjacente a ideia de autonomizar a gestão do PRAXIS relativamente à JNICT, criando-se uma estrutura leve e desburocratizada (GGP). No entanto, a criação de uma estrutura aparentemente autónoma veio a revelar-se inadequada quer por não terem sido assegurados os meios técnicos e humanos necessários ao seu regular funcionamento quer ainda por não terem sido convenientemente equacionadas a autonomia e relacionamento entre entidades, respectivos papéis e funções (neste contexto de gestão menos adequado, aliado a uma mudança de ciclo político, o PRAXIS XXI conhece de Fevereiro a Dezembro de 1995 quatro gestores). 2. Um modelo de estabilização da gestão, que se começa a verificar a partir de finais de 1995, com a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia e com a celebração de contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira do Programa, entre o Gestor/FCT, por um lado, e a AdI e a ANCCT, por outro, entidades especializadas na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI.	No que respeita ao acompanhamento e controlo de 1º nível das Medidas do Subprograma PRAXIS XXI por parte das entidades intervenientes na sua gestão, evidencia-se que: ♦ O controlo efectuado pela FCT e GGP junto dos promotores/beneficiários finais não foi regular e sistemático, verificando-se que o acompanhamento e controlo efectuado incidiram, principalmente, no circuito despesa/pagamento. Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução por peritos contratados para o efeito; ♦ Relativamente ao controlo de 1º nível efectuado pela ADI e pela ANCCT, evidencia-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática.

Relativamente aos resultados do Programa, salienta-se:

Objecto de Avaliação	Eficácia
Resultados	Relativamente à concretização dos objectivos e das metas previstas pelo Programa, verificou-se que: ♦ O sistema de informação implementado para os indicadores físicos não conseguiu dar informação sistemática e em tempo real quanto às diversas fases de desenvolvimento das diversas medidas, acções e respectivos projectos; ♦ O planeamento e a programação inicial careceram de rigor, não tendo sido efectuados ajustamentos adequados em termos de reprogramações. Considerando o contexto da C&T em 1999, evidencia-se: ♦ A evolução positiva da generalidade dos indicadores, com taxas de crescimento superiores às registadas na UE, apesar de a distância de Portugal em relação à média destes países ser ainda assinalável, registando-se as maiores distâncias no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D. A não concretização de alguns objectivos estratégicos, designadamente: ♦ O relativo ao volume da despesa executada em I&D, para o qual foi estabelecida a meta de atingir no final do século 1,2/1,5% do PIB, situando-se em 1999 este indicador em 0,77%; ♦ A consecução da meta de 40/45% preconizada para o financiamento em I&D por parte do sector Empresas, situando-se este indicador apenas nos 21%.

Quanto à utilidade dos resultados, salienta-se, em síntese, o seguinte:

Objecto de Avaliação	Impacto	Sustentabilidade
Utilidade dos Resultados	Embora não se revelando viável numa acção desta natureza, âmbito e meios técnicos e humanos disponibilizados, quantificar o impacto resultante dos contributos directos e indirectos que a I&D tem sobre os agentes beneficiários, por sua vez, eles próprios geradores/difusores de "VAB", de difícil, senão impossível, quantificação objectiva no curto-médio prazo, verifica-se que os indicadores de evolução do SCTN, na última década, embora não demonstrem ter sido atenuado o desequilíbrio face à UE, revelam ter havido evolução e consequente impacto positivo no período em questão.	A continuidade pelo PRAXIS XXI de uma arquitectura coerente entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA e uma lógica de estímulo à competição – iniciada com os apoios deste Programa – e a sua continuidade, nomeadamente, no âmbito do POCTI (sucessor do PRAXIS XXI) embora, só por si, não dê garantias de estar assegurada a sustentabilidade pós-fundos, irá contribuir decisivamente para a consolidação da I&D, potenciando a capacidade de continuidade, no mercado concorrencial que se avizinha, no quadro futuro de redução dos benefícios ora disponibilizados pela UE.

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 – Considerações Gerais

5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 2000, o montante de 251,6 milhões de contos (menos 6,8 milhões de contos do que no ano anterior).

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem-se nas rubricas de classificação económica 05 – "Subsídios" (a "empresas" e "instituições de crédito") e também em algumas rubricas de classificação económica 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.

[1] De acordo com a publicação sobre o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" aprovado pelo D.L. n.º 112/88, de 2 de Abril" (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".

Nas rubricas relativas a "Transferências (correntes e de capital) para Instituições Particulares", incluem-se 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).

Quadro V.1 – Apoios directos do Estado – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 – "Transfer. correntes"	08 – "Transfer. de capital"	Total	Estrutura
Empresas públicas (*)	39 961 835	0	25 791 718	65 753 553	26,1
Empresas privadas	1 732 507	0	5 107 049	6 839 557	2,7
Instituições monetárias públicas (*)	37 584 179	0	0	37 584 179	14,9
Instituições monetárias privadas	44 309 082	0	0	44 309 082	17,6
Famílias/Empresas individuais	80 700	0	0	80 700	0,0
Instituições Particulares	0	73 008 041	7 732 846	80 740 887	32,1
Famílias/Particulares	0	16 299 654	11 117	16 310 771	6,5
Total	**123 668 302**	**89 307 695**	**38 642 731**	**251 618 728**	**100,0**
%	**49,1**	**35,5**	**15,4**	**100,0**	

(*) Públicas, equiparadas ou participadas

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram o montante de 123,7 milhões de contos (49,1% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como "subsídios", 81,9 milhões de contos (66,2%) respeita a "instituições de crédito (públicas e privadas)" e refere-se a bonificação de juros (80,7 milhões de contos, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (1,2 milhões de contos).

Em relação aos restantes valores, antes de uma breve caracterização, indica-se no quadro seguinte a sua distribuição, por Ministério.

Quadro V.2 – Apoios directos do Estado – por Ministérios

(em contos)

Ministérios	05 – "Subsídios"		04 – "Transferências Correntes"		08 – "Transferências de Capital"	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais da Nação	2 126 444	1,7	4 872 255	5,5	4 743 139	12,3
Negócios Estrangeiros	0	-	44 340	0,0	0	0,0
Equipamento Social	0	-	42 820	0,0	29 216 609	75,6
Defesa Nacional	0	-	1 595 889	1,8	0	0,0
Administração Interna	0	-	1 450 496	1,6	458 937	1,2
Finanças	120 747 195	97,6	12 659 265	14,2	0	0,0
Economia	0	-	94 836	0,1	144 117	0,4
Trabalho e da Solidariedade	0	-	978 535	1,1	288 032	0,7
Justiça	0	-	251 625	0,3	300 000	0,8
Planeamento	0	-	0	-	0	0,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	700 376	0,6	1 118 779	1,3	838 128	2,2
Educação	2 500	0,0	61 467 652	68,8	299 822	0,8
Saúde	0	-	7 200	0,0	0	0,0
Ambiente e Ordenamento do Território	0	-	242 601	0,3	770 683	2,0
Cultura	91 788	0,1	4 468 249	5,0	1 583 264	4,1
Ciência e da Tecnologia	0	-	11 717	0,0	0	0,0
Reforma do Estado e da Administração Publica	0	-	1 438	0,0	0	0,0
Total Geral	**123 668 302**	**100,0**	**89 307 695**	**100,0**	**38 642 731**	**100,0**

Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 97,6% dos "Subsídios" (120,7 milhões de contos), montante respeitante às referidas bonificações de juros (80,7 milhões de contos) e a compensação de juros (1,2 milhões de contos), a subsídios concedidos a "empresas públicas" de vários sectores (38,7 milhões de contos) e a "empresas privadas" do sector naval (0,1 milhões de contos). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

No total dos "Subsídios", os Encargos Gerais da Nação representam 1,7% (2,1 milhões de contos), que resultam dos apoios concedidos: *a)* pelo Instituto da Comunicação Social à expedição de publicações periódicas (1,2 milhões de contos, montante do qual o porte pago representa 1,0 milhão de contos) e outros incentivos à comunicação social (0,7 milhões de contos), e *b)* outros apoios concedidos a "empresas privadas" pela Comissão Nacional de Descobrimentos Portugueses (0,1 milhões de contos).

Como evidencia o quadro anterior, os "subsídios" pagos por conta do orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas totalizaram 700,4 milhares de contos, destinando-se a "empresas públicas" (1,9 milhares de contos), a "empresas privadas" (690,2 milhares de contos) e a "empresas individuais" (8,2 milhares de contos), tendo sido concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (691,7 milhares de contos), no âmbito dos programas "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" (439,0 milhares de contos), "Desenvolvimento da Aquicultura" (170,2 milhares de contos) e outros (82,5 milhares de contos).

Relativamente às "transferências correntes" destaca-se o Ministério da Educação, totalizando 61,5 milhões de contos (68,8%), montante que respeita maioritariamente a transferências efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (57,5 milhões de contos) essencialmente para instituições do ensino particular e cooperativo e para o apoio sócio-educativo. Destaca-se também o Ministério das Finanças com 12,7 milhões de contos, dos quais 12,0 milhões de contos respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Quanto às "transferências de capital", como se verifica pelo quadro, 75,6% do valor total respeita ao Ministério do Equipamento Social (29,2 milhões de contos), correspondendo 24,8 milhões de contos a "transferências para empresas públicas" e 4,4 milhões de contos a "transferências para empresas privadas". Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos (24,6 milhões de contos) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (4,6 milhões de contos), maioritariamente inscritas no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, em vários programas relativos ao sector dos transportes.

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", que ascenderam a 154,6 milhões de contos[1].

[1] As transferências para entidades pertencentes ao sector público empresarial são analisadas de forma mais detalhada no Capítulo X.

Quadro V.3 – Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito

(em contos)

A – Empresas púbicas (*)		**65 753 553**	**C – Empresas Privadas**		**6 839 558**
05 – "Subsídios"		***39 961 835***	***05 – "Subsídios"***		***1 732 508***
Encargos Gerais da Nação			**Encargos Gerais da Nação**		
Porte pago	1 022 307		Apoios à Comunicação Social	703 847	
Outros apoios à expedição de publicações	223 830	1 246 137	Comissão Nac. Descobrimentos Portugueses	103 960	807 807
Ministério das Finanças			**Ministério das Finanças**		
Comunicação social	19 758 657		Construção naval	140 173	140 173
Transportes aéreos	7 569 756		**Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas**		
Transportes rodoviários	4 778 411		Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	439 000	
Transportes ferroviários	4 300 000		Desenvolvimento da Aquicultura	170 218	
Transportes marítimos e fluviais	993 657		Racionalização da Exploração Pesqueira	57 668	
Siderurgia e Carvão – CECA	453 453		Outras	23 355	690 241
Construção naval	859 827	38 713 761	**Ministério da Educação**		
			Agência Nac. Educação e Formação de Adultos	2 500	2 500
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas			**Ministério da Cultura**		
Promoção e divulgação de acções relativ as à Pesca	1 936	1 936	IPLB – Promoção do Livro e outros programas	75 963	
			IPAE – Estudo Dif. Patr. Musical e Inf. Comunic.	15 825	91 788
08 – "Transferências de capital"		***25 791 718***	***08 – "Transferências de capital"***		***5 107 049***
Ministério do Equipamento Social			**Ministério do Equipamento Social**		
Rede ferroviária	19 555 328		Melhoria Ambiental Transp. Púb. Rodoviários	3 577 288	
Metro de Lisboa	919 215		Outros apoios – Transportes Terrestres	575 000	
Metro do Porto	2 243 705		Transportes Públicos – áreas metropolitanas	201 623	
Infraestruturas marítimo-portuárias.	1 820 450		Estudo/Desenvolvim. Sistema Transportes	70 979	4 424 891
Aeroporto de Porto Santo	42 334		**Ministério da Agricultura**		
Outros Transportes colectivos	210 686	24 791 718	Racionalização da Exploração Pesqueira	413 072	
			Mobilidade profissional/IC Pesca	187 899	
Ministério da Cultura			Melhoria e Qualidade Prod. Pesca e Desenv.da Aquicultura	81 188	682 159
Porto 2001	1 000 000	1 000 000	**D – Empresas Individuais**		**80 700**
			05 – "Subsídios"		***80 700***
			Encargos Gerais da Nação		
			Comissão Nac. Descobrimentos Portugueses	72 500	72 500
			Ministério da Agricultura		
			Viabilização de empresas leiteiras	8 200	8 200
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.		**37 584 179**	**E – Inst. Monetárias Privadas**		**44 309 082**
05 – "Subsídios"		***37 584 179***	***05 – "Subsídios"***		***44 309 082***
Ministério das Finanças			**Ministério das Finanças**		
Bonificação de juros			**Bonificação de juros**	**43 961 526**	
Habitação Própria	36 489 193		Habitação Própria	43 763 529	
Outras Bonificações	236 665		Outras Bonificações	197 997	
Compensação de Juros	**858 321**	**37 584 179**	**Compensação de Juros**	**347 556**	**44 309 082**
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)		**103 337 732**	**TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Privadas)**		**51 229 339**

(*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas

Relativamente às "Transferências", correntes e de capital, para "instituições particulares" e "famílias/particulares", que totalizaram 97,1 milhões de contos, resumem-se no quadro seguinte os valores mais significativos especificados na Conta:

Quadro V.4 – Apoios directos do Estado – a "instituições particulares" e a "famílias/particulares"

04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"
Ministério da Educação	
61,5 milhões de contos Direcções Regionais de Educação: 57,9 milhões de contos Direcção-Geral do Ensino Superior (apoios ao ensino superior) 1,5 milhões de contos Escola Portuguesa de Macau: 0,5 milhões de contos	
Ministério das Finanças	
12,7 milhões de contos Direcção-Geral do Tesouro (Incentivo ao Arrendamento Jovem): 12,0 milhões de contos Secretaria-Geral (indemnizações a funcionários): 0,6 milhões de contos	
Encargos Gerais da Nação	
4,9 milhões de contos Instituto Português da Juventude: 3,6 milhões de contos Instituto Português da Droga e da Toxicodependência: 0,3 milhões de contos Projecto Vida: 0,3 milhões de contos	**4,7 milhões de contos** Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro (comemorações do 25.º aniversário do 25 de Abril) : 3,5 milhões de contos Instituto Português da Juventude: 1,1 milhões de contos
Ministério da Cultura	
4,5 milhões de contos Instituto Português das Artes do Espectáculo: 2,3 milhões de contos Gabinete do Ministro (Fundação do Centro Cultural de Belém): 1,5 milhões de contos Instituto de Arte Contemporânea: 0,2 milhões de contos	**0,6 milhões de contos** Instituto Português das Artes do Espectáculo: 0,2 milhões de contos Gabinete do Ministro (Fundação do Centro Cultural de Belém): 0,2 milhões de contos Secretaria-Geral (apoio à cultura popular): 0,2 milhões de contos
Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território	
	0,8 milhões de contos Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (requalificação urbana): 0,7 milhões de contos

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) cujos resumos das "contas de gerência" constam em anexo à Conta, os apoios pagos em 2000 totalizaram 523,0 milhões de contos (menos 32,7 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 classificações económicas incorrectas nas contas dos SFA.

[1] Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 840.647.495 contos, destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos Serviços e Fundos e Autónomos – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transf. correntes"	08 – "Transf. de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	601	0	11 242 775	11 243 376	2,1
Empresas privadas	62 739 858	0	158 630 616	221 370 474	42,3
Instituições monetárias públicas (*)	2 358	0	0	2 358	0,0
Instituições monetárias privadas	8 724	0	0	8 724	0,0
Outras instituições de crédito	154	0	0	154	0,0
Empresas de seguros privadas	841 330	0	0	841 330	0,2
Famílias/Empresas individuais	73 770 535	0	1 804 565	75 575 100	14,5
Instituições Particulares	0	77 794 801	25 763 606	103 558 407	19,8
Famílias/Particulares	0	84 510 058	25 888 715	110 398 773	21,1
Total	**137 363 560**	**162 304 859**	**223 330 277**	**522 998 696**	**100**
(%)	**26,3**	**31,0**	**42,7**	**100,0**	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

Fonte: Vol. I da Conta, Quadro II-12 – "Despesas globais dos SFA segundo a classificação económica"

Os apoios concedidos pelos SFA foram financiados por:

- verbas orçamentais (inscritas no Orçamento do Estado como "Transferências", correntes ou de capital, para os respectivos SFA);
- 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;
- verbas com origem nas receitas próprias dos SFA.

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 pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) às actividades de carácter profissional nas áreas do teatro, da dança e da música;
- Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ);
- Apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa;
- Apoios concedidos pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) no âmbito do programa "Promoção apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH).

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 e a extensão da análise a domínios ainda não verificados.

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 sistema de controlo instituído.

Os resultados dessas auditorias, bem como os extractos das respostas das entidades auditadas[1] constam dos pontos seguintes.

No que respeita aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões da despesa fiscal para 2000 apresentadas no relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento de Estado para aquele ano, bem como, os valores das estimativas e os considerados definitivos apresentados nos relatório do OE para 2001 e 2002, respectivamente, procedendo-se, por outro lado, à confrontação destes últimos valores com os remetidos aos Serviços do Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

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

Foi ainda realizada uma auditoria aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação e efectuado o acompanhamento das recomendações do Tribunal nesta matéria, bem como no que respeita aos benefícios fiscais contratuais (artigo 49.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais) e aos dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

5.2 – Apoios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nas áreas do teatro, da dança e da música

5.2.1 – Enquadramento

Ao Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE), pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, sujeita à superintendência e tutela do Ministro da Cultura, está atribuído, designadamente: *"Fomentar as actividades de iniciativa não governamental nos domínios da música, da dança, do teatro e demais formas de criação nas artes do espectáculo, designadamente através do apoio financeiro e técnico à produção independente nestes domínios"*.

Para 2000, estavam em vigor os *"regulamentos de apoios à actividade artística de carácter profissional e de iniciativa não governamental"*, aprovados pelos Despachos Normativos n.os 63/98, 62/98 e 61/98, de 1 de Setembro, para os sectores, respectivamente, da actividade teatral, da dança e da música.

Tais apoios (subsídios a fundo perdido), como indica a designação "iniciativa não governamental", não se destinam ao "sector público de produção artística", que dispõe de suporte institucional e financeiro autónomo.

Relativamente ao "carácter profissional" das actividades artísticas apoiadas, por contraposição a actividades de carácter amador ou esporádico, não foi ainda aprovada *"legislação sobre profissionalização dos artistas e agentes de actividade artística, nomeadamente nos domínios da dança, da*

[1] As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

música e do teatro", competindo aos júris dos concursos para a atribuição dos apoios "apreciar a qualificação profissional dos responsáveis e dos elencos artísticos dos candidatos ao apoio", bem como ao IPAE, relativamente a diversos tipos de subsídios concedidos sem concurso.

Nos termos dos Regulamentos então em vigor, o carácter mais vincadamente profissional era exigido para a concessão de subsídios à actividade anual de companhias e estruturas, quer convencionadas (isto é, apoiadas por convite, por um período máximo de três anos, prorrogável), quer seleccionadas por concurso (anual ou bianual).

Nesses casos *"entende-se por estrutura qualquer organização profissional legalmente constituída que exerça de uma forma estável e regular actividade de criação, produção ou difusão, independentemente da sua personalidade jurídica ou do seu modelo institucional",* sendo um requisito adicional, para o caso das convencionadas, a sua *"reconhecida valia cultural e artística, sendo consideradas como parceiros estrategicamente importantes do Estado no desenvolvimento do sector".*

No ano em análise, os diferentes apoios às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" e o processo para a sua atribuição, estão indicados no quadro seguinte:

Quadro V.6 – Tipos de apoios do IPAE em 2000

TEATRO **(Despacho Normativo n.º 63/98, de 1/9)**	**DANÇA** **(Despacho Normativo n.º 62/98, de 1/9)**	**MÚSICA** **(Despacho Normativo n.º 61/98, de 1/9)**
Companhias e estruturas convencionadas Apoio concedido, por convite, a companhias e estruturas, através de protocolo para o período 1997-99 e de um protocolo adicional para 2000. O apoio destina-se a toda a actividade a realizar nesse ano.	***Estruturas convencionadas*** Idem, com distintos períodos trienais. Idem.	***Estruturas convencionadas*** Idem Idem.
Companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal O apoio atribuído para 2000 destina-se, também, a toda actividade a realizar durante o ano.	***Estruturas apoiadas por concurso anual ou bianual*** Idem.	***Festivais de música e ciclos de concertos, apoiados por concurso*** Os apoios foram atribuídos para cada festival de música ou ciclo de concertos, a realizar em 2000
Projectos pontuais apoiados por concurso Apoios destinados a projectos pontuais de criação, produção e difusão.	***Projectos pontuais apoiados por concurso*** Apoios a projectos pontuais de criação.	***Outros projectos (sem concurso)*** "Apoios às seguintes iniciativas que, pelas suas características específicas não são enquadráveis em concursos públicos: de criação; estudos e investigação; edições em diversos suportes; formação; projectos de circulação musical; concursos; outras acções de defesa, valorização e divulgação do património musical".
Outros projectos (sem concurso) Quaisquer outros projectos no domínio do desenvolvimento cultural, artístico e profissional, não previstos no Regulamento, nomeadamente no domínio da circulação e intercâmbio nacional e internacional, da formação, da pesquisa e investigação e da edição.	***Outros projectos (sem concurso)*** Idem.	

Além desses apoios, às actividades ou projectos a realizar, foram também concedidos subsídios complementares, no âmbito das atribuições do IPAE (art.º 3.º da sua Lei Orgânica) e das finalidades previstas nos seus Programas do PIDDAC, bem como os resultantes de protocolos celebrados entre o Ministério da Cultura e os respectivos beneficiários. Foram também pagos pelo IPAE, a diversas companhias e estruturas desses sectores as importâncias relativas aos estágios profissionais nelas realizados, nos termos do Despacho Conjunto n.º 243/99, dos Ministros do Trabalho e da Solidariedade e da Cultura (D.R., II Série, de 27/03/99).

5.2.2 – Dotações orçamentais do IPAE e subsídios atribuídos para 2000

As dotações orçamentais do IPAE, inscritas no Cap.º 01 ("Serviços próprios") e no Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), destinadas maioritariamente a apoiar as "actividades artísticas de carácter profissional e de iniciativa não governamental", nos sectores do teatro, da dança e da música, totalizaram inicialmente 2.279.350 contos, valor reforçado em 184.244 contos, ascendendo no final a 2.463.594 contos.

No quadro seguinte, indica-se, por rubrica de classificação económica, a dotação final, os valores registados na CGE/2000 como "pagamentos efectuados", as verbas efectivamente utilizadas pelo IPAE (2.376.851 contos), e as verbas requisitadas mas não utilizadas (repostas):

Quadro V.7 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do IPAE em 2000

(em contos)

Rubricas de classificação orgânica e económica	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE/2000)	Pagamentos efectivos do IPAE	Verbas não utilizadas (repostas)
Cap.º 01, Div. 14, Subdiv. 01 – Serviços Próprios	**1 357 056**	**1 354 814**	**1 354 814**	-
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	1 310 592	1 308 371	1 308 371	-
04.03.01 – Transf. Correntes/Famílias/ Particulares	46 464	46 443	46 443	-
Cap.º 50, Div. 04 – IPAE (Programas do PIDDAC [a])	**1 106 538**	**1 106 538**	**1 022 037**	**84 501**
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	848 099	848 099	763 783	84 316
04.03.01 – Transf. Correntes/ Particulares	18 650	18 650	18 650	-
05.01.02 – Subsídios/Empresas privadas	15 825	15 825	15 825	-
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	223 964	223 964	223 779	185
Total	**2 463 594**	**2 461 352**	**2 376 851**	**84 501**

(a) Programas: "Estímulo à difusão e criação teatral", "Equipamento técnico para as artes do espectáculo", "Rede nacional de salas de espectáculo", "Difusão nacional das artes do espectáculo", "Registo videográfico de teatro e dança", "Estudo e difusão do património musical", "Formação", "Informação e comunicação".

Na maior parte dos casos, o pagamento dos subsídios foi efectuado indistintamente por conta das dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), em particular nos apoios pagos ao sector do teatro, efectuados por conta do Cap.º 01 e do Programa "Estímulo à difusão e criação teatral".

Na sua resposta, refere o IPAE que:

> *"(...) esse procedimento resultou fundamentalmente da difícil, senão impossível, adequação do regime de subsídios à correcta execução orçamental, quer do ponto de vista quantitativo quer temporal. O regime de duodécimos só permite dispor, nos primeiros meses do ano, de montantes que não permitem suportar o volume das necessidades dos agentes artísticos, do que resulta o recurso a verbas indiferenciadas dos dois capítulos e ao FFC."*

Sobre a suposta incompatibilidade do regime duodecimal com a necessidade de um montante proporcionalmente maior de fundos nos primeiros meses do ano para o pagamento de subsídios, refira-se que, nos termos do decreto-lei de execução orçamental em vigor, em situações excepcionais e devidamente fundamentadas os duodécimos podem ser antecipados (cfr. art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 169/99 de 12 de Maio e art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio).

O IPAE passou a integrar o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) em Outubro de 2000, mas apenas quanto às despesas relativas ao Cap.º 01 ("Serviços próprios"), razão pela qual não se verificam diferenças entre os valores registados na CGE e as verbas utilizadas.

Para as despesas processadas por conta do Cap.º 50, manteve-se o sistema tradicional de requisição das verbas orçamentais e a sua transferência para a conta bancária do Instituto, através da qual efectuou os pagamentos aos beneficiários. Como evidencia o quadro, a CGE/2000 regista como "pagamentos efectuados", nos Programas do Cap.º 50, o valor 1.106.538 contos, superior em 7,6% (84.501 contos) aos pagamentos efectivamente realizados por conta dessas verbas (1.022.037 contos), constituindo as verbas repostas receita do OE/2001.

No quadro seguinte indicam-se os subsídios concedidos pelo IPAE para 2000 às "actividades de carácter profissional e de iniciativa não governamental", excluindo os destinados à realização de investimentos (essencialmente em equipamentos cénicos, de luz e som) e dos referidos estágios de formação profissional:

Quadro V.8 – Subsídios atribuídos pelo IPAE para 2000

(em contos)

Tipos de apoio	Teatro	Dança	Música
Companhias e estruturas convencionadas			
N.º de companhias	10	-	-
Subsídios	669 869	-	-
N.º de estruturas	5	5	2
Subsídios	119 850	99 480	52 750
Companhias e estruturas apoiadas por concurso anual ou bienal			
Anual			
N.º de estruturas	39	17	[(a)] 40
Subsídios	483 500	100 000	126 250
Bianual			
N.º de estruturas	12	8	-
Subsídios	382 500	94 860	-
Projectos pontuais apoiados por concurso			
N.º de projectos	49	24	-
Subsídios	182 800	50 000	-
Outros projectos (sem concurso)			
N.º de projectos	39	40	102
Subsídios	79 221	41 002	191 805
Totais por sectores	**1 917 740**	**385 342**	**370 805**
(%)	(71,7%)	(14,4%)	(13,9%)
Total		**2 673 887**	

Fonte: Actas do júri (subsídios atribuídos por concurso) e listagens do IPAE.
(a) Festivais de música e ciclos de concertos.

Note-se que, embora o total dos subsídios atribuídos para 2000 indicado no quadro anterior (2.673.887 contos) esteja subavaliado, por não incluir todos os tipos de apoios concedidos, é superior em 12,5% ao montante dos pagamentos efectuados pelo IPAE (2.376.851 contos), indicado no Quadro V.7, fundamentalmente por terem sido efectuados adiantamentos em 1999 e terem sido realizados pagamentos através do Fundo de Fomento Cultural (FFC).

Sobre aqueles adiantamentos, pagos pelo FFC em 1999 (por conta dos apoios a conceder em 2000 pelo IPAE), o Tribunal já se pronunciou no Relatório de Auditoria à gerência do Fundo naquele ano, considerando-os ilegais por não se encontrarem expressamente previstos na lei. Na sua resposta o FFC reproduz no essencial as considerações então expendidas, tal como a resposta do IPAE, não havendo por isso fundamento para alteração da apreciação já efectuada pelo Tribunal.

O pagamento, em 1999, de adiantamentos por conta dos subsídios atribuídos para 2000, os pagamentos efectuados através do FFC e os realizados indistintamente por conta de dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), sem atender rigorosamente à natureza da despesa, tiveram como consequência que os valores registados na CGE/2000 como apoios do IPAE para esse ano não correspondam aos efectivamente atribuídos pelo Instituto.

Em conclusão, em resultado da deficiente orçamentação e dos pagamentos realizados através do FFC, os apoios do IPAE em 2000 não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.os 7.º e 8.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Com o objectivo de garantir o rigor do Orçamento do Estado e a transparência das contas públicas, recomenda-se que:

- os apoios atribuídos pelo IPAE sejam correctamente orçamentados e pagos por conta das dotações do Instituto;
- os apoios respeitantes a um dado ano sejam efectivamente pagos por conta das dotações desse mesmo ano.

5.2.3 – Atribuição dos apoios

Conforme se referiu no ponto 5.2.1, os subsídios do IPAE foram atribuídos segundo procedimentos diferentes a: *a)* companhias e estruturas convencionadas, *b)* estruturas seleccionadas por concurso anual/bianual, bem como festivais de música e ciclos de concertos, *c)* projectos pontuais seleccionados por concurso, e *d)* outros projectos, sem concurso.

Nos apoios atribuídos por concurso, os júris, nomeados por despachos do Secretário de Estado da Cultura publicados no *Diário da República*, tinham uma composição mista: o Director do IPAE, o responsável pelo sector respectivo do teatro, da dança e da música, e três personalidades. Para os restantes a sua análise e decisão competia ao IPAE.

O número de companhias/estruturas e projectos apoiados, bem como o montante dos subsídios concedidos, por tipo de apoio e sector, consta do Quadro V.8, notando-se que os atribuídos sem concurso representaram 39,1%, 36,5% e 66,0%, respectivamente, do total atribuído ao sector do teatro, da dança e da música. Como princípio geral, recomenda-se a concessão de todos os apoios por concurso público, excepto no caso em que esse procedimento seja manifestamente inadequado, como no caso do financiamento de obras urgentes e inadiáveis ou para apoio a deslocações para participações em festivais, devendo essas excepções estar bem identificadas nos Regulamentos.

Os subsídios atribuídos pelo IPAE às "artes do espectáculo de carácter profissional e de iniciativa não governamental" têm gerado controvérsia e recursos contenciosos, para o Supremo Tribunal Administrativo, em anos sucessivos. Essa situação resulta, em parte, do grande número de candidaturas não apoiadas e, nas apoiadas, dos diferentes montantes atribuídos, visto que a realização

das actividades e projectos pontuais a que se propuseram essas entidades e, em consequência, a carreira e a remuneração dos respectivos profissionais está, em larga medida, condicionada pela obtenção desses subsídios.

Na sua resposta refere o IPAE que:

> *"Quanto aos concursos controversos, eles sempre existiram e continuarão a existir, bastando para tanto que (...) o número de concorrentes e o volume dos pedidos de apoio sejam muito superiores à definição do próprio concurso e às disponibilidades financeiras que lhe são afectas. Lamentavelmente, não existindo ainda em Portugal um mercado estruturado e actuante, nem alternativas ao financiamento público ou privado suficientes, a produção e a criação artística, como é também reconhecido no relatório de auditoria, está demasiado dependente do Ministério da Cultura e, no caso particular das artes do espectáculo, do IPAE."*

Essa controvérsia resulta também de insuficiências nos procedimentos e fundamentação das decisões, bem como da instabilidade provocada pelas frequentes alterações nas orientações e decisões da tutela do IPAE, traduzidas em sucessivas e significativas alterações aos Regulamentos nos últimos anos.

Quanto ao primeiro factor, observe-se que nos concursos dos apoios anuais para 2000 (realizados em Outubro de 1999) foram seleccionados para apoio, em cada área:

Teatro:	48 das 99 candidaturas (48,5%)
Dança:	17 das 31 candidaturas (54,8%)
Música:	40 das 60 candidaturas (53,3%), de festivais e ciclos de concertos

e, nos concursos para projectos pontuais (realizados em Janeiro de 2000), foram apoiadas:

Teatro:	49 das 276 candidaturas (17,8%)
Dança:	24 das 63 candidaturas (38,1%)

A forte dependência financeira dos subsídios do IPAE, em maior ou menor grau, foi verificado em todos os beneficiários que apresentaram contas.

Quanto aos regulamentos de atribuição e controlo dos subsídios, reflectindo distintas orientações dos titulares do Ministério da Cultura, foram significativamente alterados em 1996, 1998, 2000 e 2001, para aplicação no(s) ano(s) seguintes. O último Regulamento, nomeadamente, exclui a participação do IPAE nos júris dos concursos, passando a desempenhar apenas funções de secretariado, o que implica isentar o Instituto de responsabilidades directas na atribuição dos subsídios e, em consequência, fazendo incidir a sua actividade no controlo da execução dos protocolos relativos aos subsídios atribuídos e no acompanhamento das actividade artísticas de carácter profissional apoiadas, nos referidos domínios. A instabilidade no processo de concessão dos apoios pelo IPAE verificou-se também ao nível dos responsáveis do Instituto, tendo deixado de exercer funções, a seu pedido, pouco tempo antes do início da auditoria (Julho de 2001) os, então, director, subdirector e responsáveis pelos Departamentos do Teatro, da Dança e da Música.

Recomenda-se que, com base na experiência entretanto adquirida e na análise comparativa efectuada aos normativos de natureza idêntica de outros países, sejam elaborados regulamentos estáveis e que assegurem, por um lado a transparência na atribuição dos apoios aos criadores e produtores de

espectáculos e, por outro, a responsabilização dos beneficiários pelo cumprimento das obrigações constantes desses regulamentos e dos protocolos deles decorrentes.

Na sua resposta refere o IPAE que:

> *"(...) deve realçar-se o facto que, com excepção do teatro, tanto a dança como a música, tiveram os seus primeiros regulamentos, respectivamente, em 1996 e 1997. A aplicação recente desses regulamentos, a falta de experiência na sua elaboração e as profundas alterações do meio artístico que se verificaram na última década e que acompanharam as transformações económicas, sociais e culturais do país, justificam por si as sucessivas alterações e aperfeiçoamentos introduzidos nos regulamentos que, como se prova, pretendem ser cada vez mais explícitas mas também mais exigentes. Tal atitude que culminou com uma nova versão regulamentar, alargada a outras áreas de financiamento, nomeadamente, a do apoio aos Centros Regionais das Artes do Espectáculo e ao apoio à programação de salas e que aguarda homologação superior, responde de forma inequívoca às recomendações do Tribunal de Contas".*

Outro factor, para atingir a necessária e difícil estabilidade no processo de atribuição dos apoios pelo IPAE, passa necessariamente pelo reconhecimento da competência e isenção dos júris, os quais devem ter à sua disposição, além da documentação constante da candidatura e dos relatórios de actividades e de contas relativos à aplicação dos apoios anteriores, também a análise do IPAE desses mesmos relatórios, bem como os resultados do acompanhamento que tenha sido efectuado, incluindo o visionamento dos espectáculos apoiados, como se analisa no ponto seguinte.

Relativamente à fundamentação das decisões de atribuição dos apoios e aos aspectos particulares da concessão dos diferentes tipos de subsídios, nos processos analisados verificou-se:

a) Concessão de apoios a companhias e estruturas convencionadas e a estruturas apoiadas por concurso bianual

Para as companhias e estruturas convencionadas com um protocolo trienal (geralmente para 1997-1999), e para as estruturas apoiadas por concurso bianual (isto é, seleccionadas pelo júri do concurso, realizado em Outubro de 1998, para a atribuição de apoio em 1999 e 2000), a concessão do subsídio para 2000 foi formalizado através de uma adenda ao protocolo, tendo sido atribuído um montante igual ao do ano anterior, com um acréscimo de 2%, correspondente à taxa de inflação prevista.

Para a celebração do protocolo para 2000, como previa o Regulamento, as companhias e estruturas da área do teatro e da dança apresentaram o seu plano de actividades e o respectivo orçamento. No caso do teatro, não foi apresentado pelas entidades beneficiárias um orçamento revisto, quando o apoio atribuído foi inferior ao solicitado. O subsídio concedido destina-se a todas as actividades enquadráveis nesse plano de actividades, embora possa ser considerado que se destina em primeiro lugar ao financiamento das representações a estrear, constantes do protocolo. Dado o método de cálculo automático do montante concedido em 2000, previsto no Regulamento, não foram analisados pelo IPAE os orçamentos apresentados pelos beneficiários.

b) Concessão de apoios por concursos à actividade anual de companhias e estruturas, festivais de música e ciclos de concertos, e projectos pontuais

Nos termos dos respectivos Regulamentos, em Outubro de 1999, foram abertos concursos para apresentação das candidaturas aos apoios à actividade anual de "companhias e estruturas de criação,

produção e difusão", nas áreas do teatro e da dança (envolvendo a estreia de várias peças ou espectáculos), bem como para a realização de festivais de música e ciclos de concertos.

As candidaturas foram analisadas por júris mistos que elaboraram actas das suas reuniões plenárias, incluindo a respectiva acta final e decisória, homologada por despacho do Secretário de Estado da Cultura, não tendo sido efectuada previamente a audição dos interessados[1].

Na acta do respectivo concurso, menciona o júri dos apoios ao teatro que *"analisou cada candidatura à luz dos [critérios estabelecidos no Regulamento], ponderando-os depois com o conhecimento do trabalho desenvolvido em anos anteriores pela companhia/estrutura; apesar de a avaliação ser individualizada, o júri teve inevitavelmente presente o universo de todas as candidaturas, o contexto concorrencial em que as mesmas se apresentam e os limites financeiros à partida estabelecidos"*. Idêntica orientação consta da acta final e decisória do júri do concurso na área da música, para a realização de festivais e ciclos de concertos.

Relativamente à dança, menciona o júri ter assumido a seguinte orientação prévia: *"Procurar manter, tendo em conta os meios financeiros disponíveis, níveis de apoio financeiro idênticos aos do ano anterior às estruturas que se recandidatam e que tenham demonstrado a sua viabilidade estrutural, aumentando os financiamentos apenas quando se trate de viabilizar projectos de difusão ou acolhimento que, pela sua natureza, se considerem reprodutivos e potenciadores de respectivo financiamento em favor do desenvolvimento desta área artística profissional no seu conjunto. No que diz respeito a financiamentos estruturais a atribuir pela primeira vez, privilegiar, na selecção a realizar, os projectos de difusão ou acolhimento"*, com essa natureza.

Como o demonstram essas transcrições, além dos critérios previstos nos Regulamentos, na avaliação das candidaturas foi tido em conta o conhecimento da actividade desenvolvida pelos candidatos em anos anteriores, o que remete para o acompanhamento das actividades de carácter profissional em cada sector, em especial dos beneficiários anteriormente apoiados, como se analisa no ponto seguinte.

O júri de cada área exprimiu de modo diferente, na acta final, a fundamentação da sua decisão relativa a cada candidatura. Assim, o júri da área da dança, evidenciou a sua apreciação relativamente a cada um dos dez critérios de selecção. Note-se que mesmo as candidaturas seleccionadas para apoio não tiveram uma apreciação positiva em todos os critérios, tendo o júri ponderado o conjunto dessas apreciações, o que denota um peso diferente atribuído aos diferentes critérios. Se bem que os critérios possam ter um peso diferente, pela importância atribuída a cada um deles, essa ponderação bem como a indicação daqueles cuja apreciação negativa implica obrigatoriamente a exclusão da candidatura, deveria ser explicitada no Regulamento, o que não se verificou.

Relativamente ao teatro, o respectivo júri não se pronunciou relativamente a cada critério, exprimindo de forma muito sintética a sua apreciação da candidatura, destacando o principal aspecto positivo nas candidaturas apoiadas ou destacando nas não apoiadas o critério que levou à sua exclusão, por vezes de forma excessivamente genérica, como seja, *"por a candidatura, em comparação com outras candidaturas, apresentar menores índices de inovação e interesse artístico"*. De modo idêntico, o júri de atribuição dos apoios para a realização de festivais de música e ciclos de concertos não se pronunciou relativamente a cada critério, referindo, em relação aos seleccionados, fundamentalmente o desempenho na realização de anteriores festivais e, indicando apenas, nos não apoiados, o critério que levou à sua exclusão.

[1] A obrigatoriedade da aplicação desse procedimento nesses concursos estava, à data da auditoria, em apreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo. O Regulamento dos apoios para 2002, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 21-A/2001, de 11 de Maio, determina já a audiência dos interessados, *"aplicando-se aos procedimentos de concurso o disposto nos art.os 100.º a 105.º do Código do Procedimento Administrativo"*.

Relativamente aos concursos abertos em Janeiro de 2000, na área do teatro, para "projectos pontuais de criação e produção" (envolvendo geralmente apenas a estreia de uma peça) e *"de difusão"* (festival) e, na área da dança, para *"projectos pontuais de criação"*, as questões que se colocam relativamente à fundamentação das decisões são idênticas.

Assim, no concurso para projectos pontuais na área do teatro, no qual não foram seleccionadas 227 das 276 candidaturas apresentadas, em relação a 80 (35,2%) o júri refere apenas que: *"A avaliação deste projecto, em confronto com outros projectos em concurso, não apresentou interesse artístico que justificasse a sua selecção"*. Refira-se que em relação a 50 (22,0%), não foram seleccionados *"por o seu orçamento, sem suficientes receitas próprias ou recurso a outras parcerias, não oferecer garantias de ser exequível, por estar excessivamente dependente de um eventual apoio do IPAE"* sem, todavia, quantificar essa dependência excessiva.

Recomenda-se que a decisão dos júris de atribuição dos apoios seja melhor fundamentada, no sentido antes indicado relativamente ao sector da dança, por forma a permitir a transparência de todo o processo. Note-se que, nos diferentes concursos, relativamente às candidaturas aprovadas, os júris não explicitaram o cálculo do montante atribuído, face ao programa/projecto e orçamento apresentado na candidatura e ao montante total disponível para esses subsídios, o que também traduz insuficiente fundamentação das decisões.

Na sua resposta, refere o IPAE que:

> *"(...) são suscitadas diversas questões que se prendem com a forma como são definidos e determinados os apoios a conceder em sede dos concursos. Apesar de reconhecermos a pertinência de muitas dessas questões que também muitas vezes nos surgiram, cremos dever realçar o facto de estarmos perante um universo onde a subjectividade pesa e onde a quantificação dos predicados é feita a partir da qualificação dos mesmos".*

Salienta-se que, após a homologação dos apoios à actividade anual das companhias e estruturas na área do teatro, o IPAE oficiou cada promotor das candidaturas aprovadas, para indicar *"a programação que se propõe realizar em 2000, com base no programa apresentado a concurso em Outubro/99 e na verba atribuída, tendo em vista a próxima elaboração do protocolo"*. As respostas recebidas de companhias/estruturas que referiam ter sido o apoio recebido significativamente inferior ao solicitado, indicavam que o conjunto de actividades constantes da candidatura teriam alguma redução.

Não constava dos processos analisados qualquer análise pelo IPAE das eventuais diferenças existentes entre a programação apresentada a concurso e a apresentada para a celebração dos protocolos, notando que nestes são indicadas apenas as peças a estrear nesse ano. Também não foram apresentados orçamentos revistos, em função do apoio efectivamente atribuído (ao contrário dos protocolos anuais do sector da dança).

Não foi possível à equipa de auditoria analisar a metodologia de cálculo dos apoios atribuídos, nem as eventuais diferenças entre a programação apresentada a concurso e a que consta dos protocolos (que se refere apenas às peças a estrear), dado que a documentação do concurso, incluindo os processos de candidatura, não estava no IPAE, por ter sido posta à disposição do Supremo Tribunal Administrativo, em resultado de reclamação contenciosa de concorrentes não apoiados.

Pelo mesmo motivo, não foi efectuada essa análise relativamente ao concurso anual na área da dança bem como, nos projectos pontuais nas áreas do teatro e da dança, da relação entre o orçamento apresentado e o apoio atribuído.

Relativamente ao concurso dos apoios para festivais de música e ciclos de concertos, nos processos analisados verificou-se que o apoio concedido variou entre 15,5% e 27,5% das despesas previstas, sem outra justificação além da orientação prévia do respectivo júri, anteriormente transcrita.

c) Concessão de apoios a "outros projectos" e apoios complementares, sem concurso

Como se indicou no Quadro V.8, previam os Regulamentos em vigor a atribuição de "*outros apoios*" pelo IPAE, sem concurso, a "projectos no domínio do desenvolvimento cultural, artístico e profissional que não estejam abrangidos pelo âmbito dos concursos previstos neste Regulamento, nomeadamente no domínio do intercâmbio nacional e internacional, da formação, da pesquisa e investigação e da edição", no campo do teatro e da dança. Na área da música, os "*outros apoios*", sem concurso tinham um âmbito mais vasto, abrangendo designadamente o financiamento da actividade anual das entidades.

Além disso, como foi referido, podiam ser atribuídos apoios complementares, com fundamento nas atribuições do IPAE, designadamente para a realização de investimentos, a financiar por conta do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC).

Nesses apoios, concedidos para distintas finalidades, destacam-se os projectos de investimento para aquisição de equipamentos de luz e som, e as comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.

Relativamente aos primeiros, verificou-se que não existiram regras para o cálculo do montante atribuído, que representou percentagens diversas (entre 35,7% e 98,8%) do orçamento e do apoio solicitado pelos respectivos beneficiários. Recomenda-se a definição de tais regras, que fundamentem o apoio atribuído. Refira-se que é habitual, noutros sectores, a concessão de subsídios ao investimento em percentagem das despesas elegíveis, até um montante máximo de apoio por projecto, ficando o respectivo beneficiário obrigado a realizar a totalidade desse investimento elegível e, caso contrário, ser-lhe-á reduzido proporcionalmente o subsídio atribuído e reposto o subsídio pago a mais.

Verificou-se também que alguns beneficiários apresentaram orçamentos suportados por facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores, enquanto noutros casos essa comprovação não foi apresentada. Como é regra em apoios ao investimento, as correspondentes despesas co-financiadas devem estar suportadas pelas referidas facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores.

Verificaram-se também casos em que foram aceites pelo IPAE os valores orçamentados com IVA apresentados por beneficiários, com a natureza de empresa produtora de espectáculos. Nos casos, em que o respectivo beneficiário pode exercer o direito à dedução ou reembolso desse imposto, o correspondente valor deve ser excluído das despesas apoiáveis.

Relativamente às comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro, que representaram entre 40% e 98,3% das despesas previstas, também não foi explicitada a razão dessas desigualdades.

5.2.4 – Pagamento e controlo dos apoios

a) Apoios à actividade anual, a festivais de música e ciclos de concertos, e a projectos pontuais

Nos termos dos Regulamentos e dos protocolos, para comprovação da aplicação dos apoios recebidos para 2000 os beneficiários ficaram obrigados a remeter ao IPAE:

- relatório de actividades – a apresentar até 31 de Janeiro de 2001, no caso dos apoios à actividade anual ou, no caso dos projectos pontuais, até 30 dias após a estreia do espectáculo ou da realização dos concertos (dança e música), ou nos 60 dias seguintes à realização do projecto (teatro);
- relatório de contas – a apresentar até 15 de Abril de 2001, nos apoios à actividade anual, ou a apresentar junto com o relatório de actividades, nos apoios pontuais.

Adicionalmente, era exigido em cada área e tipo de apoio:

- Teatro – relatórios trimestrais sobre públicos (nos apoios anuais) e relatórios de caracterização de públicos;
- Dança – um registo vídeo de todas as novas criações apresentadas no período de vigência do protocolo e um dossier de produção contendo informações sobre condições técnicas e financeiras das peças em circulação e das novas criações[1].
- Música (festivais e ciclos de concertos) – discriminação das despesas efectuadas e cobertas pelo financiamento atribuído, assim como os justificativos das despesas elegíveis, receitas e outros apoios obtidos (devendo o beneficiário arquivar os documentos justificativos da utilização dos financiamentos, de modo a poderem ser disponibilizados quando solicitados); um exemplar de todo o material de divulgação e promoção produzido; dossier de imprensa e demais elementos considerados relevantes.

Além disso, relativamente a todos os apoios concedidos pelo IPAE, os Regulamentos determinaram que deveriam "as entidades apoiadas justificar o uso dos apoios financeiros concedidos, nos termos da lei geral" e, também, que o Instituto deveria proceder ao acompanhamento permanente da execução de todos os protocolos.

Quanto à justificação do uso dos apoios financeiros concedidos, através da apresentação dos respectivos documentos de despesa (facturas e recibos), como se analisa na alínea seguinte, a sua remessa ao IPAE foi solicitada apenas aos beneficiários de apoios para projectos de investimento, não estando instituído para a generalidade dos subsídios.

O Regulamento em vigor em 2000 não especifica outras modalidades para o exercício desse acompanhamento permanente, além do controlo documental. Nesse ano e à data da auditoria, para os sectores do teatro, da dança e da música, não estava definida e implementada uma metodologia de

[1] O IPAE organiza uma "bolsa de espectáculos", nos diferentes domínios, recebendo as Câmaras Municipais e salas de espectáculo inscritas a informação disponibilizada pelos criadores e produtores que pretendam apresentar os respectivos espectáculos em itinerância.

acompanhamento no local das actividades realizadas pelas companhias e estruturas apoiadas, nomeadamente através da visualização dos espectáculos, com carácter de acompanhamento sistemático, cuja necessidade a legislação veio reconhecer[1].

Salienta-se que o acompanhamento deve abranger as actividades de carácter profissional de cada sector em geral, visto que o conhecimento/desconhecimento da actividade realizada em anos anteriores pelos candidatos condiciona a atribuição dos apoios, conforme o demonstram as transcrições anteriores constantes das actas dos júris.

Indica-se em seguida a documentação que estava em falta, em Setembro de 2001, nos 38 processos dos diferentes tipos de apoios analisados pela equipa de auditoria: *a)* montante dos apoios pagos relativamente ao qual não existiam recibos dos respectivos beneficiários; *b)* relatórios de actividades, e *c)* relatórios de contas:

Recibos em falta dos beneficiários:	208.549 contos em 370.220 contos (56,3%)
Relatórios de actividades em falta:	13 em 38 (34,2%)
Relatórios de contas em falta:	18 em 38 (47,4%)

Salienta-se que os pagamentos foram efectuados pelo IPAE e/ou pelo FFC, apenas quando o beneficiário apresentou a certidão da segurança social comprovativa da sua situação regularizada e a declaração dos serviços de finanças no mesmo sentido.

Os recibos inexistentes nos processos analisados, que ascendiam a 208.549 contos (num total pago a esses beneficiários de 370.220 contos), referem-se todos a pagamentos realizados pelo IPAE. Notando que não é exigido às pessoas colectivas beneficiárias dos subsídios que tenham contabilidade organizada, nem o Instituto obtém qualquer evidência da contabilização desses subsídios como proveitos e tratando-se algumas delas de empresas, deve o Instituto exigir o envio de recibos segundo o processamento e o modelo em uso pela respectiva entidade beneficiária, para que documentem esse proveito.

Em todos os processos analisados junto do FFC, relativos aos diferentes tipos de apoios, constavam os recibos dos beneficiários, o que indica estar instituída essa exigência.

Quanto aos relatórios de actividades e de contas, estavam em falta, respectivamente, em 34,2% e 47,4% dos processos analisados, quando já estavam largamente ultrapassados os prazos fixados para a sua remessa ao IPAE.

Saliente-se que, para permitir uma visão global relativamente aos diferentes tipos de apoios, nos sectores do teatro, da dança e da música, foram solicitados aos serviços do IPAE as listagens que indicavam ter ou não dado entrada no Instituto, quer o relatório de actividades, quer o relatório de contas, de todos os beneficiários. Contudo, relativamente a vários processos seleccionados para análise, constatou-se que essas listagens indicavam como entrados relatórios inexistentes. Tal facto evidencia insuficiência grave de controlo, visto que esses relatórios, antes da atribuição dos apoios

[1] O Regulamento aprovado para os apoios de 2001 (Despacho Normativo n.º 23/2000, de 3 de Maio), tal como o Regulamento aprovado para 2002 (Despacho Normativo n.º 21-A/2001, de 11 de Maio), veio estabelecer que: *"Compete ao IPAE, directamente ou através de terceiros contratados para o efeito, acompanhar permanentemente a execução de todos os acordos celebrados (...), nomeadamente através da visualização dos espectáculos apoiados financeiramente"*.

para o ano seguinte, devem ser devidamente analisados pelos serviços do IPAE, o que implica a necessidade da sua entrega atempada.
Nos processos seleccionados, referentes aos sectores do teatro, da dança e da música, relativos aos diferentes tipos de apoios, não há qualquer evidência de que à data da auditoria (Setembro de 2001) os relatórios existentes tenham sido analisados e, segundo as informações recolhidas, mais grave e inaceitável, não estava prevista a sua análise até à realização dos concursos de atribuição dos subsídios para 2002, o que corrobora a ausência de controlo e de zelo pela boa aplicação dos dinheiros públicos.

Quanto aos prazos, relativamente às companhias e estruturas convencionadas, os Regulamentos em vigor, tal como os posteriores, determinam que o incumprimento na remessa dos relatórios de actividades e de contas suspende os pagamentos dos apoios, no ano seguinte àquele a que respeitam esses relatórios. Note-se que, para a concessão de apoios por concurso, o Regulamento determina que um dos elementos a apresentar no processo de candidatura é o relatório de actividades e de contas do ano anterior, "quando não conste dos arquivos do IPAE".

Assim os Regulamentos admitem que esses relatórios sejam apresentados fora de prazo, isto é, apenas na altura da renovação dos protocolos (para as companhias convencionadas) ou da realização dos concursos, o que reduz significativamente o prazo disponível para a sua análise e eventuais pedidos de esclarecimento ou de comprovativos de despesa, que se mostrem necessários.

De notar que os relatórios de actividades, embora em todos fosse mencionada a realização das estreias previstas nos protocolos, tinham um conteúdo informativo distinto, dada a inexistência de um quadro referencial estabelecido pelo IPAE, o qual se torna necessário para permitir a comparação com os correspondentes planos de actividades (apresentados para a concessão do apoio) e para comparação das actividades realizadas pelos distintos beneficiários.

Relativamente aos relatórios trimestrais sobre públicos, previstos nos apoios anuais ao teatro, foram apresentados apenas por 3 dos 12 beneficiários, cujos processos foram analisados, note-se, no entanto, que os relatórios anuais referiam os elementos essenciais sobre públicos, isto é, o local, número de representações e o número de espectadores de cada peça.

Os beneficiários de apoios anuais/bianuais na área da dança, estavam também obrigados a apresentar, nos relatórios anuais de actividades, a *"relação circunstanciada dos públicos que fruíram dos espectáculos, de acordo com as folhas de bilheteira"*. No entanto, verificou-se que apenas uma das quatro companhias que apresentaram relatórios de actividades o fez.

Salienta-se que os públicos e a sua caracterização, nos espectáculos apoiados nos diferentes domínios, constitui um factor a ponderar pelos júris na atribuição dos apoios.

Quanto aos relatórios de contas (ou relatórios financeiros, isto é, de receitas e despesas por natureza), indicam a origem das verbas recebidas (receitas de bilheteira, subsídios do IPAE e de outras entidades e outras receitas) e a sua aplicação (despesas fixas, tratando-se de apoios anuais, e custos de produção dos espectáculos). Esses relatórios não são justificados por documentos de despesa e apenas excepcionalmente foram suportados por elementos da contabilidade patrimonial dos beneficiários.

Esses relatórios de contas não substituem os elementos obtidos através da contabilidade patrimonial organizada de acordo com o POC que, como foi já referido, não é obrigatória. Visto que a actividade artística profissional é também uma actividade económica, justifica-se a implementação dessa contabilidade e a apresentação de demonstrações financeiras e de extractos contabilísticos que suportem esses relatórios de contas.

Dado que as candidaturas referentes aos concursos dos apoios para 2000 não estavam no IPAE e que não foram entregues relatórios, como é o caso dos quatro processos analisados referentes aos concursos dos festivais de música e ciclos de concertos, não foi possível efectuar comparações entre os planos e os relatórios de actividades, e entre os orçamentos e os relatórios de contas.

Assim, para que a apresentação dos relatórios de actividades e de contas não constitua uma mera formalidade e represente uma cultura de rigor na aplicação de dinheiros públicos, recomenda-se a obrigatoriedade da sua remessa atempada, suportados pelos necessários justificativos, passando a constituir a sua análise uma prioridade do IPAE e que, em caso de incumprimento pelos beneficiários, sejam extraídas as devidas consequências.

Sobre as questões levantadas, o IPAE considera-as *"(...) não só pertinentes, como talvez as de maior acuidade no exercício das competências do Instituto (...)"* , referindo nomeadamente que: *"Existem, de facto, duas formas distintas de controlo dos subsídios atribuídos: o controlo documental e o acompanhamento das realizações artísticas. Em ambos os casos, reconhecemos, é deficitário o controlo efectuado".*

Quanto à justificação para as deficiências de controlo constatadas, o IPAE na sua resposta coloca a ênfase na insuficiência de recursos humanos. Notando que o IPAE não dispõe de serviços regionalizados, salienta-se um aspecto na resposta do IPAE: *"Quanto ao visionamento dos espectáculos, a questão torna-se mais complicada se pensarmos que um número razoável de produções e criações apoiadas se realizam fora de Lisboa".* Assim, devendo constituir uma prioridade a verificação da correcta aplicação dos subsídios concedidos pelo IPAE, sem prejuízo do princípio da atribuição das missões a um organismo público dever ser acompanhada dos meios necessários, sem os quais não poderão ser cabalmente cumpridas, recomenda-se que essa tarefa incumba também às Delegações Regionais do Ministério da Cultura e às autarquias locais.

Constituindo um caso particular, refira-se que às duas pessoas singulares, nos processos analisados, às quais foram pagos subsídios, foram seguidos procedimentos diferentes relativamente ao IRS. Assim, num caso, do subsídio atribuído (5.500 contos), foi retida a importância de 1.100 contos relativa ao IRS tendo sido pago ao beneficiário o valor líquido (4.400 contos). No outro caso, o subsídio atribuído (2.000 contos), pago em duas parcelas, uma pelo FFC (1.500 contos) e outra pelo IPAE (500 contos), não foi efectuada idêntica retenção do IRS. Assim torna-se necessário, de acordo com a legislação aplicável, rectificar essa situação desigual.

Relativamente ao segundo caso, foram recebidas do FFC e do IPAE respostas contraditórias. Assim, enquanto o FFC refere que não havia lugar à retenção na fonte, dado que o beneficiário auferia rendimentos da Categoria C – "Rendimentos de natureza comercial e industrial", os quais *"(...) não se encontravam, no ano 2000, abrangidos pela retenção na fonte (...)"*, refere o IPAE que *"(...) a situação anómala (...) decorreu efectivamente de um lapso de natureza excepcional, tendo sido, no entanto, comunicado ao Ministério das Finanças o respectivo pagamento conforme documento anexo*[1]". Assim, mantém-se a consideração antes expendida.

b) "Outros projectos" e apoios complementares

Tal como foi referido no ponto 5.2.2, foram concedidos subsídios para "outros projectos" e apoios complementares, para distintas finalidades, destacando-se os projectos de investimento para aquisição

[1] Trata-se do Anexo J – "Declaração de rendimentos pagos (art.º 114.º do Código do IRS)", então em vigor. Nesta declaração a importância paga, sem retenção, ao beneficiário em causa figura com a Categoria B – "Trabalho independente".

de equipamentos de luz e som, e as comparticipações nas despesas de deslocação para participação em festivais no estrangeiro.

Para a comprovação da aplicação desses subsídios ao investimento, o IPAE oficiou aos promotores que deveriam *"após a aplicação do subsídio, a qual deverá ser concretizada até final do mês de Julho [de 2001], enviar os justificativos referentes às despesas efectuadas, os quais deverão corresponder estritamente às finalidades para as quais o subsídio foi concedido. Esses justificativos deverão ser materializados pelas cópias das facturas e recibos das referidas despesas"*. Acrescentava o IPAE, dilatando o prazo, que se esses documentos não fossem enviados até final de 2001, o beneficiário restituiria o apoio recebido.

Analisados seis desses processos, em Setembro de 2001, ultrapassado o primeiro prazo, não tinham sido apresentados esses documentos ou razão para o investimento não ter sido realizado nesse prazo.

Relativamente a outros projectos, designadamente na comparticipação para a realização de deslocações para participação em festivais, não foram solicitados pelo IPAE justificativos da aplicação do subsídio, o que significa inexistência de controlo.

5.2.5 – Publicitação dos apoios pelo IPAE

Não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, visto que não tinham sido publicados no *Diário da República* as listagens de todos os subsídios pagos pelo IPAE em 2000, situação que foi corrigida pelo Instituto após a recepção do relato de auditoria.

5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude

5.3.1 – Enquadramento

O Instituto Português da Juventude (IPJ), criado em 1993 (sucedendo ao Instituto da Juventude, criado em 1988), nos termos o Decreto-Lei n.º 70/96, de 4 de Junho (actual Lei Orgânica), é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, tutelada pelo membro do Governo responsável pela área da juventude, tendo como atribuições:

a) "Proceder à concretização das medidas adoptadas no âmbito da política de juventude;
b) Dinamizar a integração social dos jovens, apoiando a sua participação em actividades sociais, culturais, educativas, artísticas, científicas, desportivas, políticas ou económicas;
c) Apoiar as actividades promovidas por associações juvenis;
d) Estimular a participação cívica dos jovens;
e) Dinamizar e apoiar, financeira e tecnicamente, as associações juvenis e estudantis;
f) Promover o acesso dos jovens à informação, através da criação, desenvolvimento e promoção de sistemas integrados de informação;
g) Dinamizar a criação e a participação dos jovens na gestão das casas de juventude;
h) Promover, criar e desenvolver programas para jovens, designadamente nas áreas de ocupação de tempos livres, do voluntariado, da cooperação, do associativismo, da formação, da mobilidade e do intercâmbio;
i) Manter actualizado o registo nacional das associações juvenis (RNAJ);
j) Criar mecanismos de estímulo e apoio à capacidade de iniciativa e ao espírito empreendedor dos jovens, nomeadamente dos jovens empresários e dos jovens agricultores;
l) Apoiar e estimular o movimento cooperativo de jovens;

m) Apoiar e incentivar a participação dos jovens portugueses em organismos comunitários".

Além dos órgãos e serviços centrais, o IPJ dispõe de Delegações Regionais, em cada Distrito.
Foram objecto de auditoria alguns dos programas para jovens, criados no quadro do Decreto-Lei n.º 198/96, de 17 de Outubro, bem como os apoios concedidos às associações de estudantes e os atribuídos no quadro do Programa Comunitário Juventude.

5.3.2 – Execução financeira

No orçamento dos "Encargos Gerais da Nação" as dotações do IPJ, inscritas no Cap.º 08 – Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro e no Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), identificáveis como apoios (isto é, como transferências, correntes e de capital, que não implicam contraprestações ao Instituto por parte das entidades recebedoras), totalizaram inicialmente 4.449.197 contos, valor reforçado em 383.215 contos (+ 8,6%), ascendendo as dotações finais a 4.832.412 contos, como se indica no quadro seguinte. Os pagamentos constantes da CGE totalizaram 4.765.952 contos.

Quadro V.9 – Execução orçamental das dotações para apoios do IPJ

(em contos)

Rubricas de classificação orgânica e económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos efectuados
Cap.º 08, Div. 08 – IPJ, Subdiv. 01 – Serviços Próprios	***2 550 000***	***- 283 169***	***2 266 831***	***2 266 831***
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	1 950 000	- 620	1 949 380	1 949 380
04.03.01 – Transf. Correntes/Famílias/ Particulares	600 000	- 282 549	317 451	317 451
Cap.º 08, Div. 08 – IPJ, Subdiv. 99 – Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos	***1 269 697***	***334 868***	***1 604 565***	***1 604 565***
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	469 697	72 716	542 413	542 413
04.03.01 – Transf. Correntes/Famílias/ Particulares	800 000	16 152	816 152	(a) 816 152
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	-	246 000	246 000	246 000
Cap.º 50, Div. 11 – IPJ (Programas do PIDDAC)	***629 500***	***331 516***	***961 016***	***894 556***
Subdiv. 02 – Apoio Infra-estruturas e Equipamentos Juvenis				
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	425 000	- 45 500	379 500	345 500
Subdiv. 03 – Pousadas da Juventude				
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	50 000	335 756	385 756	381 756
Subdiv. 04 – Integração dos Jovens na Sociedade da Informação				
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	135 000	-	135 000	124 200
Subdiv. 05 – Integração Social de Jovens em Risco				
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	19 500	- 11 940	7 560	-
Subdiv. 07 – Centro Nacional da Juventude				
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	-	9 200	9 200	7 500
Subdiv. 08 – Espaço Jovem				
08.03.01 – Transf. Capital/Instituições Particulares	-	44 000	44 000	44 000
Total	**4 449 197**	**383 215**	**4 832 412**	**4 765 952**

(a) Inclui um saldo (verbas não utilizadas) de 1.258 contos, reposto como receita orçamental em 2001.

Como se indica no quadro, por conta da Subdivisão 99 – "Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos" foi processado o montante de 1.604.565 contos (33,7% do total dos apoios). Essas

despesas estão sujeitas a duplo cabimento (na receita cobrada consignada e na dotação para a despesa), destacando-se as receitas consignadas provenientes de:

- 25% da receita líquida da lotaria instantânea (2.049.051 contos) – para aplicação em projectos especiais de ocupação de jovens, nos termos da alínea c) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro;
- 10% da receita de certos tipos de "Jogo do Bingo" na parte destinada ao Estado (103.661 contos) – nos termos da alínea a) do n.º 2 da RCM n.º 179/96, de 12 de Setembro.

O IPJ implementou um sistema de contabilização informatizado que permite por "centro de controlo e apuramento" (centro de custos) classificar os pagamentos realizados – por programa – seguindo aproximadamente a estrutura dos programas criados por legislação específica ou por protocolos celebrados com beneficiários. Em cada programa constam os pagamentos efectuados por conta das dotações acima referenciadas e, também, outros pagamentos relativos à execução desses programas processados por conta das classificações 02 – "Aquisição de bens e serviços" e 07 – "Aquisição de bens de capital", totalizando 4.994.397, como se indica no quadro seguinte:

Quadro V.10 – Programas do IPJ em 2000

(em contos)

Programas	Legislação ou protocolos dos programas	Pagamentos
Associações de Estudantes (AE'S)	Lei n.º 33/87, de 11/07 (com as alterações posteriores)	609 847
Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ)	Portaria n.º 745-E/96, de 18/12	1 260 856
Programa Iniciativa	Portaria n.º 745-F/96, de 18/12	262 904
Programa Lusíadas	Portaria n.º 745-H/96, de 18/12	59 064
Jovens Voluntários p/ a Solidariedade (JVS)	Portaria n.º 745-G/96, de 18/12	311 527
Programa Infante D. Henrique	Portaria n.º 745-I/96, de 18/12	63 097
Programa Ocupação Tempos Livres	Portaria n.º 745-J/96, de 18/12	362 598
Programa Férias em Movimento	Portaria n.º 202/01, de 13/03	278 502
Outra Escola Novos Amigos	Portaria n.º 59/97, de 25/01	25 932
Rede Nacional de Informação Juvenil (RNIJ)	Portaria n.º 353/96, de 16/08	151 756
Bolsas e Subsídios de Refeição (Postos de Informação Juvenil)	Portaria n.º 353/96, de 16/08	228 505
Apoio à Jovem Criação	Portaria n.º 57/97, de 25/01	63 541
Juventude para a Europa	Decisão n.º 818/95 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 Março	36 562
Serviço Voluntário Europeu (SVE)		16 431
Jovens sem Fronteiras		5 705
Programa Comunitário Juventude	Decisão n.º 1 0331/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril	176 068
Centro Nacional da Juventude		7 500
Espaço Nacional Juventude	Protocolo com a Câmara Municipal do Porto e a Federação das Associações Juvenis do Distrito do Porto	44 000
Bolseiros		1 113
Gabinete da Sexualidade Juvenil		5 054
Agência Nacional de Promoção do Voluntariado		5 631
Programa Cooperação Internacional	Protocolos com países da EU e da CPLP	62 733
Integração Jovens na Sociedade de Informação	Protocolo com a Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação (FDTI)	170 063
Recuperação de Infraestruturas (Pousadas da Juventude)	Protocolo com a Movijovem – Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada	390 056
Outros Protocolos		14 733

Outros Programas		380 619
Total		**4 994 397**

No total, considerando as despesas abrangidas por esses programas e, também, as despesas de funcionamento e de investimento do próprio IPJ, a despesa com a política de juventude levada a cabo através do Instituto ascendeu a 9.627.671 contos.

5.3.3 – Apoios a associações de estudantes do ensino superior

A Lei n.º 33/87, de 11 de Julho (com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 36/87, de 12 de Dezembro, 32/88, de 5 de Fevereiro, e 35/96, de 29 de Agosto) regula o exercício do direito de associação dos estudantes, atribuindo-lhes "um conjunto de direitos e regalias, especialmente reconhecido para proporcionar a defesa dos interesses destes na vida escolar e na sociedade", devendo as associações observar os requisitos estipulados nessa legislação.

Nos termos desse diploma, as AE's têm direito a receber do Estado apoio material, técnico e apoio financeiro "com vista, ao desenvolvimento das suas actividades de apoio pedagógico e educacional e de promoção cultural, social e desportiva".

Quanto ao apoio financeiro através do IPJ, nos termos do Decreto-Lei n.º 91-A/88, de 16 de Março (regulamenta a Lei das associações de estudantes), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 54/96, de 22 de Maio, as AE's do ensino superior (abrangendo o ensino politécnico), têm direito a receber anualmente:

a) um subsídio anual - calculado pela fórmula:

   15 x salário mínimo nacional + 1/50 x salário mínimo nacional x n.º de alunos no ano lectivo anterior

b) subsídios extraordinários – para a realização de projectos ou actividades enquadráveis nos tipos e condições definidas por portaria do membro do Governo responsável pela área da juventude.

Às AE'S do ensino superior foram atribuídos subsídios ordinários no valor de 597.353 contos e subsídios extraordinários no valor de 60.000 contos (do qual 13.472 contos para o funcionamento das suas organizações federativas), totalizando 657.353 contos[1].

a) Subsídio anual ordinário

Este subsídio é atribuído segundo a fórmula referida, com base num plano de actividades a apresentar pela AE. A legislação faz depender a atribuição do subsídio anual ordinário da prestação de contas pelos órgãos directivos das AE's ao IPJ, implicando o incumprimento dessa obrigação *"a não atribuição do subsídio anual ordinário, de subsídios extraordinários e a ineligibilidade dos órgãos directivos por ele responsáveis, no prazo de um ano contado a partir do termo do mandato em que se regista tal incumprimento".*

[1] Tal como para os apoios adiante analisados, é diferente o montante atribuído e o pago em 2000, nomeadamente porque uma parte é paga no ano seguinte ao da concessão.

Relativamente a essas contas, note-se que não é exigido pelo IPJ que a respectiva AE possua contabilidade organizada segundo o POC (ou segundo um plano específico de contas para as AE's), embora um dos tipos de subsídios extraordinários concedidos se destine à implementação ou consolidação desse sistema de contabilidade. Note-se, também, que não são exigidos documentos comprovativos das despesas realizadas, o que torna ainda mais necessária a existência de contabilidade organizada, quer a contabilidade geral, quer uma contabilidade analítica (por actividades).

Por outro lado, o IPJ não obtém evidências de as contas que lhe são apresentadas pela Direcção de cada AE terem sido devidamente aprovadas, nos termos dos respectivos estatutos, pelo órgão competente da respectiva AE (a assembleia geral ou a reunião geral de alunos), visto que não exige a apresentação das respectivas actas. Quanto à correcção das contas que lhe são remetidas, o IPJ não realiza qualquer verificação que permita obter essa garantia.

Assim, apesar da legislação atribuir ao IPJ uma função de controlo das contas das AE's e da aplicação dos subsídios anuais ordinários, nas actividades para as quais foram atribuídos, esse controlo é inexistente, limitando-se o Instituto a solicitar uma maior desagregação das contas, quando sejam apresentadas de forma pouco discriminada.

Além da implementação de contabilidade organizada e da confirmação de que as contas apresentadas foram regularmente aprovadas pelos órgãos da respectiva AE, recomenda-se que essas contas sejam auditadas com regularidade.

Na sua resposta, em anexo, o IPJ destaca que as associações de estudantes (bem como as associações juvenis adiante referidas), nos termos do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas estão dispensadas da obrigação de contabilidade organizada e que, quanto à fidedignidade das contas, o IPJ *"não possui competências legais que lhe permitam auditar contas às associações de estudantes"*, acrescentando:

> *"Quanto à evidência de que as contas apresentadas pelas Direcções das AE's foram devidamente aprovadas – Assentavam as relações entre o IPJ e as associações no princípio da boa-fé e da confiança. No entanto, no decurso do ano transacto[1], foram suscitadas dúvidas quanto à validade dos relatórios de contas, pelo que, o IPJ passou a exigir a partir do presente ano que lhe enviem as actas ou as deliberações que aprovem essas contas, tendo para o efeito elaborado um manual de instruções de candidatura, remetido a todas as AE´s para dar o maior rigor e clareza a todo o processo."*

Assim, não há razões para alterar as conclusões sobre a inexistência de controlo no ano em análise, nem a recomendação antes expendida sobre a necessidade de as contas das AE's serem auditadas com regularidade. Visto que o IPJ refere que não possui competências legais que lhe permitam auditar as contas das associações de estudantes, e uma vez que a concessão de apoios públicos pressupõe a existência de meios efectivos de controlo da sua aplicação, considera-se necessário o esclarecimento da questão pela via legislativa.

b) Subsídios extraordinários às AE'S

[1] 2001.

Em 2000, foram concedidos subsídios extraordinários, mediante concursos abertos por despacho do Secretário de Estado da Juventude publicados no Diário da República, aos seguintes projectos, totalizando 60.000 contos:

(em contos)

Despachos do Secretário de Estado da Juventude		Finalidade do apoio	Projectos aprovados	
			n.º	Valor
1.º	n.º 2 081/2000 (DR, II S., de 27/01/2000	Projectos associativos na área da comunicação social	50	15 000
2.º	n.º 8 272/2000 (DR, II S., de 15/04/2000	Apoio ao funcionamento das organizações federativas	8	13 472
3.º	n.º 15 742/2000 (DR, II S., de 3/08/2000)	Projectos que promovam a integração dos estudantes ou projectos de implementação ou consolidação de um plano de contabilidade organizada	(a) 40	16 528
4.º	n.º 22 624/2000 (DR, II S., de 12/10/2000)	Actividades que promovam estilos de vida saudáveis ou divulgação dos conteúdos e da actividade científica desenvolvida pela instituição, onde está inserida a AE	28	15 000
		Total		**60 000**

(a) Dos quais quatro referentes à implementação ou consolidação de um plano de contabilidade organizada.

Estes subsídios são pagos em duas prestações, a primeira (de 50%) com a aprovação da candidatura e a segunda após a apresentação, pela AE, do relatório de execução e dos comprovativos das despesas realizadas, isto é, o IPJ só obtém a confirmação da correcta aplicação do apoio atribuído quando a 2.ª prestação é solicitada e são apresentados pela AE os comprovativos de despesa.

Quanto às datas para a realização dos projectos e de apresentação desses comprovativos, determina o n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 91-A/88, de 16 de Março, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 54/96, de 22 de Maio, que: *"As AE's apoiadas obrigam-se a apresentar o relatório da acção e documentos justificativos das despesas efectuadas até 30 dias após a sua realização"*. Note-se, no entanto, que apenas para os apoios relativos ao 4.º despacho, antes indicado, se determina que as acções *"deverão realizar-se até 30 de Junho de 2001"*, não tendo os restantes fixado qualquer data para a conclusão dos projectos.

Assim, embora a calendarização da realização dos projectos e a consequente apresentação dos justificativos deva estar ajustada – quer ao período de apresentação das candidaturas, quer à duração do ano académico –, atendendo a que a primeira parcela é paga por adiantamento, deve ser fixada uma data limite para a sua conclusão. Os atrasos injustificados, em relação a essa data, estão abrangidos pelo n.º 5 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 91-A/88, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 54/96, que obriga à devolução de quantias indevidamente usadas, notando que o n.º 6 do mesmo artigo estabelece que *"as situações que determinam a não atribuição da [segunda prestação] implicam a não atribuição de qualquer outro subsídio por um período até um ano"*.

Sobre as suas dificuldades quanto à verificação de realização dos projectos apoiados, refere o IPJ na sua resposta:

> *"Quanto aos subsídios extraordinários o prazo para apresentação dos respectivos relatórios é de 30 dias após a realização. Ora é de difícil apuramento para o IPJ, o momento da realização das actividades, até pelo facto de algumas serem de duração indeterminada (v.g. implementação do POC). No entanto, o IPJ tem vindo a oficiar as associações para procederem ao envio dos respectivos relatórios, caso o não tenham feito, dentro dum período razoável."*

A resposta dada vem de novo realçar a necessidade de ser fixado um prazo para a conclusão dos projectos apoiados.

5.3.4 – Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ)

O Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ), regulamentado pela Portaria n.º 354/96, de 16 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 745-E/96, de 18 de Dezembro, define as áreas e modalidades de apoio a prestar às associações juvenis e outras entidades inscritas no Registo Nacional das Associações Juvenis (RNAJ)[1], excluindo as associações de estudantes apoiadas nos termos da Lei n.º 33/87, de 11 de Julho.

As candidaturas podem ser apresentadas em duas modalidades: "plano de desenvolvimento" (englobando o apoio a mais de uma área, "com base num plano de actividades") e "apoios pontuais" (para projectos em cada uma das áreas, em número não superior a quatro). No quadro seguinte indicam-se os apoios atribuídos em 2000, por áreas apoiáveis, serviços do IPJ e modalidade de apoio, totalizando 1.194.598 contos:

Quadro V.11 – Apoios concedidos no âmbito do PAAJ

(em contos)

Áreas	Serviços centrais	Delegações Regionais		Total	
	Protocolos	Protocolos	Pontuais	Valor	%
Infra-estruturas	48 458	130 198	4 373	183 029	15,3
Equipamento	14 479	137 035	23 702	175 216	14,7
Recursos humanos	100 869	107 312	8 432	216 613	18,1
Funcionamento	51 841	28 850	1 744	82 435	6,9
Actividades	120 577	215 635	33 824	370 036	31,0
Relações Internacionais	22 529	9 415	1 320	33 264	2,8
Publicações	33 593	33 593	4 046	71 232	6,0
Formação	15 521	22 015	4 047	41 583	3,5
Documentação	1 433	3 887	353	5 673	0,5
Informação	8 608	4 254	86	12 948	1,1
Assessoria Jurídica	1 889	630	50	2 569	0,2
Total	**419 797**	**692 824**	**81 977**	**1 194 598**	**100**
(%)	(35,1%)	(58,0%)	(6,9%)	(100%)	

a) Concessão dos apoios

Com base nos critérios de apreciação das candidaturas estabelecidas no Regulamento, o IPJ desenvolveu um conjunto de parâmetros (de pontuação/percentagem) para o cálculo dos "valores de referência" do apoio a atribuir, por sua vez sujeitos a "valores máximos", estabelecidas nas "Normas Regulamentadoras por Área para a Instrução das candidaturas", dadas a conhecer às associações juvenis, para a preparação dos orçamentos constantes das candidaturas.

Nos processos analisados, de associações de âmbito nacional (modalidade de protocolo), o montante dos apoios atribuídos em 2000, ao conjunto das áreas de Recursos Humanos, Funcionamento, Actividades e actividades em áreas específicas, foi igual ao de 1999, diferindo apenas nas áreas de Infra-estruturas e Equipamentos, dadas as diferenças nos investimentos a realizar em cada ano.

Determinado o apoio total a conceder, as associações procederam à reformulação do seu "plano de desenvolvimento", seleccionando os projectos e actividades que se mantinham e o correspondente

[1] O regulamento para inscrição no RNAJ foi aprovado pela Portaria n.º 355/96, de 16 de Agosto.

apoio solicitado. A concessão do apoio foi formalizada através da celebração de um protocolo com o beneficiário, do qual consta um mapa, por área e projectos/actividades, com o valor orçamentado, o apoio concedido e o valor das despesas a justificar.

No total, às 38 associações de âmbito nacional foi concedido 419.797 contos, o que representa um montante médio de apoio de 11.047 contos.

b) Pagamento e controlo dos apoios

Dado que em 2000 a celebração dos protocolos ocorreu com um atraso de dois a três meses em relação ao habitual, foi decidido pela Comissão Executiva do IPJ, em 15/05/2000, efectuar um adiantamento, por conta do apoio financeiro a aprovar, no valor de 20% do apoio concedido no ano transacto (com excepção das verbas referentes às áreas de Infra-estruturas e de Equipamento), às associações com a sua situação completamente regularizada perante o IPJ, ou seja, que já tivessem entregue o Relatório Final de Actividades e Contas respeitante aos apoios recebidos no ano anterior.

Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais face ao regulamento do programa que não prevê pagamentos enquanto não for aprovada a candidatura.

O IPJ, na sua resposta, apresentou a seguinte justificação para esses adiantamentos:

> *"No que respeita a adiantamentos de verbas apenas se nos oferece dizer, sem contestar que possam ser irregulares, que, nenhum dos intervenientes no processo ficou lesado. Quando se procedeu ao adiantamento foi num contexto de todo o processo de apoio no âmbito do PAAJ. E só foi processado àquelas entidades que tinham a situação do ano anterior completamente regularizada (entrega de relatórios de actividades e contas, candidatura para o próximo ano efectuada).*
>
> *Como as tesourarias de muitas associações estavam à beira da ruptura decidiu-se, para não provocar distúrbios que poderiam ser onerosos para as associações, transferir parte da primeira tranche do apoio para o ano seguinte. Nestas circunstâncias o IPJ não corria qualquer risco de transferir uma verba não elegível uma vez que as associações iriam ser apoiadas dado que reuniam as condições para tanto."*

As razões expendidas não retiram o carácter ilegal dos adiantamentos, por não estarem previstos na legislação.

Normalmente, após a concessão do apoio e a celebração do correspondente protocolo, o seu pagamento é efectuado em prestações. A comprovação pela associação juvenil de ter realizado as despesas no montante mínimo estabelecido no protocolo, justificativas do apoio pago, é exigível apenas em 25 de Fevereiro do ano seguinte, com a apresentação do Relatório Final e de Contas e dos comprovativos de despesa que ainda não tenham sido apresentados.

Em resultado da análise desse relatório final, quando as despesas justificadas sejam inferiores às previstas, originando uma reposição do valor do apoio pago em excesso, que é efectuada por dedução no apoio a pagar no ano em curso, concedido através do protocolo para este ano que também estabelece as correspondentes despesas a justificar. Desse modo, a situação do apoio pago em excesso no ano anterior, relativo ao financiamento de despesas que não foram realizadas, fica sanada – se, deduzido esse valor no apoio a pagar no ano em curso, foram realizadas as correspondentes despesas

previstas no protocolo. Verificaram-se deficiências de controlo neste procedimento de regularização, visto num caso analisado não ter sido justificada a realização das despesas (em 2000), na área de Infra-estruturas, que sanava a situação do apoio adiantado no ano anterior (paga após a aprovação da candidatura relativa a 1999, devendo o beneficiário apresentar posteriormente os comprovativos de despesa), pelo que havia lugar à reposição pela respectiva associação das verbas não justificadas.

Na sua resposta, o IPJ informou da regularização da situação, que documentou posteriormente, através da:

- reposição pela associação, após o IPJ ter recebido o relato de auditoria, da verba de 497.250$00;
- entrega de comprovativos adicionais das despesas realizadas em 2000.

Com a referida reposição de verbas pela associação e a entrega desses comprovativos de despesa adicionais, a situação ficou sanada.

Recomenda-se que seja efectuado maior controlo dos adiantamentos para Infra-estruturas (pagas após a aprovação da candidatura mas antes da realização das correspondentes despesas), visto que relativamente ao adiantamento pago em 1999 (para despesas a efectuar nesse ano e que não foram realizadas), se bem que o IPJ tivesse procedido ao acerto do apoio a pagar em 2000 (ano em que também não foram realizadas as correspondentes despesas), a situação já estava esquecida em 2001, como o comprova não ter havido correcções no apoio concedido para este ano e a reposição da verba não justificada ter sido efectuada apenas em 2002, após o envio do relato.

Quanto a outros aspectos gerais do controlo efectuado pelo IPJ, nota-se que não são solicitados elementos sobre outros projectos ou actividades realizados pela associação não previstos no protocolo, nem elementos de natureza contabilística das associações, pelo que o IPJ desconhece, nomeadamente, as restantes actividades realizadas e qual o peso dos apoios atribuídos no total das despesas da associação.

O IPJ referiu na sua resposta que as associações apresentam no acto de candidatura o seu plano de actividades na globalidade, tendo assim uma visão global do plano de actividades das associações. Contudo, essa informação, pelo seu carácter sumário, confere apenas um conhecimento superficial da natureza dessas actividades.

Quanto ao facto do IPJ não dispor de elementos de natureza contabilística das associações juvenis, o Instituto referiu apenas que, de acordo com a lei, essas associações não são obrigadas a dispor de contabilidade organizada, acrescentando que, no entanto, tem vindo a realizar um trabalho de sensibilização junto das associações em colaboração com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL).

Também não é solicitada nos relatórios de execução financeira a indicação dos apoios recebidos de outras entidades, embora exista na ficha de candidatura um campo para esse efeito, mas sem identificação da(s) respectiva(s) entidade(s). Esse facto impede a verificação da inexistência de duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade devendo, em consequência, ser evidenciados todos os apoios públicos recebidos.

O controlo pelo IPJ da utilização das verbas concedidas é efectuado, essencialmente, através desses relatórios financeiros e dos correspondentes documentos justificativos de despesa. De notar que não é

exigido à associação um "mapa discriminativo (listagem) das despesas realizadas", indicando, por área/projecto, a identificação desses documentos (tipo, número, data, descrição e valor e o seu registo contabilístico, caso a associação possua contabilidade). Considera-se necessária a apresentação desses elementos, para permitir uma melhor conferência dos documentos e a avaliação da natureza das despesas.

Na sua resposta o IPJ não se pronunciou sobre estes aspectos.

Além da conferência da documentação de despesa, são realizadas apenas algumas acções de acompanhamento das actividades realizadas pelas associações, bem como de verificação da realização dos investimentos. Tais acções são em número reduzido e de carácter pontual, não abrangendo o conjunto das actividades ao longo do ano dessas associações, por escassez de meios, sobretudo humanos, segundo os responsáveis do IPJ. Não existe, assim, um acompanhamento regular das acções apoiadas que permitam avaliar e, em consequência, rever os critérios de atribuição dos apoios que, como foi referido, se baseiam no apoio concedido no ano anterior a cada associação juvenil.

Analisam-se em seguida as principais deficiências encontradas no controlo efectuado pelo IPJ dos documentos justificativos de despesa em diversas áreas apoiáveis, também relacionadas com os critérios de atribuição dos apoios.

Área de Recursos Humanos

Os apoios a conceder nesta área às associações juvenis revestem as modalidades de "créditos horários"[1] e co-financiamentos[2].

Os apoios a conceder com base em "créditos horários" não correspondem necessariamente a despesas suportadas pela associação, visto que são exigidos como comprovativo apenas mapas de assiduidade mensal. Esses créditos horários representam, na prática, um "fundo de maneio" adicional atribuído às associações, pelo que deveriam ser estabelecidos critérios específicos para a sua atribuição diferenciada e não apenas os valores máximos.

Constitui um requisito para a concessão do apoio a título de co-financiamento que o respectivo jovem esteja vinculado à respectiva associação por qualquer regime de contrato, devendo a associação, no acto de candidatura, apresentar a documentação comprovativa. Diversos contratos não constavam dos processos analisados nem constava qualquer indicação de terem sido apresentados no acto de candidatura, o que significa deficiência de controlo do cumprimento desse requisito. Refira-se, no entanto, que esses contratos foram solicitados no decurso da auditoria, tendo sido remetidos pela respectiva associação cada um dos contratos individuais de trabalho.

Na sua resposta o IPJ referiu que *"Constatada esta deficiência foram dadas instruções no sentido da mesma ser colmatada."*

Constatou-se que o IPJ não exerce qualquer controlo sobre a correcção dos valores indicados pelas associações para recebimento do apoio, na modalidade do co-financiamento respeitante a contratos

[1] Apoio a conceder de 350$/hora, até ao máximo de 36 horas/dia, pelo período de 20 dias/mês (3.024 contos). Tratando-se de apoio técnico o valor/hora é de 450$00. Não existem critérios específicos para a atribuição desse máximo ou de um valor inferior.

[2] Apoios a conceder de acordo com uma tabela aprovada por despacho do Presidente da Comissão Executiva do IPJ, de 31/01/97. Os valores máximos variam, de acordo com a remuneração ilíquida paga pela Associação, entre os 18 e os 80 contos mensais, por pessoa, até um máximo de três.

individuais de trabalho, visto que não exige a apresentação de folhas de remuneração entregues na Segurança Social e de recibos de vencimento. Assim, recomenda-se que o IPJ passe a exigir essa documentação, conferindo os valores solicitados pelas associações.

Nestes co-financiamentos, embora as normas aplicáveis aprovadas pelo despacho do Presidente da Comissão Executiva do IPJ, referido na nota anterior, estabeleçam um valor máximo em função da "remuneração ilíquida paga pela Associação", são solicitados pelas associações e pagos pelo IPJ valores superiores. Questionado o IPJ em relação a dois casos, num emitiu guia de reposição da diferença, paga pela respectiva associação, enquanto noutro caso veio a considerar que a referida "remuneração ilíquida paga pela Associação" deveria corresponder ao "encargo mensal do contrato", isto é, incluir também a "contribuição obrigatória da entidade empregadora para a Segurança Social" (23,75% da "remuneração base", incluindo os subsídios de férias e de Natal), por ser esse o agregado que consta da ficha de candidatura.

Embora nessa ficha, a associação deva indicar "o encargo mensal do contrato", deve também indicar o valor do subsídio solicitado ao IPJ, o qual, de acordo com as normas acima referidas, é fixado em função da "remuneração ilíquida paga pela associação" e não em função do "encargo mensal do contrato".

O IPJ não se pronunciou àcerca desta questão.

Área de Actividades

Os projectos a levar a efeito nesta área traduzem-se sobretudo na organização de iniciativas que promovam a participação de jovens em actividades que se enquadrem no âmbito dos objectivos que as associações prosseguem, nomeadamente, no plano cultural, recreativo, tempos livres, informação, ambiente, ou outro.

Essas iniciativas podem assumir, com base nos casos analisados, a forma de concursos de ideias, workshops, exposições, colóquios, organização ou participação em feiras, iniciativas desportivas, viagens temáticas, entre outras.

Os apoios do Estado para a realização de viagens, designadamente à feira de Hannover e região circundante, ao Brasil ou ao Fantasporto, por muito bem fundamentadas que estejam quanto ao seu interesse cultural para os participantes, não deixam de constituir comparticipações do Estado para a realização de viagens turísticas, em que dificilmente se vislumbra a utilidade social.

Recomenda-se que seja efectuada a avaliação criteriosa dos apoios concedidos a este tipo de actividades, isto é, a alocação de recursos públicos com esta finalidade face às alternativas para a sua aplicação na realização de objectivos socialmente relevantes e prioritários, bem como a definição de regras precisas sobre as "viagens temáticas" apoiáveis e não apoiáveis.

Recomenda-se também que, caso sejam apoiadas, sejam apresentados pela respectiva associação os comprovativos da divulgação efectuada, bem como da inscrição e os critérios de selecção dos participantes, por forma a garantir a transparência de todo o processo, isto é, que as viagens apoiadas, nos diferentes anos, não beneficiam sempre os mesmos participantes.

Na sua resposta o IPJ não se pronunciou.

Aspectos comuns a diferentes áreas

Foram aceites pelo IPJ como comprovativos de despesa:

- declarações das próprias associações de imputação às actividades apoiadas de "despesas de estrutura", sem a entrega de qualquer documentação justificativa ou do critério de imputação. Essas despesas não respeitavam a custos específicos com a realização das actividades, mas a custos gerais de funcionamento das associações, que são objecto de apoio nas áreas de Recursos Humanos e de Funcionamento, não devendo ser consideradas no conjunto das despesas relativas a outras áreas;
- declarações das próprias associações relativas a bens e serviços prestados por outras entidades a título gratuito, que obviamente não constituíram despesas da associação.

Visto que os apoios do IPJ se destinam ao co-financiamento das despesas efectivamente realizadas por cada associação, nas áreas e actividades previstas no protocolo (com excepção do caso particular dos créditos horários), a existência de despesas injustificadas (as imputadas sem documentos comprovativos e as referentes a apoios em espécie) implica o pagamento de apoios em excesso, os quais devem ser reembolsados ao Instituto.

A aceitação pelo IPJ dessas despesas injustificadas significa um controlo deficiente da aplicação dos apoios nas finalidades para as quais foram concedidos.

O IPJ, na sua resposta, considera legítima a imputação de "despesas de estrutura", por estarem suportadas em documentos de despesa elegíveis.

Este entendimento não pode, no entanto, ser aceite sem as devidas reservas, dado que não é possível determinar apenas com base nesses documentos que parte dos valores neles expressos respeita a gastos que a associação terá, eventualmente, incorrido com a execução das actividades. Saliente-se que as declarações de "despesas de estrutura" entregues referem apenas o respectivo valor global e o tipo de despesas[1] a que respeitam, sem indicarem o critério de imputação. A natureza e, sobretudo, o facto da associação designar essas despesas por "despesas de estrutura", constitui, em si, indício de que as mesmas correspondem a encargos que decorrem do funcionamento da estrutura organizativa instalada. De facto, não se vislumbram razões para que, caso essas "despesas de estrutura" apresentassem uma relação directa e inequívoca com a execução das actividades, a associação em causa não tivesse destacado os correspondentes justificativos de despesa, como, de resto, procedeu em relação a várias outras despesas. Esta constatação sai reforçada atendendo ao facto de, por exemplo, apesar das declarações de "despesas de estrutura" incluírem imputações de despesas com limpeza, a associação ter, ainda assim, entregue documentos de despesa relativos a pagamentos com a prestação de serviços de limpeza nas actividades que desenvolveu.

Relativamente à questão dos bens e serviços recebidos de outras entidades a título gratuito, o IPJ expressou o entendimento que *"... **comparticipa** nos custos das actividades das associações não as suportando na íntegra. Com isto, existe por parte da associação apoiada a necessidade de recorrer a outras fontes de financiamento que lhe permitam a viabilização das actividades propostas. Se essas outras fontes de financiamento consistirem em apoios em espécie não podem as mesmas deixar de ser contabilizadas, devendo-se configurar como receita e como custo. Sublinha-se que o IPJ solicita às associações que justifiquem 80% do*

[1] Remunerações de funcionários e respectivos encargos, limpeza, equipamento, software, quotizações, seguros e manutenção auto, outros.

valor que inicialmente orçamentaram, valor este que, em regra, é muito superior ao valor do financiamento efectivamente atribuído. Razão pela qual nãos nos parece existir qualquer duplicação de apoios."

Este entendimento suscita as seguintes observações. Em primeiro lugar, e sem questionar, naturalmente, da necessidade das associações juvenis recorrerem a outras fontes de financiamento, impõe-se que o IPJ conheça os respectivos montantes, em particular no caso de se tratar de apoios financeiros concedidos por outras entidades públicas, de modo a permitir a verificação da inexistência da duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade, como já referido.

Igualmente, há que ter em atenção que os valores dos apoios estão relacionados com os orçamentos das actividades, de acordo com as regras de cálculo a que se fez referência na alínea a). No caso de apoios em espécie, e sem questionar da correcção dos valores indicados pelas associações, dado que esses apoios não implicam qualquer esforço financeiro por parte de quem os recebe, não devem, obviamente, ser considerados na justificação das despesas e dos orçamentos das actividades, e desse modo, objecto, também, de apoio financeiro pelo Estado, do que resulta, de modo inequívoco, uma duplicação de apoios. O apoio financeiro do Estado deverá, nessas circunstâncias, ser reduzido na proporção do valor dos apoios em espécie.

5.3.5 – Programa Iniciativa

O Programa Iniciativa, regulamentado pela Portaria n.º 745-F/96, de 17 de Outubro, define os apoios a prestar aos grupos informais de jovens ou entidades, não inscritos no RNAJ[1] e sem fins lucrativos, que desenvolvam actividades para jovens que visem objectivos de relevante interesse social.

São apoiáveis iniciativas (actividades) com base em projecto(s) devidamente fundamentado(s), que descrimine(m) os objectivos a atingir, a(s) acção(ões) a desenvolver, o número de jovens participantes, os meios humanos, materiais e financeiros necessários, assim como a respectiva calendarização e pagamento.

No quadro seguinte indica-se por serviços do IPJ (serviços centrais e Delegações) e modalidade os apoios concedidos em 2000, totalizando 262.904 contos.

(em contos)

Modalidades	Apoio
Iniciativa Nacional (serviços centrais)	134 347
Pontuais – Iniciativa de entidades	48 580
Pontuais – Iniciativa de grupos informais	6 343
Protocolos	79 424
Iniciativa Regional (Delegações do IPJ)	128 557
Total	**262 904**

Em regra, para determinação do apoio a conceder, o IPJ definiu uma grelha de parâmetros e de pontuação, com base nos critérios de avaliação estabelecidos no Regulamento, correspondendo a sua soma à percentagem a multiplicar pelo valor do apoio solicitado, donde resulta o valor do apoio a conceder, após a sua comparação, em percentagem, com o total do orçamento. Por regra os apoios do

[1] No âmbito do Programa Iniciativa excluem-se, assim, as associações de estudantes (apoiadas nos termos da Lei n.º 33/87) e as associações juvenis (apoiadas através do PAAJ, regulamentado pela Portaria n.º 745-E/96, de 18 de Dezembro).

Estado são concedidos em função das despesas elegíveis, pelo que não se deveria proceder ao seu cálculo com base no apoio solicitado.

Noutras candidaturas, pela diversidade ou natureza das actividades objecto de apoio, nomeadamente no caso de entidades apoiadas por protocolo, esses critérios não são aplicáveis, sendo neste caso o apoio a conceder calculado com base no apoio atribuído no ano transacto.
Para a comprovação da aplicação dos apoios pagos, em regra são exigidos os documentos comprovativos de despesa, excepto quando esse pagamento decorra de uma obrigação assumida pela Secretaria de Estado da Juventude[1].

Salienta-se que o acompanhamento pelo IPJ das entidades apoiadas através de protocolo não tem existido, o que não é aceitável, visto tratar-se de entidades que são regularmente apoiadas.

Na sua resposta, o IPJ refere que:

> *"(…) foram realizadas visitas de acompanhamento ao Instituto de Apoio à Criança (IAC)".*

E, quanto à apresentação de relatórios e ao acompanhamento efectuado, menciona também o Instituto que:

> *"As associações apoiadas através deste programa têm a obrigação de apresentar relatórios de actividades e contas, independentemente da modalidade de apoio ser pontual ou ao abrigo de protocolos.*
>
> *Com efeito, as entidades objecto de apoio na modalidade de protocolo têm feito a entrega dos respectivos relatórios e têm sido objecto de acompanhamento por parte do IPJ.*
>
> *É o caso da Orquestra Sinfónica Juvenil ou da Orquestra Metropolitana de Lisboa (AMEC), de cujas actividades, dada a sua natureza pública o IPJ tem conhecimento. O mesmo se pode dizer do apoio à edição da revista CAIS."*

A resposta não permite inferir se se trata da contestação da conclusão acima expendida, relativamente à situação verificada em 2000, ou do acompanhamento que, entretanto, o IPJ realizou. Refira-se que a inexistência de acompanhamento das entidades apoiadas através de protocolo foi salientada pelo Secretário de Estado da Juventude no despacho de 23/02/00, que atribuiu as verbas para 2000, determinando ainda a realização de visitas do IPJ a essas entidades, até final do 1.º semestre de 2001, *"Face à informação de que nenhuma das entidades foi objecto de qualquer visita por parte do IPJ (...)".*

5.3.6 – Programa Férias em Movimento

Na continuação do anterior programa designado "Férias Jovens", o Programa Férias em Movimento funcionou em 2000, a título experimental, tendo sido regulamentado apenas no ano seguinte, pela Portaria n.º 202/2001, de 13 de Março.

[1] É o caso da contribuição anual para a Associação Música Educação e Cultura (Orquestra Metropolitana de Lisboa), que decorre do acordo de fundadores, celebrado em 29/09/95.

De acordo com o preâmbulo dessa Portaria, para a criação do Programa foi considerada a necessidade de promover a ocupação saudável dos tempos livres dos jovens durante o período de férias escolares e pausas pedagógicas, as dificuldades de muitas famílias em assegurar o acompanhamento dos respectivos jovens nesses períodos e o interesse em promover a prática de actividades lúdico-formativas, bem como o incremento do conhecimento das diversas regiões do País por parte dos jovens.

Os apoios financeiros são concedidos para a realização de campos de férias a associações inscritas no RNAJ, grupos informais de jovens, clubes desportivos e suas associações, e outras entidades privadas sem fins lucrativos.

A verba a transferir pelo IPJ para a entidade promotora do campo de férias, resulta da soma da taxa de participação (cobrada pelo IPJ a cada participante) e do apoio financeiro atribuído pelo IPJ, sujeito a limites máximos. Em 2000, foi pago o montante de 278.502 contos.

Verificou-se, em dois processos analisados, que não foram justificadas pelos promotores todas as despesas financiadas pelo IPJ, pelo que deve haver lugar a reposição de verbas, nos termos dos regulamentos internos do Instituto em vigor, referindo o Instituto na sua resposta estar a efectuar as diligências para apurar a situação num caso, não se pronunciando relativamente ao outro. Constatou-se também que outras reposições, ou mesmo a anulação do apoio concedido, resultaram de acções de controlo realizadas por Delegações Regionais em alguns dos campos de férias realizados, as quais são indispensáveis para o acompanhamento e avaliação da realização desses campos de acordo com o plano de actividades aprovado.

5.3.7 – Programa Comunitário Juventude

O programa comunitário "Juventude" foi criado pela Decisão n.º 1031/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril de 2000, para o período de 1 de Janeiro de 2000 a 31 de Dezembro de 2006. Esse programa, exclusivamente financiado pelo orçamento comunitário, resulta da reformulação operada no anterior programa "Juventude para a Europa"[1].

A estrutura nacional para a aplicação do programa foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2000, de 20 de Outubro, que constituiu um grupo de missão, designado por Agência Nacional para o Programa "Juventude", funcionando na dependência do membro do Governo responsável pela área, tendo por director o presidente da comissão executiva do IPJ. As despesas associadas à actividade da Agência são suportadas pelo orçamento do IPJ, ao qual cabe também arrecadar as receitas consignadas à actividade da Agência, nomeadamente as transferências da União Europeia.

Podem candidatar-se, para participação nas várias acções, distintas entidades, tais como associações juvenis, associações de âmbito cultural ou que desenvolvam fins assistenciais, nomeadamente no apoio a deficientes ou na recuperação de toxicodependentes, instituições de solidariedade social, misericórdias, clubes desportivos, ou grupos informais de jovens.

Para o período até 30/11/2002, foi celebrado entre Portugal e Comissão Europeia um acordo de financiamento, prevendo a transferência de verbas, no montante de 395.442 contos, para financiamento das seguintes acções:

[1] Aprovado pela Decisão n.º 818/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Março de 1995, para o período de 1 de Janeiro de 1995 a 31 de Dezembro de 1999.

Financiamento do programa

(em contos)

Acção 11	Juventude para a Europa	148 726
Acção 12	Juventude para a Europa (países terceiros)	(a)
Acção 21	Serviço Voluntário Europeu	143 310
Acção 22	Serviço Voluntário Europeu (países terceiros)	(a)
Acção 31	Iniciativas de grupo	41 890
Acção 32	Capital Futuro	17 576
Acção 5	Cooperação, Formação, Informação	21 970
Acção 54	Medidas de apoio	21 970
Total		**395 442**

(a) As acções com países terceiros são geridas directamente pela Comissão Europeia, pelo que não foram afectas verbas a essas acções.

Da análise efectuada à concessão e pagamento destes apoios conclui-se que estavam a ser cumpridas as disposições comunitárias regulamentadoras do Programa Juventude.

Essas disposições obrigam os beneficiários a apresentar apenas alguns tipos de documentos justificativos de despesa (designadamente das viagens realizadas no âmbito das acções) devendo, no entanto, conservar toda a documentação da despesa com a execução do projecto. Essas disposições prevêem a realização de auditorias a essas despesas, pela Agência Nacional, pela Comissão Europeia, ou pelo Tribunal de Contas Europeu. Verificaram-se deficiências a este nível, visto não terem sido iniciadas auditorias pela Agência Nacional, em colaboração com o IPJ.

Na sua resposta, o IPJ referiu que foi incluído no Plano de Actividades da Agência Nacional para 2002 um programa de auditoria a projectos, estando a efectuar as diligências necessárias ao processo de selecção dos auditores.

Considera-se necessário também um controlo mais adequado dos prazos para a apresentação dos relatórios de execução dos projectos, visto que se observaram casos de incumprimento, o que implica atrasos no pagamento dos apoios aos beneficiários e na consequente execução financeira do Programa, no qual se baseia o referido acordo de financiamento.

Sobre este ponto, o IPJ referiu que têm sido efectuadas acções de esclarecimento e de formação junto dos beneficiários, considerando que se têm obtido melhorias no funcionamento do programa.

5.3.8 – Apoio à Jovem Criação

O Programa Apoio à Jovem Criação refere-se aos financiamentos concedidos ao Clube Português de Artes e Ideias (CPAI) para a realização de:

- "Programa Jovens Criadores/2000" – organização de um concurso de trabalhos realizados por jovens artistas em diversas áreas temáticas e subsequente exposição dos trabalhos seleccionados (Mostra Nacional); este programa foi criado pela Portaria n.º 57/97, de 25 de Janeiro;

- "II.ª Bienal de Jovens Criadores da CPLP" – realização de exposições de obras seleccionadas em representação de cada país da CPLP e desenvolvimento de algumas actividades comuns pelos participantes das várias delegações (workshops).

No quadro seguinte indica-se o montante de apoio concedido pelo IPJ e o valor das despesas realizadas:

(em contos)

	Apoio pago	Despesas apresentadas
Jovens Criadores/2000	30 000	30 223
II Bienal de Jovens Criadores da CPLP	33 520	38 013
Total	**63 520**	**68 236**

Os pagamentos foram efectuados no quadro dos protocolos que o IPJ celebrou com o CPAI, entidade que tem vindo a assegurar a execução técnica dos concursos no País e a organização da participação portuguesa em iniciativas de cariz idêntico a nível externo.

Sendo o CPAI uma associação juvenil, de âmbito nacional, foi-lhe também atribuído em 2000, no quadro do PAAJ, o montante de 25.393 contos, do qual 7.200 contos referente a apoio na área dos Recursos Humanos.

Comparados os mapas de assiduidade (justificativos do apoio pago à associação no quadro do PAAJ na Área dos Recursos Humanos) com a listagem de despesas de pessoal do "Programa Jovens Criadores/2000" "(justificativos do apoio pago à associação no quadro do presente Programa de Apoio à Jovem Criação), verificou-se que alguns respeitavam às mesmas pessoas. Relativamente a quatro, o apoio do PAAJ recebido pela associação foi justificado pelas funções que realizaram no âmbito do "Programa Jovens Criadores/2000", ou seja, as mesmas para as quais a associação recebeu apoios do Programa Apoio à Jovem Criação. Noutros casos, quando os mapas de assiduidade referem a sua afectação a outras actividades, sobrepõem-se os períodos relativamente aos quais a Associação recebeu apoios do PAAJ e do Programa Apoio à Jovem Criação, situação que também se verifica relativamente ao outro evento especificamente apoiado pelo Programa "II.ª Bienal de Jovens Criadores da CPLP".

Embora os apoios na modalidade de créditos horários do PAAJ revistam características muito específicas como foi referido, a situação analisada configura a duplicação de apoios com a mesma finalidade, devendo o IPJ proceder ao cruzamento dos apoios concedidos ao mesmo beneficiário através de diferentes programas, por forma a impedir essa acumulação.

O IPJ, na sua resposta, refere que:

> *"No que diz respeito aos jovens criadores, as despesas apresentadas correspondem directamente às desenvolvidas no estrito âmbito dos projectos apresentados, não correspondendo ao exercício da actividade que possam desempenhar ao longo de um ano em prol da associação juvenil.*
>
> *Por outro lado, no âmbito do PAAJ os apoios dados para recursos humanos, excluindo os co-financiamentos, têm tectos máximos em número de horas e em montante financeiro, pelo que, nos parece legítimo que um jovem que desenvolve uma actividade*

específica, para além das horas que são permitidas pelo PAAJ, possa ter um apoio financeiro que compense o acréscimo das horas necessárias para desenvolver a actividade."

A resposta não esclarece a sobreposição dos apoios concedidos através do PAAJ e do financiamento específico concedido através do programa "Jovens Criadores/2000", que configura a duplicação de apoios com a mesma finalidade e evidencia deficiência de controlo dos apoios que são concedidos através de diferentes programas à mesma entidade.

5.3.9 – Publicitação dos apoios pelo IPJ

Nos termos do art.os 1.º, 2.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, é obrigatória a publicitação no Diário da República, das transferências correntes e de capital superiores a determinado valor (em 2000, esse valor era de 2.297 contos) 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".*

Conforme se confirmou relativamente aos programas analisados, foi dado cumprimento pelo IPJ ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

5.4 – Apoios concedidos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa

5.4.1 – Enquadramento

Em 2000, ano a que se reportam os apoios em análise, o estatuto e a competência dos governadores civis, bem como o regime dos órgãos e serviços deles dependentes, estavam definidos pelo Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro[1].

Nos termos desses diplomas, o Governador Civil é o órgão que representa o Governo na área do distrito e que, nesse âmbito geográfico, exerce as competências que a lei lhe confere, sendo nomeado e exonerado pelo Governo, em Conselho de Mnistros, por proposta do Ministro da Administração Interna, de quem depende hierárquica e organicamente, podendo também ser nomeado um Vice-Governador, como no caso do distrito de Lisboa, exercendo as competências delegadas pelo Governador Civil.

Essa legislação estabelecia as suas competências *"enquanto representante do Governo"*, *"no exercício do poder de tutela"*, *"no exercício de funções de polícia"*, *"no exercício de funções de protecção civil"* e outras competências específicas. No exercício de funções de protecção civil, compete ao Governador Civil, nomeadamente, o *"socorro, assistência e reabilitação adequadas em cada caso"*.

Embora constitua uma prática generalizada a atribuição, pelos Governos Civis, de subsídios não enquadráveis no exercício de funções de protecção civil, constatável através das respectivas listagens publicadas no Diário da República em cumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a legislação em vigor em 2000 não atribuía competência aos Governadores Civis para conceder tais subsídios.

[1] Foram, entretanto, introduzidas alterações pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto.

Relativamente aos atribuídos pelo Governo Civil do Distrito de Lisboa, como se analisa adiante, foram concedidos subsídios a numerosas associações (colectividades locais, clubes desportivos, associações humanitárias e outras) bem como à associação constituída pelos seus funcionários.

De notar que apenas no ano seguinte o Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto, veio aditar ao Decreto-Lei n.º 252/92 o art.º 4.º-A que, pela alínea e) do n.º 1, atribui competência ao Governador Civil para "Atribuir financiamentos a associações no âmbito do distrito"[1].

Quanto ao regime financeiro dos Governos Civis, estabelece o art.º 23.º do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Dezembro, o regime de *"autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, traduzida na competência do governador civil, ou seu substituto, para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, os actos administrativos necessários".*

A concessão de apoios do Estado a instituições particulares ou a particulares não se integra na gestão corrente de uma entidade, excepto quando a lei lhe confira as competências necessárias para a gestão desses apoios. Na situação em apreço, em 2000 a atribuição dos subsídios não estava prevista na legislação aplicável aos Governos Civis, nem existia qualquer regulamento, aprovado por legislação específica, para a sua atribuição.

Assim, os subsídios em análise, atribuídos em 2000 pelo Governo Civil de Lisboa, não tinham base legal.

Sobre esta questão refere o ex-Governador Civil, em funções no ano a que se reportam os apoios em análise, na sua resposta em anexo:

> *"A concessão de "subsídios" eventuais a instituições particulares, com carácter eventual, baseava-se, à data a que se reporta o relatório do Tribunal de Contas, no n.º 8 do art.º 792 do Código Administrativo, por remissão do n.º 2 do art.º 24º do D.L. n.º 252/92, de 19/11, por se considerarem despesas inerentes ao desempenho das funções do Governo Civil.*
>
> *De facto, sempre os Governos Civis os concederam a associações do mais variado escopo, designadamente, a associações humanitárias, recreativas, desportivas e culturais, constituindo um valioso e muitas vezes único estímulo ao associativismo local. (...)"*

Efectivamente o n.º 2 do art.º 792.º do Código Administrativo estabelecia que constituem despesas do cofre privativo do governo civil "Subsídios a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou outras entidades, oficiais ou particulares". Contudo, a citada disposição, do Título V (Dos cofres dos governos civis), da Parte III (Das finanças locais), do Código Administrativo, foi revogada pelo art.º 27.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro (Lei das finanças locais).

[1] Essa disposição não estabelece a exigência quanto à associação apoiada estar legalmente constituída nem especifica a natureza das associações apoiáveis. Refira-se que, além dessa exigência, a legislação aplicável aos apoios concedidos pelas Câmaras Municipais veio a especificar e abranger, sucessivamente, as associações que prossigam fins de interesse público e as associações constituídas pelos seus funcionários (bem como, neste caso, a sua finalidade: desenvolvimento de actividades culturais, recreativas ou desportivas ou, também, visando a concessão de benefícios sociais aos associados e respectivos familiares).
Relativamente a serviços da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), nos quais se integram os Governos Civis, salienta-se em particular que não existe legislação permitindo a concessão de subsídios a associações constituídas pelos seus funcionários ("centros culturais, recreativos e desportivos" ou "casas de pessoal").

Assim, a resposta não vem alterar as considerações antes expendidas, por se considerar que a concessão dos subsídios em análise não estava legalmente prevista nas funções do Governador Civil, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 352/92, de 19 de Dezembro, situação que só foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto, como foi antes referido.

5.4.2 – Execução financeira

As dotações orçamentais identificáveis como apoios inscritas no orçamento do Ministério da Administração Interna, Cap.º 01 – "Gabinete dos Membros do Governo e Serviços de Apoio", Divisão 17/Subdivisão 99 – Governo Civil do Distrito de Lisboa/"Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos", totalizaram inicialmente 486.285 contos, valor reforçado em 56.000 contos, ascendendo no final a 542.285 contos, como se indica no quadro seguinte.

Quadro V.12 – Execução financeira dos apoios do GCL

(em contos)

Rubricas de classificação e económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE)	Pagamentos efectuados (GCL)
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	230 200	25 000	255 200	221 650	242 036
04.03.01 – Transf. Correntes/Particulares	26 585	1 000	27 585	4 875	5 625
08.03.01 – Transf. de Capital/Instituições Particulares	229 500	30 000	259 500	218 900	242 200
Total	**486 285**	**56 000**	**542 285**	**445 425**	**489 861**

Como evidencia o quadro anterior, os "pagamentos efectuados" por conta dessas dotações contabilizados na CGE/2000 totalizaram 445.425 contos, montante inferior em 44.436 contos aos pagamentos efectivamente realizados pelo Governo Civil de Lisboa (GCL), que ascenderam a 489.861 contos.

A diferença explica-se por não terem sido respeitadas as regras orçamentais para a realização dessas despesas. Com efeito, essas despesas estão sujeitas a duplo cabimento (na receita cobrada consignada e na dotação para a despesa) e a sua realização implica, para um serviço com autonomia apenas administrativa não integrado no RAFE, como era o caso do Governo Civil de Lisboa em 2000:

- o depósito nos cofres do Estado da receita cobrada, como receita do Orçamento do Estado, embora consignada às despesas do Governo Civil;
- a requisição de verbas por conta das respectivas dotações, contabilizadas na CGE como "pagamentos efectuados".

No caso em apreço, em 2000 o Governo Civil de Lisboa efectuou pagamentos através de verbas adicionais da sua tesouraria, excedendo as verbas recebidas através do Orçamento do Estado por conta das referidas dotações. Como consequência, essa despesa adicional paga (44.436 contos) não foi contabilizada na Conta Geral do Estado (CGE), estando assim subavaliada.

Por ter autonomia apenas administrativa o Governo Civil deve ter, obrigatoriamente, todas as suas despesas especificadas no Orçamento do Estado (por classificação orgânica, funcional e económica), incluindo as realizadas por conta das receitas consignadas, visto que qualquer despesa paga à margem do Orçamento do Estado não é contabilizada na CGE e, portanto, não tem expressão nas contas públicas. Do mesmo modo, todas as receitas cobradas que lhe estão consignadas devem ser entregues nos cofres do Estado.

Assim, o procedimento seguido pelo Governo Civil de Lisboa, foi ilegal, por contrariar o disposto no art.º 3.º (princípio da unidade e universalidade) da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, então em vigor).

Na sua resposta, o ex-Governador Civil, em funções no ano em análise, refere:

> *"Deve em primeiro lugar, corroborar-se a afirmação de que «os apoios concedidos dependem da disponibilidade da receita consignada a cada Governo Civil». (...).*
>
> *O que somos forçados a contestar é a afirmação de que não dependem «necessariamente, do mérito dos projectos e iniciativas apoiadas».*
>
> *É que mesmo tratando-se de um poder discricionário do Governador Civil, é óbvio que a decisão de atribuição de subsídio teve sempre por base a avaliação do mérito da instituição beneficiada, fosse em função dos seus objectivos gerais que impunham o apoio ao seu regular funcionamento, fosse em função do investimento ou iniciativa que, em concreto se pretendia levar a cabo (...)."*

Sobre a expressão contestada, tal como resulta do contexto, o que se quer realçar é o facto de a atribuição dos apoios em cada distrito, depender mais das disponibilidades financeiras de cada Governo Civil e menos do mérito, relativo, dos projectos e iniciativas apoiadas por cada um deles.

Em relação a esta matéria, a resposta recebida do Governo Civil de Lisboa enuncia o procedimento seguido para o processamento das despesas por conta das receitas consignadas, referindo *"(...) nunca tendo sido posto em causa este procedimento, que jamais pretendeu violar qualquer norma da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (...)".* Dadas as consequências nas contas públicas dos pagamentos efectuados por verbas adicionais da Tesouraria do Governo Civil não transitadas pelo Orçamento do Estado, o Tribunal mantém as conclusões antes expendidas.

Como termo de comparação dos apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa, em relação aos concedidos por todos os (18) Governos Civis, indicam-se no quadro seguinte os valores contabilizados na CGE/2000 por conta das rubricas relacionadas:

Quadro V.13 – "Pagamentos efectuados" (CGE) referentes a apoios dos Governos Civis

(em contos)

Rubricas de classificação e económica	Totalidade dos Governos Civis	Governo Civil de Lisboa	
		Valor	%
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares	913 000	221 650	24,3%
04.03.01 – Transf. Correntes/Particulares	34 386	4 875	14,2%
08.03.01 – Transf. de Capital/Instituições Particulares	218 900	218 900	100%
Total	**1 167 183**	**445 425**	**38,2%**

Como indica o quadro, os apoios pagos pelo Governo Civil de Lisboa representaram 38,2% deste tipo de apoios.

Por se tratar de apoios concedidos num âmbito distrital e não nacional, dependem da disponibilidade da receita consignada a cada Governo Civil arrecadada e não, necessariamente, do mérito dos projectos e iniciativas apoiadas.

No seu conjunto trata-se de um montante significativo de verbas, recomendando-se a aprovação, pela via legislativa, da necessária regulamentação para a sua atribuição.

Relativamente à recomendação sobre a regulamentação dos apoios em causa, o Governador Civil actualmente em funções refere na sua resposta:

> *"Quanto à proposta de criação de quadro normativo relativo à concessão dos apoios financeiros a atribuir pelo Governo Civil, bem como à avaliação da sua aplicação, tomaremos as devidas providências no sentido de estabelecer um conjunto de princípios claros e objectivos a aplicar na atribuição de subsídios."*

> *"Aguardaremos, porém, as directivas ou o acto legislativo que Sua Excelência o Ministro da Administração Interna tiver por convenientes."*

5.4.3 – Apoios atribuídos em 2000 pelo Governo Civil de Lisboa, por beneficiário, montante e finalidade

Em 2000 o Governo Civil de Lisboa atribuiu subsídios no montante de 489.861 contos, a 556 entidades que prosseguem distintas actividades, das quais foram seleccionadas para análise 46 que totalizaram 148.705 contos (30,4%) dos apoios pagos.

a) Apoios do GCL por tipo de entidade beneficiária

No quadro seguinte caracterizam-se os apoios atribuídos por tipo de beneficiário, considerando as principais actividades associadas à sua designação:

(em contos)

	Beneficiários		Montante de apoio		
	(n.º)	(%)	Valor	(%)	Valor médio
Associação dos funcionários do GCL	1	0,2	45 400	9,3	45 400
Associações de carácter humanitário (a)	70	12,6	104 690	21,4	1 496
Outras (b)	71	12,8	55 575	11,3	783
Associações culturais, recreativas e clubes desportivos (c)	414	74,4	284 196	58,0	886
Total	**556**	**100,0**	**489 861**	**100,0**	**881**

(a) Inclui:
- Associações de Bombeiros Voluntários (19);
- Santa Casa da Misericórdia de (7) localidades;
- Núcleos da Cruz Vermelha Portuguesa (6);
- Outras entidades (38).

(b) Inclui:
- Fábricas de Igrejas Paroquiais (25)
- Associações de reformados pensionistas e idosos (13)
- Associações de estudantes e associações juvenis (9)
- Associações de pais (4)
- Outras entidades (20)

(c) Inclui:
- Clubes desportivos amadores (55).

Como se indica no quadro anterior, a maior parte dos beneficiários é constituída por colectividades locais que realizam actividades culturais, recreativas e desportivas e por clubes desportivos, totalizando 414 (74,4% dos beneficiários), aos quais foi atribuído 58,0% do total dos apoios e um montante médio de 886 contos.

De destacar também que os financiamento atribuídos à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa (45.400 contos) correspondem a 9,3% do montante total dos subsídios concedidos.

b) Apoios do GCL por montante atribuído

Dada a amplitude do montante concedido aos diferentes beneficiários, que variou entre 96 contos e 45.400 contos, no quadro seguinte indica-se a frequência dos apoios atribuídos segundo o respectivo montante:

(em contos)

Classe de apoio	Beneficiários		Montante de apoio		
	(n.º)	(%)	Valor	(%)	Valor médio
96 — 450	151	27,2	45 986	9,4	305
500 — 900	252	45,3	144 150	29,4	572
1 000 — 1 500	115	20,7	132 400	27,0	1 151
1 550 — 2 300	22	3,9	43 150	8,8	1 961
2 500 — 5 000	12	2,2	36 650	7,5	3 054
5 625 — 21 500	3	0,5	42 125	8,6	14 042
45 400	1	0,2	45 400	9,3	45 400
Total	**556**	**100,0**	**489 861**	**100,0**	**881**

Como se indica no quadro, a 151 beneficiários (27,2%), foram concedidos apoios inferiores a 500 contos, correspondendo-lhes 9,4% dos apoios atribuídos (45.986 contos).

Os apoios mais frequentes situaram-se entre os 500 e os 900 contos (45,3% dos beneficiários), totalizando os apoios concedidos até 900 contos 72,5% dos beneficiários e 38,8% do montante total atribuído. Acima de 5.000 contos foram concedidos subsídios a 4 beneficiários, correspondente o de maior montante (45.400 contos) à referida associação constituída pelos funcionários do próprio Governo Civil[1].

c) Finalidade dos apoios atribuídos pelo GCL

Relativamente às finalidades dos apoios referidas no pedidos apresentados pelos beneficiários, nos processos analisados verificaram-se com maior frequência as seguintes:

[1] Os apoios concedidos às restantes três entidades têm também um carácter de algum modo institucionalizado: Escola n.º 1 do 1.º Ciclo do Ensino Básico da Urmeira-Pontinha (apoio social escolar em zona carenciada), Obra Católica Portuguesa das Migrações e Conselho Português para os Refugiados (apoio jurídico e social a imigrantes e refugiados).

- apoios para infra-estruturas (obras manutenção e de construção);
- apoios para aquisição de equipamentos (designadamente de viaturas, necessárias à actividade desenvolvida pela associação);
- apoios para a realização de iniciativas culturais, recreativas e desportivas.

Quanto ao processamento dos pagamentos por conta das diferentes rubricas de classificação económica de acordo com a finalidade do apoio verificaram-se deficiências, visto os apoios destinados ao co-financiamento de despesas de investimento (em infra-estruturas e equipamentos) terem sido processados quer por conta da classificação económica 08.03.01 – "Transferências de capital/Instituições particulares", quer pela classificação económica 04.02.01 – "Transferências correntes/Instituições particulares".

Igual procedimento se verificou em relação a apoios para financiamento de despesas correntes dos beneficiários, que foram processadas por conta das duas rubricas, o que contraria o disposto nos art.os 7.º (especificação) e 8.º (classificação das receitas e das despesas) da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Na resposta recebida do Governo Civil de Lisboa é referido que:*"(...) a atribuição dos referidos subsídios teve, em geral, em consideração a classificação económica "Transferências de capital" e "Transferências correntes", ainda que se admita que num ou outro caso não se tenha seguido esse estrito princípio".*

5.4.4 – Processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios

5.4.4.1 – Apoios concedidos à generalidade das associações

a) Atribuição dos apoios

Nos apoios atribuídos analisados[1], na maior parte dos casos (55%), no pedido de apoio dirigido ao Governador Civil embora seja indicada a finalidade do apoio, isto é, o tipo de despesas a que se destina o co-financiamento, não é indicado o montante total dessas despesas nem o montante do apoio solicitado.

De notar que, dada a inexistência de normas regulamentadoras, não estão definidas os elementos a apresentar no pedido de apoio. Por regra, a solicitação de apoios ao Estado deve estar suportada em orçamentos ou facturas pró-forma de fornecedores, em particular no caso do co-financiamento de investimentos.

Não existem regras objectivas para a determinação do montante e da percentagem de apoio atribuído, que variaram significativamente nos casos analisados. Assim, embora os valores relativos aos apoios analisados evidenciem alguns limites, em função da natureza da entidade beneficiária e da finalidade do apoio, dada a inexistência de regras estabelecidas, nada se pôde concluir.

Quanto aos critérios empregues para o não atendimento de pedidos de apoio, constatou-se que o principal motivo para o indeferimento desses pedidos foi, essencialmente (em 72,2% dos casos), o

[1] Excluindo os atribuídos à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa, analisados no ponto seguinte, e os atribuídos às entidades referidas na nota anterior.

facto de a mesma entidade ter já sido apoiada em 2000, percentagem que se eleva para 83,3% quando se alarga às apoiadas no ano transacto. No entanto, o critério da não duplicação de apoios à mesma entidade não foi aplicado em todos os casos, visto que algumas receberam apoios em 2000 para distintas finalidades ou projectos.

Nos pedidos de apoio analisados, apenas num caso a exclusão resultou de uma visita efectuada pelos serviços do Governo Civil e, noutro caso, deveu-se ao facto de se tratar de uma iniciativa já apoiada pela Secretaria de Estado da Juventude. Relativamente a esta última situação refira-se que, em regra, o Governo Civil desconhece se as acções apoiadas são igualmente co-financiadas por outras entidades públicas e qual o respectivo montante, visto que não é exigida essa indicação no pedido de apoio.

De acordo com os esclarecimentos prestados à equipa de auditoria, em muitos casos os apoios são concedidos, ou recusados, em resultado do conhecimento directo que o Governo Civil tem da actividade realizada pela entidade que apresenta o pedido. Contudo, nos pedidos de apoio analisados, em regra esses elementos não estavam evidenciados.

Na sua resposta, relativamente aos critérios de atribuição dos apoios à generalidade das associações, refere o ex-Governador Civil, em funções no ano em análise, nomeadamente:

> *"(...) procurou o signatário apoiar associações e outras instituições privadas que, em primeiro lugar, tivessem personalidade jurídica, não concedendo subsídios a grupos de pessoas ou sequer a associações irregulares. (...).*
>
> *Em segundo lugar, era avaliada a actividade desenvolvida e a capacidade de realização dos projectos propostos, quer pessoalmente, nas centenas de visitas efectuadas aos concelhos do distrito, quer através dos contactos efectuados pelo Vice-Governador Civil e pelos membros do gabinete de apoio pessoal, para além das informações veiculados pelas Câmaras Municipais e por membros do Governo.*
>
> *Note-se que se trata de montantes de pequena dimensão, comparativamente a outros apoios concedidos pelo Estado e que constituem, na maior parte dos casos, a única fonte de recursos de associações dos mais variados objectivos, baseados no voluntariado dos seus membros e que contribuem, de forma decisiva para a dinamização da sociedade civil.*
>
> *Sendo escassos os recursos financeiros disponíveis, procurou-se efectivamente, distribuí-los o mais possível por todo o distrito, por forma a cooperar no funcionamento de múltiplas colectividades que asseguram o recreio, o desporto e a cultura em pequenas localidades do distrito, a construção de infra-estruturas onde essas actividades pudessem ser prosseguidas, apoiou-se a reconstrução de capelas, a realização de eventos culturais, sempre numa profunda relação de proximidade que permite o acompanhamento que não é viável à Administração Central."*

b) Pagamento dos apoios

No pagamento dos apoios foi exigido o correspondente recibo da entidade beneficiária, bem como, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, a apresentação declaração comprovativa da sua situação regularizada perante a Segurança Social, quando aplicável.

c) Controlo da aplicação dos apoios nas finalidades a que se destinaram

Não é exigido ao beneficiário qualquer comprovativo da aplicação do apoio recebido, pelo que o controlo dessa aplicação se limita a alguns casos, relativamente aos quais o Governo Civil tome

eventual conhecimento da realização das iniciativas ou dos investimentos apoiados. Assim, o controlo efectuado é praticamente inexistente. Como, em regra, deve ser comprovada pelos beneficiários a aplicação dos subsídios recebidos do Estado, nas finalidades a que se destinaram, devem também ser instituídos procedimentos de acompanhamento e controlo, no local, da realização dos investimentos objecto de apoio.

Em suma, relativamente aos apoios em apreço, considera-se necessária a definição, por acto legislativo, de um quadro regulamentar que estabeleça, nomeadamente, os seus objectivos, as condições de acesso, a natureza das despesas apoiáveis e não apoiáveis, as prioridades, os critérios de apreciação dos pedidos e as regras de cálculo do apoio, as obrigações dos beneficiários, bem como a metodologia para o seu controlo e acompanhamento.

5.4.4.2 – Financiamento atribuído à associação constituída pelos funcionários do Governo Civil de Lisboa

Seguindo uma prática anterior, para 2000 foi atribuído pelo Governo Civil de Lisboa um financiamento à associação constituída pelos seus funcionários (Centro Recreativo e Social do Pessoal do Governo Civil de Lisboa (CRSPGCL)[1]), no montante de 43.600 contos[2].

Esse montante foi atribuído por despachos do Governador Civil de Lisboa, de 12/01/2000 (21.600 contos, isto é, 1.800 contos × 12 meses) e de 8/09/2000, que aumentou o subsídio antes atribuído em 22.000 contos. No quadro seguinte indicam-se as despesas previstas, discriminadas no pedido do CRSPGCL sobre o qual recaiu o primeiro despacho (o segundo pedido apenas refere a finalidade do subsídio: realização de "almoço de confraternização entre os sócios, entregas de pequenas lembranças às crianças, bem como a tradicional oferta do Cabaz de Natal"), bem como as despesas realizadas pelo CRSPGCL:

(em contos)

Despesas	Despesas previstas	Despesas realizadas	
		Valor	Estrutura
Subsídio/complemento de refeição enquanto o refeitório se encontrar fechado	(a) 16 359	12 010	28,1
Assistência na doença	3 500	2 376	5,5
Amêndoas (Páscoa)	1 040	1 179	2,8
Prendas de aniversário e lembranças	728	891	2,1
Vencimentos, segurança social e subsídio de refeição do pessoal do Centro	1 500	1 416	3,3
Despesas com Cabaz de Natal	não discriminadas	(b) 24 502	57,2
Brinquedos de Natal	não discriminadas	307	0,7
Diversos	não discriminadas	133	0,3
Total das despesas de 2000	**-**	**42 814**	**100**
Subsídio atribuído para 2000		43 600	
Saldo transitado		786	

Obs:

(a) Resultante do cálculo de 650$00/dia × 104 associados × 22 dias × 11 meses.

(b) Referente a 112 associados e a 10 funcionários da Comissão de Assistência e Habitação Social dependente do Governo Civil, o que representa um montante médio de 200,8 contos.

[1] Trata-se de uma associação que prossegue o interesse particular dos seus associados.

[2] Este montante é inferior ao antes referido (45.400 contos), visto que não inclui uma verba de 1.800 contos, processada por conta do ano 2000 mas "consignada ao pagamentos a efectuar em Janeiro de 2001" pelo CRSPGCL, nos termos do despacho de atribuição do Governador Civil.

Como se indica no quadro anterior, o subsídio atribuído pelo Governo Civil de Lisboa foi aplicado essencialmente no "cabaz de Natal" (para cada associado ou funcionário da mencionada Comissão de Assistência e Habitação Social) e no "subsídio/complemento de refeição" (para cada associado, como compensação pelo encerramento do refeitório[1]), representando as duas rubricas 85,3% dessas verbas.

As verbas assim atribuídas constituem, objectivamente, adicionais às remunerações e ao subsídio de refeição legalmente estabelecidos, podendo ser consideradas pagamentos indevidos e recair nos responsáveis a responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Na sua resposta, refere o ex-Governador Civil, em funções no ano em análise:

> *"Quanto ao financiamento atribuído a associação constituída por funcionários do Governo Civil de Lisboa, como bem se esclarece no relatório, trata-se de uma associação particular legalmente constituída, juridicamente semelhante às demais apoiadas por este e pelos outros Governos Civis.*
>
> *A mesma possui órgãos próprios de deliberação, decisão e fiscalização, não constituindo, em caso algum, instrumento de realização de despesas por parte do Governo Civil.*
>
> *A referida pessoa colectiva tem tido actividade social, promovendo a confraternização entre os funcionários para além do estrito ambiente de trabalho, o que permite solidificar a cooperação e a entre-ajuda entre todos, com benefícios para o serviço.*
>
> *No desenvolvimento dessa actividade, explorava refeitório nas instalações do Governo Civil, que, pelas razões no relatório indicadas, de salubridade e segurança, teve que ser encerrado, tendo a associação compensado os seus associados das dificuldades acrescidas que passaram a sentir na refeição diária.*
>
> *A concessão de apoios à referida associação vinha a ser feita desde a sua criação, muito antes do signatário ter iniciado funções de Governador Civil, com a publicação em Diário da República dos montantes envolvidos*[2]*, figurando das contas de gerência do Governo Civil, sem que alguma vez tivesse sido posta em causa pelos julgadores ou pela tutela.*
>
> *Tratava-se de apoiar uma associação de natureza social e recreativa e não de criar suplementos remuneratórios para os funcionários do Governo Civil."*

Na resposta não é contestado que as verbas recebidas do Governo Civil se destinaram essencialmente ao "cabaz de Natal" para cada associado e para os funcionários da referida Comissão de Assistência e Habitação Social e ao "complemento de subsídio de refeição". Assim, o Tribunal mantém a apreciação já formulada, considerando que essa prática que vem sendo seguida constitui um procedimento ilegal.

[1] Segundo os esclarecimentos obtidos, o refeitório que funcionava nas instalações do Governo Civil foi encerrado por razões de salubridade e segurança.

[2] Listagens dos subsídios concedidos em cada semestre, publicadas em cumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (cfr. ponto 4.4).

5.4.4.3 – Financiamento atribuído ao Conselho Português para os Refugiados e à Obra Católica Portuguesa das Migrações

Entre o Governo Civil de Lisboa, o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e, respectivamente, o Conselho Português para os Refugiados (CPR) e a Obra Católica Portuguesa das Migrações (OCPM), foram celebrados protocolos de cooperação, em 2/03/99, homologados por despacho da mesma data do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, no qual:

Ao CPR foi concedido pelo Governo Civil o montante de 21.500 contos, como comparticipação do Estado nos encargos com o apoio jurídico a prestar por aquela entidade aos requerentes de asilo e refugiados em Portugal. À OCPM foi concedido igual montante, pelo Governo Civil, destinado a comparticipação no apoio social a prestar por essa entidade a imigrantes e associações de imigrantes em Portugal.

O seu pagamento ficou dependente de apresentação, pela respectiva entidade, de relatórios trimestrais de execução e da sua aprovação pelo referido Alto Comissário e pelo Governo Civil de Lisboa. A duração dos protocolos foi fixada em um ano, podendo ser renovada por igual período, face à avaliação que viesse a ser feita da sua execução.

Em 2000 não foram celebrados novos protocolos nem adendas de renovação dos protocolos celebrados em 2/3/1999. Dado que a vigência dos protocolos celebrados tinha terminado, a atribuição dos apoios para 2000 deveria estar sustentada na renovação dos protocolos.

Na sua resposta, o ex-Governador Civil, em funções no ano em apreço, refere que:

> *"Relativamente aos protocolos com o Conselho Português para os Refugiados e a Obra Católica Portuguesa das Migrações, convirá dizer que foram celebrados a pedido do Ministério da Administração Interna, uma vez que não havia da sua parte disponibilidade para o efeito.*
>
> *A pedido de Sua Excelência Ministro da Administração Interna, ficou sugerido que em 2000, se mantivessem os termos dos protocolos anteriormente celebrados".*

Quanto aos relatórios previstos, foram entregues pelo CPR ao Governo Civil, os relatórios relativos ao primeiro semestre de 2000, 3.º trimestre de 2000 e anual, referentes às despesas com o Centro de Acolhimento da Bobadela e, pela OCPM, o relatório das despesas com o serviço de apoio social reportadas a 30/04/2001. Não constava dos processos analisados a avaliação do cumprimento dos protocolos celebrados com as duas entidades, que competia ao Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e ao Governo Civil de Lisboa, nem evidência da aprovação dos relatórios de execução apresentados por aquelas entidades.

Na sua resposta, refere o ex-Governador Civil, então em funções, que:

> *"(...) no caso do o Conselho Português para os Refugiados, o relatório recebido no Governo Civil de Lisboa é visivelmente detalhado, contendo a descrição das actividades e despesas realizadas pelo que não podemos deixar de o considerar como suficiente apresentação de contas relativamente aos apoios concedidos.*
>
> *Quanto à Obra Católica Portuguesa das Migrações, indicou também detalhadamente as despesas efectuadas com o financiamento recebido."*

A resposta não esclarece a questão colocada, quanto a não haver evidência de ter sido avaliado o cumprimento dos protocolos celebrados com as duas entidades, que competia ao Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e ao Governo Civil de Lisboa, nem evidência da aprovação dos relatórios de execução por elas apresentados.

5.4.5 – Publicitação dos apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa

Foram publicados pelo Governo Civil de Lisboa no *Diário da República*, II Série, n.º 181, de 7 de Agosto de 2000 e n.º 91, de 18 de Abril de 2001, as listagens de todos os subsídios pagos referentes ao 1.º e 2.º semestres de 2000, respectivamente, tendo sido dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que obriga a essa publicitação.

5.5 – Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa "Promoção apoiada" (RECRIA, REHABITA e RECRIPH)

5.5.1 – Enquadramento

O Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), criado em 1987, é um instituto público, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a tutela conjunta do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pela área da habitação, quanto à aprovação de planos de actividade, relatórios e contas, competindo ao último a decisão sobre as restantes questões não abrangidas pela tutela conjunta.

Foi atribuída ao IGAPHE a gestão administrativa e financeira dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, que visam, em articulação com os municípios, apoiar a realização de obras que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação.

Através do RECRIA (Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados), criado em 1988 e objecto de reformulação pelo Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho, são apoiáveis:

- obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação, realizadas pelos proprietários ou senhorios, ou realizadas pelos municípios e inquilinos quando se substituam aos proprietários e senhorios.

Em 1996, pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, foi criado o REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas), uma extensão do RECRIA exclusivamente aplicável a núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, sendo apoiáveis:

- as obras acima referidas enquadráveis no RECRIA,

e também, implicando operações de realojamento,

- as obras de reconstrução de imóveis, realizadas pelas câmaras municipais;

- a construção ou aquisição de fogos, pelas câmaras municipais, para realojamento dos agregados familiares desalojados para permitir a realização dessas obras de reconstrução.

Também em 1996, pelo Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho, foi criado o RECRIPH (Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal), para apoio:

- a administrações de condomínio, para a realização de obras nas partes comuns dos prédios antigos, e aos condóminos, para realização de obras nas suas fracções autónomas.

Os apoios financeiros revestem a forma de:

- comparticipação a fundo perdido, suportada pelo IGAPHE e pelo município nas percentagens, respectivamente, de 60% e 40% do montante dessa comparticipação;
- bonificações de juros, de empréstimos bancários contraídos pelos municípios para financiar o montante não comparticipado das obras que realizem, ou a construção ou aquisição de fogos para o referido realojamento.

No âmbito do RECRIPH está também prevista a concessão de bonificações de juros a empréstimos contraídos pelas administrações de condomínio (para financiamentos da parte não comparticipada das obras nas partes comuns dos prédios) e pelos condóminos (para financiamento das obras nas suas fracções autónomas, o que constitui a única modalidade de apoio neste caso).

5.5.2 – Execução financeira

5.5.2.1 – Execução orçamental

As dotações orçamentais do IGAPHE, destinadas aos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, inscritas no orçamento do Ministério do Equipamento Social, no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", Div.11/Subdiv. 01 – IGAPHE/"Promoção Apoiada", totalizaram 5.964.000 contos, tendo o montante dos "pagamentos efectuados" evidenciado na CGE ascendido a 1.896.745 contos, como se indica no quadro seguinte:

Quadro V.14 – Execução orçamental do Programa IGAPHE – "Promoção Apoiada"

(em contos)

Rubrica de classificação económica	Dotação orçamental e congelamentos			Utilização das verbas		
	Dotação inicial = final	Congelamento	Dotação corrigida	"Pagamentos efectuados" (CGE)	Verbas não utilizadas (repostas)	Pagamentos efectuados (IGAPHE)
08.02.03 A – Transf. de capital/ Serviços Autónomos – IGAPHE	5 964 000	4 067 255	1 896 745	1 896 745	571 468	1 325 277

Como se evidencia no quadro anterior, no final da execução orçamental estava congelada a verba de 4.067.255 contos, o que corresponde a 68,2% da dotação inscrita no Orçamento do Estado.

Esse valor dos congelamentos corresponde ao congelamento inicial (477.120 contos = 8% da dotação inicial) previsto no art.º 6.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento para 2000) e a congelamentos adicionais (3.590.135 contos) efectuados para permitir o descongelamento de verbas em outros programas do Ministério do Equipamento Social[1].

Como tem vindo a ser referido pelo Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a CGE, os congelamentos/descongelamentos, visto que decorrem à margem das alterações orçamentais, não estão previstos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor), designadamente no seu art.º 18.º (execução do orçamento da despesa) 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 o programa em apreço, a dotação orçamental foi substituída pela "dotação corrigida" (dotação orçamental menos congelamentos), que não figura na Conta Geral do Estado, afectando o seu significado e rigor, nomeadamente quando se pretende avaliar o grau de execução orçamental.

Relativamente à execução orçamental, como evidencia o quadro anterior, foi requisitado pelo IGAPHE por conta do programa o montante de 1.896.745 contos, contabilizado na CGE como "pagamentos efectuados". Desse montante, parte não foi utilizada pelo Instituto (571.468 contos), tendo sido reposta no ano seguinte como receita orçamental, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos (reposição de saldos).

A verba não utilizada, que representou 30,1% do montante requisitado e transferido para o IGAPHE por conta do programa "Promoção Apoiada", implicou uma sobrevalorização das despesas desse programa e do total das despesas evidenciadas na CGE/2000, em 571.468 contos, e um acréscimo da receita orçamental do ano seguinte.

O elevado montante de verbas requisitadas e não utilizadas evidencia o incumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2000) que, tal como os diplomas em anos anteriores, determina:

> *"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 requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para contas bancárias fora do Tesouro, tem também consequências negativas para a Tesouraria do Estado, implicando um montante adicional de endividamento para o financiamento dessas transferências.

Assim, tal como tem sido uma constante nos sucessivos Pareceres sobre a CGE, mais uma vez se exige o estrito cumprimento dessa norma de execução orçamental.

Além da verba paga referente a comparticipações a fundo perdido, em 2000, foi paga pelo IGAPHE a importância de 8.724 contos, referente a bonificações juros, por conta da rubrica do seu orçamento privativo com a classificação económica 05.02.02 – "Subsídios/Instituições de Crédito/Instituições Monetárias Privadas".

[1] Nos termos do art.º 6.º da citada LOE/2000 ficaram *"congelados 8% da verba orçamentada, a titulo de financiamento nacional, no capítulo 50 de cada ministério ou departamento equiparado", podendo o Governo decidir "se descongela a retenção orçamental (...), em que grau e com que incidência a nível dos ministérios, programas e projectos".*

5.5.2.2 – Comparticipações aprovadas em 2000

Em 2000, foram deferidos pelo IGAPHE 312 pedidos de comparticipação (cada um deles em regra referente a um prédio, constituído por vários fogos ou fracções), bem como diversos pedidos de comparticipações adicionais justificados por trabalhos a mais realizados, totalizando 1.120.400 contos as comparticipações do Instituto aprovadas nesse ano. Às comparticipações concedidas podem corresponder pagamentos repartidos por diferentes anos, razão pela qual esse montante difere do antes indicado referente aos pagamentos (1.325.277 contos).

No quadro seguinte caracterizam-se os apoios concedidos, por programa:

(valores em contos)

	RECRIA	REHABITA	RECRIPH	Total
N.º de processos deferidos e não cancelados	204	64	44	312
N.º de fracções	874	411	426	1 711
Valor total das obras	2 869 550	2 093 819	427 332	5 390 701
Valor médio das obras (por fracção) (*)	3 283	5 094	1 003	
Comparticipação total prevista	998 723	769 227	99 383	1 867 333
% de Comparticipação	34,8%	36,7%	23,3%	
Comparticipação média (por fracção) (*)	1 143	1 872	233	
Comparticipação municipal prevista (40%)	399 489	307 691	39 753	746 933
Comparticipação do IGAPHE prevista (60%)	599 234	461 536	59 630	1 120 400

(*) O valor das obras realizadas nas partes comuns dos prédios é imputado às respectivas fracções, na proporção da permilagem correspondente a cada uma no total do prédio.

Assim, os apoios concedidos destinam-se à recuperação de 1.711 fogos ou fracções, dos quais 874 (51,1%) no âmbito do RECRIA.

Em média, o esforço financeiro relativo às comparticipações aprovadas, repartido pelo Estado e pelos municípios (na percentagem de 60% e 40%, respectivamente), totalizou por fracção, 1.872 contos no REHABITA, 1.143 contos no RECRIA e 233 contos no RECRIPH.

O total das comparticipações aprovadas a cargo do IGAPHE (1.120.400 contos), comparado com o montante orçamentado para 2000 (5.964.000 contos), evidencia uma elevada desproporção, a qual se tem verificado também em anos anteriores, reflectindo um relativo insucesso na procura desses programas de apoio para recuperação de imóveis degradados[1].

Em termos acumulados, desde 1988, ano da criação do RECRIA, refere o relatório de actividades do IGAPHE de 2000 que foram recuperadas com apoios desse programa 18.637 fracções, totalizando as obras realizadas 53,2 milhões de contos e as correspondentes comparticipações, do Estado e dos municípios, 21,0 milhões de contos.

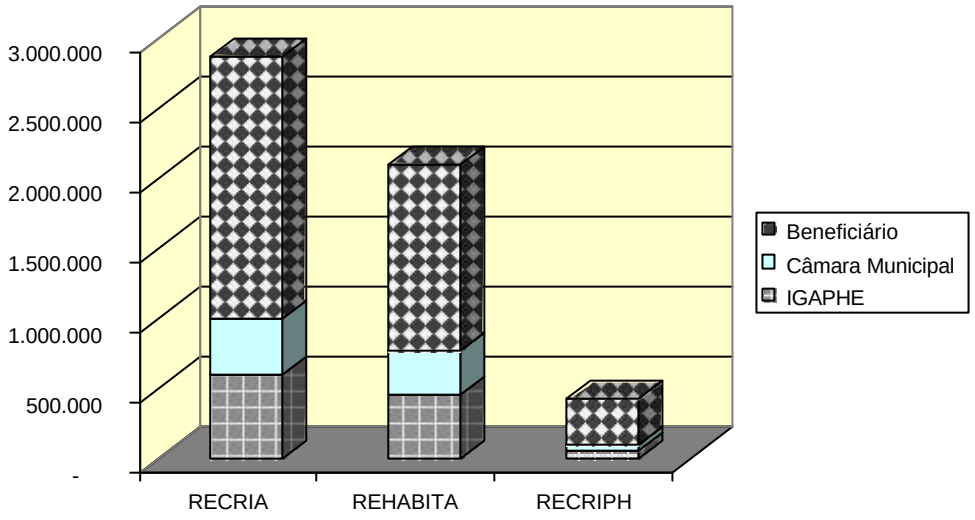
Relativamente aos projectos aprovados em 2000, indica-se no quadro e gráfico seguintes o financiamento do custo total das obras (pelo IGAPHE, municípios e beneficiários):

[1] Dado o elevado número de prédios ainda degradados, foram introduzidas alterações ao RECRIA pelo Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro, tendo em vista, nomeadamente, aumentar o valor das comparticipações do IGAPHE e criar incentivos adicionais. Essas alterações repercutem-se também no REHABITA, relativamente à componente das obras enquadráveis naquele programa.

Quadro V.15 – Financiamento dos projectos aprovados em 2000

(em contos)

	RECRIA	REHABITA	RECRIPH	Total
Valor total das obras	**2 869 550**	**2 093 819**	**427 332**	**5 390 701**
Financiamento pelos beneficiários	1 870 827	1 324 592	327 949	1 867 833
Comparticipação municipal	399 489	307 691	39 753	746 933
Comparticipação do IGAPHE	599 234	461 536	59 630	1 120 400



Assim, relativamente às candidaturas aprovadas em 2000, compete aos respectivos proprietários ou senhorios financiar, em média: 63,3% dos custos das obras no REHABITA (3.223 contos por fracção), 65,2% no RECRIA (2.141 contos por fracção), e 76,7% no RECRIPH (770 contos por fracção autónoma).

Para verificação do processo de atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros concedidos no âmbito dos três Programas em apreço, foram seleccionados 18 processos: 8 do RECRIA, 8 do REHABITA e 2 do RECRIPH.

5.5.3 – Programa RECRIA

5.5.3.1 – Atribuição da comparticipação a fundo perdido

A comparticipação a fundo perdido é atribuída em função da relação entre o valor das obras e o valor das rendas, até um valor máximo de comparticipação por fogo. A essa comparticipação e até esse valor máximo, é atribuída uma comparticipação adicional de 10% do valor das obras, quando visem a adequação ao disposto nas "Medidas Cautelares de Segurança contra Risco de Incêndios em Centros Urbanos Antigos".

Nas obras de iniciativa dos proprietários e senhorios, os pedidos de comparticipação foram, nos termos do regulamento, apresentados na respectiva câmara municipal que, após a aprovação das obras a realizar, os remeteu ao IGAPHE acompanhados dos seguintes elementos:

- Cálculo da comparticipação total por fogo e do valor a suportar pelo município;
- Declaração da câmara municipal assumindo o compromisso relativamente à sua parte da comparticipação.

Quando as obras são da iniciativa das câmaras municipais (obras coercivas), os pedidos são instruídos também com cópia dos autos de vistoria e certidão de notificação dos senhorios para a realização das obras que hajam sido ordenadas, nos termos do art.º 13.º do Regime de Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro. Se as obras forem da iniciativa dos inquilinos, em substituição dos senhorios, os pedidos devem ser instruídos com os elementos referidos para os senhorios e câmaras municipais e com a identificação do requerente.

No relatório técnico, elaborado pelos serviços camarários são referidas as deficiências encontradas no estado de conservação do prédio e, com alguma frequência são corrigidos os valores de alguns *itens* do orçamento discriminado, apresentado pelo requerente.

Assim, as tarefas de natureza técnica relativas às obras a realizar e a análise dos respectivos orçamentos competem à respectiva câmara municipal, competindo ao IGAPHE verificar se os processos estão devidamente instruídos e confirmar a correcção dos cálculos apresentados pela câmara que, por fogo, discriminam: os valores das obras referentes às partes comuns (no exterior e no interior); as obras individuais em cada fogo/fracção; a percentagem e o valor da comparticipação total e a que corresponde ao município.

Dado que se trata de processos demorados, entre a apresentação do pedido, a decisão pela câmara municipal[1] e a subsequente aprovação pelo IGAPHE da respectiva comparticipação, as divergências encontradas no cálculo da comparticipação efectuado pelo Instituto em relação aos cálculos apresentados pelas câmaras têm por base alterações de natureza legislativa entretanto ocorridas, quanto a:

- a alteração do preço por m2 fixado anualmente para determinação do valor locatício de fogos em regime de renda condicionada, que determina o valor máximo da comparticipação;
- a alteração da taxa do IVA, de 17% para 5%, nas empreitadas de construção, beneficiação ou conservação de imóveis no âmbito do RECRIA[2].

[1] Num dos processos analisados entre a apresentação do pedido e a sua aprovação pela câmara municipal decorreram nove meses, não estabelecendo a legislação então em vigor prazos para decisão sobre os pedidos de comparticipação. Sobre este aspecto refira-se que o Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro, veio fixar em 90 dias o prazo para a decisão pela câmara municipal, após a apresentação do pedido de comparticipação devidamente instruído.

[2] Alteração ao Código do IVA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei do Orçamento do Estado para 1999. Visto que, como se verificou em 2000, os proprietários e senhorios suportavam em média, 65,2% do custo das obras (com IVA), essa alteração traduziu-se numa redução significativa de encargos.

5.5.3.2 – Pagamento das comparticipações no âmbito do RECRIA

No caso de ter sido celebrado entre o IGAPHE e a respectiva câmara municipal o protocolo, previsto no regulamento, para a implementação do RECRIA no município [1], o pagamento das comparticipações concedidas é faseado, sendo efectuado em função do decurso das obras, mediante autos de medição ou declaração municipal que confirme a percentagem dos trabalhos realizados.

Caso não exista esse protocolo, o pagamento efectua-se de uma só vez, após a conclusão das obras e o envio pela câmara municipal ao Instituto de declaração onde consta o valor das obras realizadas e o montante da comparticipação paga pelo município.

Para o cálculo das comparticipações a pagar pelo IGAPHE, tal como pelos municípios, são elaborados mapas por processo (prédio), dos quais consta toda a informação necessária ao seu apuramento.

Concluídas as obras, com efeitos no montante das comparticipações pagas em relação ao montante atribuído, verificaram-se situações de:

- comunicação pela respectiva câmara municipal de terem sido realizados trabalhos a mais, não previstos, o respectivo montante bem como o valor do acréscimo da comparticipação camarária. Nos casos analisados foram aprovadas e pagas, pelo IGAPHE, as comparticipações adicionais, proporcionalmente ao acréscimo do valor das obras[2];
- comunicação pela câmara municipal da redução no valor das obras realizadas, em relação ao valor orçamentado, reduzindo o município e o IGAPHE, proporcionalmente, a respectiva comparticipação.

Assim, tal como no processo de aprovação das obras a realizar e dos respectivos orçamentos, compete à respectiva câmara municipal a fiscalização das obras e das despesas efectivamente realizadas, limitando-se o IGAPHE ao correspondente pagamento da sua parte da comparticipação.

Como foi já referido, para a realização de obras coercivas no âmbito do RECRIA (tal como no REHABITA), além da comparticipação a fundo perdido, as câmaras municipais podem recorrer a empréstimos com bonificações a cargo do Instituto (de 60% dos juros), para financiamento da parte não comparticipada das obras[3]. O IGAPHE autorizou a concessão, por instituição de crédito, das parcelas do empréstimo bonificado previsto referente a cada prédio (processo), na proporção das obras realizadas, tal como o pagamento à câmara da comparticipação atribuída.

5.5.4 – Programa REHABITA

O Programa REHABITA foi criado pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, como uma extensão do RECRIA, aplicável exclusivamente aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e conversão urbanística, nos termos do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

[1] Até 2000, haviam sido celebrados apenas seis protocolos, com as Câmaras Municipais de Olhão (29/12/1998), Lisboa (6/04/1999), Borba (24/01/2000), Guarda (4/03/2000), Barreiro (28/03/2000) e Tavira (6/6/2000).

[2] No total, em 2000, foram aprovados 46 comparticipações adicionais, totalizando 39.040 contos.

[3] Também neste caso a comparticipação total inclui a concedida pelo IGAPHE (60%) e a concedida pela câmara (40%).

Esse programa concretiza-se mediante a assinatura de Acordos de Colaboração entre o IGAPHE e os municípios, podendo também participar o Instituto Nacional de Habitação (INH), ou uma instituição de crédito, caso os municípios pretendam recorrer a empréstimos bonificados[1].

Como foi referido, uma das componentes do REHABITA é a da realização de obras enquadráveis no RECRIA, sendo a comparticipação a prevista neste programa acrescida de 10%.

Em operações de realojamento (obras de reconstrução de edifícios habitacionais propriedade do município e construção ou aquisição de fogos pelo município para o realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares desalojados para viabilizar a realização dessas obras), a comparticipação a fundo perdido e a bonificação de juros são iguais às previstas no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto – PER[2].

Assim, nas obras de reconstrução e na construção de fogos para realojamento, o apoio é composto pela comparticipação a fundo perdido até 50% do custo de construção (orçamentado pela câmara municipal) e por um empréstimo bonificado até à mesma percentagem desse custo, não podendo, contudo, a soma da comparticipação e do empréstimo bonificado exceder 80% do valor máximo dos fogos fixados para a habitação a custos controlados.

Para a aquisição de habitações, a comparticipação pode ascender a 50% do preço de aquisição, tal como o valor do empréstimo bonificado, não podendo, de modo semelhante ao anterior, a sua soma ser superior a 80% dos preços máximos de aquisição previstos para o PER e fixados por portaria anual, por tipologia e zona do país.

Tal como se verificou relativamente ao PER, a utilização pela câmara do empréstimo bonificado não pode ser antecipado ou ultrapassar o montante das comparticipações que forem sendo pagas pelo IGAPHE[3]. As bonificações são as previstas para o PER, ou seja, uma taxa de bonificação de 75%, nos termos da Portaria n.º 949/98, de 3 de Novembro.

A atribuição das comparticipações e das bonificações de juros, o seu pagamento e o controlo efectuado pelo IGAPHE é idêntico ao antes referido para o RECRIA.

5.5.5 – Programa RECRIPH

O RECRIPH foi criado pelo Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho, como um *"regime específico de comparticipação e financiamento para a realização de obras de conservação e beneficiação pelos condóminos de edifícios antigos, em regime de propriedade horizontal"*.

Têm acesso ao RECRIPH *a)* as administrações de condomínio que procedam a obras nas partes comuns e *b)* os condóminos que, sendo pessoas singulares, procedam a obras nas fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, construídos até à data da entrada em vigor do

[1] Foram celebrados acordos de colaboração apenas com as Câmaras Municipais de Lisboa, Constância, Torres Vedras e Vila Franca de Xira; nos dois primeiros, o acordo foi celebrado também com a instituição de crédito que concede os empréstimos bonificados às câmaras.

[2] Sobre o PER, criado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, cfr. ponto 5.2 do Parecer sobre a CGE/99.

[3] Para o efeito o IGAPHE comunica ao município e à instituição de crédito o montante pago da comparticipação, a que corresponde igual montante utilizável do empréstimo bonificado. No caso da aquisição de fogos a comparticipação é paga de uma só vez, podendo também ser utilizada a totalidade do empréstimo.

Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de Agosto de 1951, ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

Para a realização de obras de conservação ordinária nas partes comuns dos prédios, é atribuída à administração do condomínio uma comparticipação a fundo perdido, no montante de 20% do valor das obras, a suportar pelo IGAPHE e pelo município, na proporção que vem sendo referida (60% e 40%, respectivamente). Prevê também o regulamento a atribuição de bonificação de juros a empréstimos até ao valor não comparticipado das obras, a conceder nas condições previstas no Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro (crédito à habitação), com prazo de reembolso máximo de 10 anos.

Para a realização de obras de conservação ordinária e extraordinária nas suas fracções autónomas, pode ser atribuída ao respectivo condómino uma bonificação de juros, nas mesmas condições de crédito referidas para as administrações de condomínio, desde que estejam preenchidos diversos requisitos.

De notar que não têm sido concedidos pelas instituições de crédito tais empréstimos, embora, quando foi solicitado, o IGAPHE tivesse aprovado a concessão de bonificações de juros em relação a empréstimos a contrair pelas administrações de condomínio e condóminos. Tal como nos regimes anteriores, o regulamento do RECRIPH estabelece que essas bonificações serão suportadas pelo orçamento do Instituto.

À semelhança dos outros programas, os pedidos de comparticipação e de bonificação de juros são apresentados junto da respectiva câmara municipal, que os remete ao IGAPHE com o cálculo dos valores das comparticipações, a declaração da câmara estabelecendo o valor da sua comparticipação e o parecer sobre a admissibilidade do pedido de empréstimo bonificado, em função do valor não comparticipado das obras.

Também à semelhança dos outros programas analisados, para o cálculo da comparticipação, o valor das obras inclui o IVA à taxa em vigor. Tal como prevê o regulamento, o pagamento das comparticipações do IGAPHE, a particulares, foi efectuado após ter recebido a declaração da respectiva câmara municipal a informar da conclusão das obras, o respectivo valor e o montante da comparticipação paga pela câmara.

Relativamente a um dos processos analisados, entre a data da aprovação da comparticipação e o seu pagamento, ocorreu uma redução da taxa do IVA aplicável às empreitadas no âmbito do RECRIPH, de 17% para 5%, que foi considerada pela respectiva Câmara Municipal, na altura do pagamento da sua parte da comparticipação, que foi reduzida em relação ao montante inicialmente aprovado, mas não foi considerada pelo IGAPHE.

Com efeito, a Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2000) aprovou essa alteração ao Código do IVA para as empreitadas de construção, beneficiação ou conservação de imóveis realizados no âmbito do RECRIA[1], do REHABITA, do RECRIPH e do Programa SOLARH.

Como se constatou em processos analisados, quando as comparticipações foram aprovadas após a entrada em vigor da redução na taxa do IVA, a respectiva câmara municipal e o IGAPHE calcularam a comparticipação segundo a nova taxa, que é a exigível na facturação a efectuar pelo empreiteiro e que reduz significativamente o custo total das obras.

[1] A redução da taxa do IVA, expressamente para o RECRIA, foi antes aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei do Orçamento para 1999.

No momento do pagamento das comparticipações, face à redução da taxa do IVA entretanto ocorrida, coloca-se a questão da taxa de imposto exigível ao empreiteiro na sua facturação da empreitada e que depende da respectiva data, face à da entrada em vigor da alteração do imposto.

No processo em causa, relativamente ao qual haviam sido inicialmente aprovados os seguintes valores para as obras (com IVA de 17%) e montantes de comparticipação:

(em contos)

Orçamento da obra	Total da comparticipação	Comparticipação do município (40%)	Comparticipação do IGAPHE (60%)
17 587 + 17%IVA	4 115	1 646	2 469

a respectiva Câmara Municipal comunicou ao IGAPHE, em Setembro/2000 a conclusão das obras e a redução do montante da sua comparticipação para 1.447,3 contos, resultante do ajustamento à taxa reduzida do IVA (5%), de acordo com a Lei n.º 3-B/2000, ou seja:

$$\text{Comparticipação do município} = \underset{(1)}{17.587 \text{ contos}} \times \underset{(2)}{1{,}05} \times \underset{(3)}{20\%} \times \underset{(4)}{40\%} = 1.447{,}3 \text{ contos.}$$

(1) Valor das obras orçamentadas realizadas (sem IVA)
(2) Acréscimo resultante do IVA (5%)
(3) Taxa de comparticipação do RECRIPH
(4) Comparticipação suportada pelo município.

No entanto, o IGAPHE procedeu, posteriormente, em Outubro/2000, ao pagamento da sua parte da comparticipação pelo valor inicialmente aprovado (2.469 contos). Visto que competiu à Câmara Municipal confirmar o valor das obras realizadas, facturadas com inclusão do IVA, tudo indica que o IGAPHE pagou a mais a importância de 253 contos[1], que resulta de não ter sido considerada a redução na taxa desse imposto no cálculo da sua parte da comparticipação a pagar, pelo que se questiona o Instituto.

O IGAPHE, na sua resposta, veio referir, nomeadamente, que:

> *"..., no caso, vertente, o procedimento adoptado pelo IGAPHE obedeceu ao formalismo legal estabelecido no DL n.º 106/96, no qual o montante da comparticipação atribuída, objecto de decisão favorável, e o valor integral efectivamente depositado à ordem do requerente (administração do condomínio) coincidiram, sendo certo que ao IGAPHE não cabe controlar, ou mesmo fiscalizar, quer o momento em que foi realizado o pagamento pelo beneficiário, quer o montante constante da facturação apresentada a este pelo empreiteiro.*
>
> *5. Tanto mais que, em qualquer dos casos, se desconhece se o pagamento do custo da empreitada foi efectuado, global ou parcelarmente, antes ou durante o ano de 2000, e qual o valor do IVA cobrado.*
>
> *6. De todo o modo, relativamente aos pedidos de comparticipação aprovados anteriormente à redução da taxa do IVA, a posição uniforme do IGAPHE, concordante com a de diversos municípios, designadamente, o de Lisboa, foi a de que, quanto às candidaturas e respectivos aditamentos já deferidos, o IGAPHE manteria a sua*

[1] Diferença entre a comparticipação paga (2.469 contos) e a comparticipação a pagar (2.216 contos), valor que se obtém, da equação acima, substituindo a percentagem de comparticipação da câmara municipal (40%) pela do IGAPHE (60%).

comparticipação nos montantes por si calculados e comunicados quer aos requerentes, quer às respectivas câmaras municipais, atento o procedimento legal atrás definido. (...)"

A resposta não vem alterar as considerações antes expendidas, devendo o IGAPHE esclarecer junto da respectiva câmara municipal qual era, efectivamente, o montante devido da comparticipação.

5.5.6 – Publicitação dos apoios pelo IGAPHE

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, é obrigatória a publicitação no Diário da República, das transferências correntes e de capital superiores a determinado valor (em 2000, esse valor era de 2.297 contos) 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".*

Não foram publicadas em Diário da República as comparticipações a fundo perdido concedidas pelo IGAPHE em 2000, no âmbito dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, não tendo sido dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94.

O IGAPHE, na sua resposta referiu o seguinte:

"Tendo em conta que a atribuição de comparticipações pelo IGAPHE no âmbito dos programas RECRIA, RECRIPH, REHABITA se encontra estritamente vinculada à verificação dos requisitos e pressupostos legais, incluindo os respectivos montantes, é entendimento deste Instituto não ser obrigatória a sua publicitação em Diário da República, atento o disposto no n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 20/84 [1]*, de 19 de Agosto."*

A resposta não vem alterar a anterior apreciação sobre o incumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, visto que se o disposto no n.º 3 do art.º 1.º tivesse um âmbito de aplicação genérico e não restrito às verbas da segurança social e similares, contrariaria a regra geral da obrigatoriedade da publicitação dos apoios, estabelecida no nº 1 do citado artigo. Salienta-se, como exemplo em caso idêntico, a publicitação efectuada pelo INH dos subsídios concedidos no âmbito do PER-Famílias, criado pelo Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de Junho.

5.6 – Benefícios fiscais

5.6.1 – Enquadramento

O Tribunal procedeu à análise da matéria em apreciação tendo em conta o disposto na legislação em vigor, em particular no que respeita à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos directamente envolvendo perda de receita.

[1] Refere-se, certamente, ao n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que dispõe: *"A obrigatoriedade de publicitação consagrada no presente artigo não inclui as verbas da segurança social respeitantes às prestações sociais decorrentes da aplicação dos direitos e normas regulamentares vigentes, nem os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objectiva dos pressupostos legais."*

No presente capítulo apresentam-se os resultados dos trabalhos desenvolvidos, de que se destaca a avaliação do controlo efectuado pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) no âmbito dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (art.º 18.º do EBF), dando sequência à auditoria desenvolvida em sede do Parecer sobre a CGE de 1998 e visando, simultaneamente, aferir do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal então formuladas.

5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal

Tal como em anos anteriores, também para 2000 a despesa fiscal apurada respeita apenas a cinco impostos – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, Imposto sobre o Valor Acrescentado, Imposto Automóvel e Imposto sobre os Produtos Petrolíferos – não cobrindo, mesmo em relação a estes, todas as modalidades de benefícios mas, basicamente, as situações em que existe obrigatoriedade declarativa por parte dos sujeitos passivos. Em sede dos impostos sobre o tabaco, o álcool e as bebidas alcoólicas, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) assinalou porém que as isenções concedidas não apresentam grande relevância em termos de despesa fiscal, na medida em que os montantes envolvidos são insignificantes.

Apresentam-se nos quadros seguintes os valores da despesa fiscal para o ano em apreço publicados nos relatórios dos OE dos três últimos anos (previsões, estimativas e dados definitivos), bem como os remetidos directamente pela Administração Tributária a este Tribunal na sequência de solicitação expressa, procedendo-se à sua comparação.

Quadro V.16 – Despesa fiscal (total)

(em milhões de contos)

Designação	OE/00	OE/01	OE/02	DGCI/DGAIEC		Variação 99/00	
	2000	2000	2000	1999	2000	Valor	%
IRS	89,2	63,9	85,4	80,9	81,3	0,4	0,5
IRC	293,0	163,7	212,6	158,0	261,4	103,4	65,4
IVA	14,9	12,7	13,2	12,6	13,3	0,7	5,6
IA	17,2	17,4	15,4	17,0	15,3	- 1,7	- 10,0
ISP	27,3	28,6	30,4	27,5	31,5	4,0	14,5
Total	**441,6**	**286,2**	**357,1**	**296,0**	**402,8**	**106,8**	**36,1**

Conforme se pode constatar no quadro anterior, verifica-se um desfasamento de 45,7 milhões de contos (12,8%) entre o valor da despesa fiscal publicado no relatório do Orçamento do Estado para 2002 e o fornecido pela DGCI/DGAIEC, desfasamento que se deve essencialmente ao valor do IRC de 48,8 milhões de contos (23%).

Observa-se que o total da despesa fiscal apresenta um crescimento acentuado de 1999 para 2000 resultante, sobretudo, da evolução registada em IRC – os restantes impostos apresentam variações mais moderadas, sendo a do Imposto Automóvel de sinal negativo.

5.6.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de contos)

Designação	OE/00	OE/01	OE/02	DGCI		Variação 99/00	
	2000	2000	2000	1999	2000	Valor	%
Missões diplomáticas e outros	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7	- 0,1	- 12,5
Rendimentos de desportistas	1,4	1,5	1,9	1,5	1,9	0,4	26,7
Deficientes	15,5	17,9	16,3	15,2	17,0	1,8	11,8
Propriedade intelectual	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,1	11,1
Planos poupança-reforma	20,5	15,3	25,3	19,1	21,9	2,8	14,7
Contas poupança-habitação	26,7	19,6	28,8	22,1	26,7	4,6	20,8
Aquisições de acções em OPV	12,1	2,1	2,9	11,4	3,4	- 8,0	- 70,2
Habitação sem recurso ao crédito	0,4	0,4	0,2	0,4	0,6	0,2	50,0
Rendas senhorios	2,4	0,5	0,6	2,0	0,7	- 1,3	- 65,0
Donativos	2,5	1,9	3,6	2,8	3,1	0,3	10,7
Contas poupança-condomínio	0,5	0,5	0,8	0,3	0,7	0,4	133,3
Planos poupança-acções	1,5	0,6	1,0	1,4	1,0	- 0,4	- 28,6
Aquisição de equipamento informático	3,5	1,5	1,8	2,6	2,0	- 0,6	- 23,1
Energias renováveis	0,2	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	100,0
Despesas de aconselhamento jurídico	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Outros	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	-
Total	**89,2**	**63,9**	**85,4**	**80,9**	**81,3**	**0,4**	**0,5**

Segundo os elementos fornecidos pela DGCI ao Tribunal, a despesa fiscal em sede deste imposto cifrou-se em 81,3 milhões de contos, valor que ficou aquém da previsão inserta no relatório do OE/00 e do valor indicado no OE/02 mas que superou em muito a estimativa elaborada para o OE/01 (desfasamento que pode encontrar explicação na precariedade da informação disponível aquando da elaboração de tal estimativa).

Relativamente a 1999 observa-se um crescimento de apenas 0,5%, influenciado pela diminuição das aplicações em aquisição de acções realizadas em Ofertas Públicas de Vendas – sem a consideração desta rubrica o crescimento da despesa fiscal em IRS foi de 12,1%.

Os benefícios com maior peso continuam a ser os das contas poupança-habitação e dos planos poupança-reforma, que registaram crescimentos significativos (20,8% e 14,7%, respectivamente) representando em 2000 cerca de 60 % da despesa fiscal em IRS.

No que concerne particularmente à despesa fiscal das CPH, refira-se ainda que no período de 1991 a 2001 a taxa média anual de crescimento foi de 30,6%, ligeiramente superior à do total em IRS (30,2%). Sendo ambas bastante elevadas e muito superiores à da receita do imposto no mesmo período (9,4%), é ainda de assinalar que a despesa fiscal das CPH condicionou de forma significativa a evolução do total da despesa fiscal em IRS, uma vez que representou em média 30% desta.

No âmbito do exercício do contraditório a DGCI pronunciou-se através da Direcção de Serviços do IRS, referindo concordar de um modo geral com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas,

"… nomeadamente, no que diz respeito ao montante global da despesa fiscal de 81,3 milhões de contos, valor que ficou aquém da previsão constante do relatório do OE/00 (89,2 Mc)" e apresentando como razões justificativas do desvio entre a previsão e a realização "… os condicionalismos subjacentes às alterações da conjuntura económica, a existência da Cláusula de Salvaguarda, a transformação dos abatimentos ao rendimento em deduções à colecta e, ainda, o facto de ter de se efectuar uma avaliação antecipada do resultado de comportamentos futuros dos contribuintes em relação à utilização de benefícios fiscais."

Embora reconhecendo os condicionalismos invocados e a dificuldade que lhes está associada na elaboração de previsões e estimativas da despesa fiscal, o Tribunal de Contas não pode deixar de assinalar que o valor da despesa fiscal efectiva em IRS no ano em apreço (81,3 Mc) foi muito superior ao da estimativa apresentada no relatório do OE/01 (63,9 Mc), não se justificando, por outro lado, a perspectiva optimista de evolução da despesa fiscal expressa em tal documento.

5.6.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de contos)

Designação	OE/00	OE/01	OE/02	DGCI		Variação 99/00	
	2000	2000	2000	1999	2000	Valor	%
Deduções ao rendimento	10,2	13,9	22,9	13,6	25,1	11,5	84,6
Dividendos acções cotadas bolsa	3,9	7,2	*	7,6	6,3	- 1,3	- 17,1
Dividendos acções de privatizações	3,4	2,8	*	2,7	1,3	- 1,4	- 51,9
Rendimentos títulos dívida pública	0,7	0,4	*	0,4	0,4	0,0	0,0
Actividades exercidas em Macau	*	*	*	0,1	0,0	- 0,1	- 100,0
Majorações Estatuto do Mecenato	*	*	*	0,0	0,4	0,4	-
Rendimentos títulos emitidos 1989	0,0	0,1	*	0,0	0,0	0,0	-
Não discriminado	2,2	3,4	*	2,8	16.7	13,9	496,4
Deduções ao lucro tributável	2,1	0,2	3,0	0,2	3,1	2,9	1450,0
Reduções de taxa e isenções	271,7	140,6	165,1	135,2	209,1	73,9	54,7
Redução de taxa	1,4	6,3	5,1	0,8	6,2	5,4	675,0
Isenção temporária	239.5	118,0	131,5	118,0	171,2	53,2	45,1
Isenção definitiva	30,8	16,3	28,5	16,4	31,7	15,3	93,3
Deduções à colecta	9,0	9,0	21,6	9,0	24,1	15,1	167,8
Total	**293,0**	**163,7**	**212,6**	**158,0**	**261,4**	**103,4**	**65,4**

* Valor não disponível

Em relação a este imposto regista-se acentuado desfasamento nos valores da despesa fiscal publicados nos relatórios dos OE (previsões, estimativas e definitivos), entre estes e os fornecidos ao Tribunal pela DGCI, bem como um baixo grau de discriminação das diferentes modalidades de benefícios.

Segundo aquela Direcção-Geral tais insuficiências têm origem em problemas de ordem técnica, particularmente agravados a partir do exercício de 1999 com a implementação informática da declaração anual de informação contabilística e fiscal, ocorrendo um elevado número de declarações que não são validadas para o sistema central, quer devido a erros de preenchimento dos sujeitos passivos, quer a dificuldades relacionadas com o facto de ter sido entregue em vários suportes (papel, disquete e transferência electrónica) e de integrar anexos relativos a outros impostos.

Com efeito, constatou-se que os últimos valores apurados para a despesa fiscal de 2000, remetidos pela DGCI, apresentam discrepâncias assinaláveis consoante as fontes de informação utilizadas, podendo não ser ainda os definitivos. Face a tal contingência, optou-se por considerar para 2000 a informação dos modelos 22 e para 1999 a do Anexo sobre Benefícios Fiscais, por se afigurar ser a relativamente mais credível.

Embora se suscitem dúvidas sobre a fiabilidade da informação, ressalta um crescimento acentuado da despesa fiscal em IRC (65,4%), decorrente de variações elevadas em praticamente todas as modalidades de benefícios.

Instada a pronunciar-se sobre o assunto, a DGCI pronunciou-se através da Direcção de Serviços do IRC, referiu que *"… a previsão da despesa fiscal em IRC é bastante difícil dada a heterogeneidade do tecido empresarial português, onde coexistem cerca de 150.000 empresas de muito pequena dimensão, 1.000 empresas com mais de 5 milhões de contos de volume de negócios e apenas 80 grandes empresas (com volume de negócios superior a 50 M.C.). Desta forma, a entrada na base de dados de uma única declaração pode conduzir-nos a estimativas significativamente diferentes das que até esse momento era possível efectuar. Assim, as previsões da despesa fiscal em IRC, e designadamente no que se refere ao Orçamento do Estado do ano N, que são elaboradas no ano N-1 com base nos valores declarados no exercício N-3, e nas expectativas criadas à volta de alterações legislativas que entretanto possam ter sido publicadas, serão sempre e necessariamente falíveis."*

Adiantou ainda a DGCI que os comentários do Tribunal de Contas constantes deste ponto *"… reflectem a informação disponível nestes serviços, naquela data, e as limitações que a mesma apresenta"*, considerando também *"correcta a opção tomada relativamente às fontes de informação utilizadas nos dois anos em análise, uma vez que a margem de erro associada ao anexo dos benefícios fiscais é muito elevada para o exercício de 2000."*

5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de contos)

Designação	OE/00	OE/01	OE/02	DGCI		Variação 99/00	
	2000	2000	2000	1999	2000	Valor	%
Representações Diplomáticas	3,0	1,0	1,3	0,9	1,3	0,4	44,4
Igreja Católica	1,5	1,3	1,5	1,4	1,5	0,1	7,1
Inst. Particulares Solidariedade Social	6,0	6,0	5,9	5,8	5,9	0,1	1,7
Forças Armadas e de Segurança	4,0	4,0	4,2	4,1	4,2	0,1	2,4
Associações de Bombeiros	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Total	**14,9**	**12,7**	**13,3**	**12,6**	**13,3**	**0,7**	**5,6**

Constata-se que não ocorreram desfasamentos significativos entre os valores previstos, estimados e finais da despesa fiscal deste imposto, sendo apenas de observar alguma sobrevalorização da previsão efectuada para a rubrica "Representações Diplomáticas", relacionada com dificuldades em prever as aquisições de bens e serviços a efectuar por aquelas Representações.

O crescimento da despesa fiscal de 1999 para 2000 foi também pouco significativo, sendo igualmente a rubrica "Representações Diplomáticas" a que teve maior variação em termos absolutos e relativos.

Em sede do exercício do contraditório a DGAIEC referiu que deveria também ser referenciada a despesa fiscal correspondente às isenções a que se refere o n.º 8 do art.º 15.º do Código do IVA, (transmissões de triciclos, cadeiras de rodas, automóveis ligeiros de passageiros ou mistos para uso próprio de deficientes). Segundo a mesma entidade, a despesa fiscal referente às isenções na aquisição de triciclos e cadeiras de rodas tem expressão muito reduzida, mas a referente aos automóveis terá atingido no ano de 2000 cerca de 1,6 milhões de contos, sem considerar as margens comerciais dos representantes das marcas e dos respectivos concessionários (estimadas em 0,3 milhões de contos).

O Tribunal de Contas considera oportunos os comentários da DGAIEC, que vêm ao encontro das observações que tem vindo a formular no sentido da informação quantificada da despesa fiscal ser progressivamente mais completa e rigorosa. Assinale-se que, no caso em presença, tais elementos não constam dos relatórios dos OE.

5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de contos)

Designação	OE/00	OE/01	OE/02	DGAIEC		Variação 99/00	
	2000	2000	2000	1999	2000	Valor	%
Táxis	1,2	1,2	1,1	1,3	1,1	- 0,2	- 15,4
Automóveis antigos	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0
Diplomatas (Convenção de Viena)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0
Diplomatas portugueses	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Deficientes civis e das F. Armadas	1,5	1,5	2,7	2,9	2,7	- 0,2	- 6,9
Transferências de residência da EU	6,6	6,6	5,3	5,8	5,3	- 0,5	- 8,6
Transf. residência de Países Terceiros	5,7	5,7	4,4	5,3	4,4	- 0,9	- 17,0
Instituições de utilidade pública e IPSS	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Forças Armadas	1,3	1,4	*	0,7	0,5	- 0,2	- 28,6
Estado (DGPE)	0,2	0,2	*	0,2	0,1	- 0,1	- 50,0
Outros	0,3	0,4	1,2	0,1	0,5	0,4	400,0
Total	**17,2**	**17,4**	**15,4**	**17,0**	**15,3**	**- 1,7**	**- 10,0**

* Valor não disponível

Verifica-se que o total da despesa fiscal em IA registou uma redução de 10% de 1999 para 2000, influenciada de forma determinante pelas variações nas rubricas de "Transferências de residência da UE e de Países Terceiros" (dado o peso que assumem no cômputo do benefício fiscal – mais de 60% em qualquer dos dois anos) e, com menor relevo, pelas variações nas isenções respeitantes aos regimes de Deficientes e Táxis, continuando as restantes rubricas da despesa fiscal a ter uma expressão reduzida.

No que concerne aos desfasamentos entre os valores da despesa fiscal prevista e da despesa fiscal efectiva em 2000 – sendo esta inferior em cerca de 1,9 milhões de contos – a DGAIEC, no âmbito do pedido de informação, assinalou que se verificaram os pressupostos das previsões nas rubricas mais

importantes, particularmente quanto à prossecução de esforços, pelas Alfândegas, no sentido de minimizar os riscos de evasão e fuga ao imposto mediante um maior rigor e controlo da concessão dos benefícios fiscais.

Este ponto não suscitou quaisquer comentários à DGAIEC, quando exercido o contraditório.

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de contos)

Designação	OE/00	OE/01	OE/02	DGAIEC		Variação 99/00	
	2000	2000	2000	1999	2000	Valor	%
Agricultura	8,5	8,2	8,5	8,1	8,5	0,4	4,9
Pesca costeira	5,0	4,2	4,8	3,6	4,8	1,2	33,3
Navegação costeira	1,4	1,6	0,4	1,6	1,5	- 0,1	- 6,3
Produção de energia	8,2	11,0	12,7	11,8	12,7	0,9	7,6
Organismos internacionais	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Caminhos-de-ferro	2,0	1,7	1,8	1,3	1,8	0,5	38,5
Outros	2,0	1,7	2,1	1,0	2,1	1,1	110,0
Total	**27,3**	**28,6**	**30,4**	**27,5**	**31,5**	**4,0**	**14,5**

Observa-se que a despesa fiscal efectiva em ISP excedeu a inicialmente prevista em 15,4% (4,2 milhões de contos), devido essencialmente à rubrica "Produção de energia" ter ultrapassado o previsto em 54,9%. Segundo a DGAIEC, tal desfasamento justifica-se pelo facto do benefício fiscal associado ao fuelóleo consumido na produção de electricidade ser de difícil previsão, dependendo dos níveis de pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos – contudo, como em 1998 e 1999 a referida rubrica já apresentava uma despesa fiscal superior à que foi prevista para 2000, este valor terá sido subestimado.

Quanto à evolução de 1999 para 2000, o total da despesa fiscal em ISP regista um crescimento de 14,5%, verificando-se as maiores variações em valor absoluto na rubrica "Pesca costeira", que tinha registado um decréscimo acentuado em 1999, e na rubrica "Outros", em resultado, segundo a DGAIEC, do aumento do consumo de gasóleo colorido e marcado pelos motores fixos, explicado pela entrada de novos utilizadores.

Também sobre este ponto a DGAIEC referiu que *"Em matéria de comentários não se suscitam outros para além daqueles constantes no documento em epígrafe"*.

5.6.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Com vista à análise da evolução da despesa fiscal nos últimos anos e da sua importância relativa no âmbito dos impostos a que corresponde, elaboraram-se os quadros seguintes que passam a apreciar-se.

Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1996	1997	1998	1999	2000	Total	96/97	97/98	98/99	99/00	Média
Despesa fiscal											
IRS	34,6	49,4	67,6	80,9	81,3	313,8	42,8	36,8	19,7	0,5	23,8
IRC	77,3	168,4	341,9	158,0	261,4	1.007,0	117,9	103,0	- 53,8	65,4	35,6
IVA	9,5	10,6	14,4	12,6	13,3	60,4	11,6	35,8	- 12,5	5,6	8,8
IA	26,1	23,6	15,2	17,0	15,3	97,2	- 9,6	- 35,6	11,8	- 10,0	- 12,5
ISP	27,5	22,8	25,4	27,5	31,5	134,7	- 17,1	11,4	8,3	14,5	3,5
Total	**175,0**	**274,8**	**464,5**	**296,0**	**402,8**	**1.613,1**	**57,0**	**69,0**	**- 36,3**	**36,1**	**23,2**
Receita fiscal											
IRS	1.022,6	1.052,1	1.116,1	1.201,7	1.351,2	5.743,7	2,9	6,1	7,7	12,4	7,2
IRC	488,2	616,6	725,1	790,4	896,1	3.516,4	26,3	17,6	9,0	13,4	16,4
IVA	1.131,1	1.283,8	1.417,9	1.585,0	1.738,7	7.156,5	13,5	10,4	11,8	9,7	11,3
IA	154,8	163,3	201,4	241,4	241,6	1.002,5	5,5	23,3	19,9	0,1	11,8
ISP	448,3	446,8	496,5	498,0	423,9	2.313,5	- 0,3	11,1	0,3	- 14,9	- 1,4
Total	**3.245,0**	**3.562,6**	**3.957,0**	**4.316,5**	**4.651,5**	**19.732,6**	**9,8**	**11,1**	**9,1**	**7,8**	**9,4**

Fontes: DGCI e DGAIEC

Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

(em percentagem)

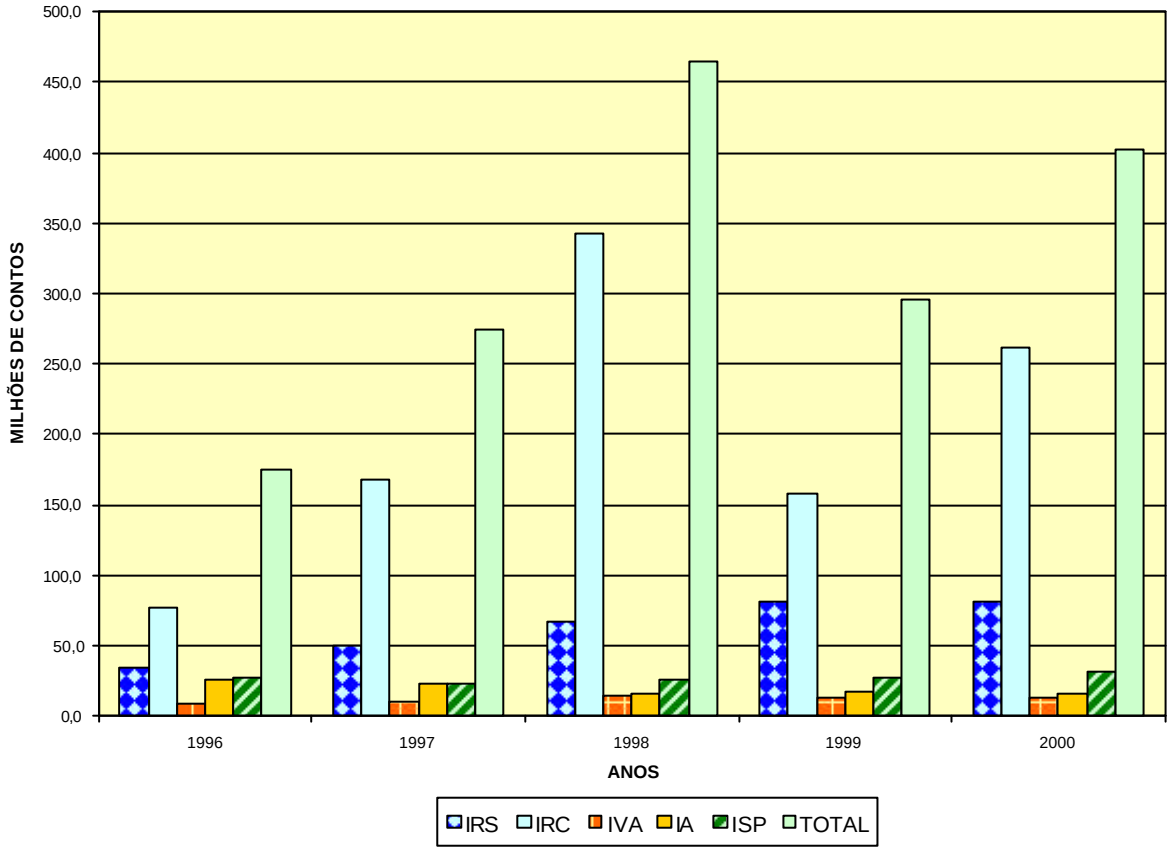
Designação	1996	1997	1998	1999	2000	Total
IRS	3,4	4,7	6,1	6,7	6,0	5,5
IRC	15,8	27,3	47,2	20,0	29,2	28,6
IVA	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,8
IA	16,9	14,5	7,5	7,0	6,3	9,7
ISP	6,1	5,1	5,1	5,5	7,4	5,8

Na média do período de 1996 a 2000 e no cômputo dos cinco impostos considerados, a despesa fiscal regista um crescimento bastante superior ao da receita.

A despesa fiscal do IRC é a que apresenta maior taxa de crescimento e a que assume maior peso em termos absolutos e relativos face à receita do imposto, enquanto a do IVA é a menos relevante (também em termos absolutos e relativos) e a do IA a única com crescimento de sinal negativo.

O gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado.

Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal



5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

À semelhança dos anos anteriores, os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação e fundamentação dos actos administrativos envolvendo perda de receita fiscal, com vista a apurar do cumprimento do disposto na legislação em vigor – Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto e n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE).

No Anexo II do Volume III do presente Parecer são enumerados os referidos actos administrativos e os diários da república em que foram divulgados, de que a seguir se dá conta de forma resumida:

- art.º 9.º do CIRC (Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 84 actos;
- art.º 39.º do CIRC e art.º 56.º do CIRS (Donativos para fins culturais – Mecenato): 10 actos;
- Estatuto do Mecenato (DL n.º 74/99, de 16 de Março): 85 actos;
- art.º 49.º-A, n.º 1, do EBF (Benefícios fiscais em regime contratual): 13 actos.

5.6.4 – Benefícios fiscais das contas poupança-habitação

Tendo em conta os resultados da acção realizada em 2000, evidenciados no parecer sobre a CGE de 1998, o Tribunal de Contas decidiu proceder à realização de uma auditoria junto da DGCI, que teve como objectivos avaliar o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal nesta matéria, bem como o sistema de controlo implementado relativamente aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (CPH).

5.6.4.1 – Enquadramento legal

Em matéria de benefícios fiscais das contas poupança-habitação, no decurso de 2001 foram tomadas medidas importantes, concernentes à clarificação e reforço dos mecanismos de controlo deste tipo de benefícios.

Congratulando-se com o que de positivo foi feito, e que de seguida se mencionará, o Tribunal de Contas não pode deixar de lamentar que as medidas tomadas não tenham sido atempadamente regulamentadas por forma a que o controlo a exercer pela Administração Fiscal sobre estes benefícios pudesse ser efectivo e cabal.

Com efeito,

- foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, um novo regime jurídico das contas poupança-habitação;
- a matéria referente aos benefícios fiscais foi inserida na sua sede própria, o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), através de alteração ao art.º 38.º (actual art.º 18.º) operada pelo Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro, e mantida pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, permitindo melhor articulação e sistematização da mesma;
- a revisão do artigo em apreço do EBF veio constituir as instituições depositárias de contas poupança-habitação na obrigação de comunicar anualmente à DGCI relação de todas as contas constituídas e entregas subsequentes, bem como de todas as mobilizações efectuadas;
- todas as mobilizações de saldos das contas têm de respeitar o prazo contratual mínimo de um ano de imobilização e os respectivos titulares apresentar às instituições depositárias, no prazo de 60 dias a contar da data da mobilização, os documentos originais comprovativos dos pagamentos efectuados;

porém, só em 25 de Junho de 2002 foi publicada a Portaria que permitirá a introdução de modificações substanciais nas declarações modelo 15 a enviar pelas instituições depositárias à DGCI, e não foi ainda definido o tipo de documentos a exigir aos contribuintes que comprovem a utilização dos saldos das contas para os fins previstos na lei.

5.6.4.2 – Controlo exercido

Em termos de controlo, verificou-se que continua a não ser feito de forma adequada o tratamento da informação recebida das instituições depositárias (declarações modelo 15) e por constituir uma base de dados dos sujeitos passivos com CPH.

Consequentemente, não foram adoptadas medidas tendentes a acolher as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no sentido da criação e implementação de um sistema de controlo, porquanto:

- a DGCI não dispõe de um controlo centralizado das declarações modelo 15;
- a nível local e regional não se conhece qual o grau de controlo existente, admitindo-se porém que o mesmo seja reduzido tendo em conta as informações colhidas nos serviços centrais da DGCI e as constatações retiradas do trabalho desenvolvido na 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa; com efeito, apurou-se que a referida DF efectua um controlo insuficiente das declarações modelo 15 sendo de admitir que outras, com menos recursos técnicos e humanos, tenham ainda maiores dificuldades;
- por vezes as declarações não se encontram correctamente preenchidas, porquanto são omissas quanto a elementos essenciais, como seja, a indicação dos códigos que identificam se as mobilizações dos saldos das CPH foram efectuadas para fins diferentes dos previstos na lei ou para fins legais em seja obrigatória a comunicação;
- em caso de deficiente preenchimento das declarações, estas não são, em regra, devolvidas às instituições depositárias para correcção;
- não existe um procedimento uniforme quanto ao preenchimento e envio das declarações por parte das instituições depositárias e, atendendo a que as declarações são remetidas tanto em suporte papel como magnético, sucede que, face a dificuldades de natureza logística e/ou tecnológica, nem sempre é observada a disposição legal que determina a devolução às instituições depositárias da prova do cumprimento da obrigação declarativa (n.º 3 da Portaria n.º 214/94).

Embora só a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro, seja obrigatório o envio, pelas instituições depositárias, de relação de todas as CPH constituídas, entregas subsequentes e mobilizações de saldos, continua a sustentar-se que o tratamento da informação recolhida através dos antigos modelos 15 poderia ter possibilitado a criação gradual de bases de dados, ainda que com limitações.

No que respeita ao controlo inspectivo, pôde concluir-se que as acções inspectivas levadas a cabo pela DGCI em sede de IRS não têm vindo a ser dirigidas especificamente aos benefícios fiscais, só lateralmente envolvendo o controlo destes.

De acordo com a informação prestada pela DGCI, ao nível das unidades distritais e relativamente aos sujeitos passivos que tenham usufruído deste tipo de benefício fiscal (ou outro) é efectuado um controlo documental, tendo sido desencadeada uma acção pelas unidades distritais em 1999 (1.ª fase), e posteriormente pelos serviços centrais da Inspecção Tributária junto das instituições depositárias de CPH (2.ª fase).

O critério de base para selecção dos sujeitos passivos a inspeccionar na 1.ª fase foi o de terem apresentado pelo menos uma dedução no quadro 07 do anexo H da declaração de IRS que não tinha obrigatoriamente de ser relativa a CPH.

Foram seleccionadas 93.781 declarações de IRS e fiscalizadas 71.434 (das quais 94,4% tinham CPH), pelo que a taxa de execução foi relativamente baixa (76,2%), tendo o valor das correcções ao imposto sido apenas de 14.395 contos.

A baixa rentabilidade fiscal da acção estará relacionada com o facto da selecção dos sujeitos passivos a fiscalizar não ter sido feita com base em indícios de risco de evasão fiscal (em particular, as mobilizações de saldos das CPH para fins diferentes dos legalmente previstos indicados nos modelos 15), e/ou os Serviços de Finanças não terem procedido a uma verificação rigorosa dos comprovativos dos benefícios fiscais (especialmente dos relativos às mobilizações das CPH).

A 2.ª fase teve por objectivo confirmar a informação recolhida na 1.ª fase e apurar se as instituições depositárias de CPH preenchiam correcta e escrupulosamente as declarações modelos 15, dando cumprimento a recomendação do Tribunal de Contas expressa no Parecer sobre a CGE de 1998.

Nesta fase foram seleccionadas 1905 declarações fiscais, agrupadas por instituições depositárias e Direcções de Finanças, e efectuados testes documentais aos saldos mobilizados de valores mais elevados das CPH. Foram detectados indícios de irregularidades em relação a 520 declarações (27,3%), os quais foram objecto de comunicação às unidades orgânicas distritais respectivas para efeito de correcção das situações tributárias.

Devido ao facto de não existir um controlo das declarações modelo 15, não foi possível concluir do cumprimento das obrigações declarativas por parte das instituições depositárias, tendo-se contudo apurado que um número elevado considerou, como justificativos, documentos que se entende não comprovarem a utilização dos saldos para os fins previstos na lei, tais como orçamentos, contratos de promessa de compra e venda, cópias de cheques sobre terceiros e simples declarações dos sujeitos passivos. Refira-se porém que o legislador não especifica que documentos devem servir de comprovativos da mobilização dos saldos para os fins previstos.

No âmbito do contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos pronunciou-se através das Direcções de Serviços de Estudos, Planeamento e Coordenação da Prevenção e Inspecção Tributária (DSEPCPIT), de Prevenção e Inspecção Tributária (DSPIT) e dos Benefícios Fiscais (DSBF), sobre a matéria das respectivas competências.

A DSBF salientou que *"Relativamente à avaliação do sistema de controlo dos BF das CPH implementado na DGCI, é de informar que se concorda na totalidade com as observações constantes de todo o relatório…"*, acrescentando que *"No que se refere às observações sobre a falta de um controlo centralizado das declarações apenas nos cabe confirmar na totalidade o teor dessas observações. A sugerida necessidade de implementação do controlo centralizado, bem como a importância da implementação de uma base de dados informática relativa a estes (e outros) benefícios fiscais, só pode ser por nós reconhecida. Porém, pelo menos no que respeita à DSBF, a falta de recursos humanos, inviabiliza qualquer iniciativa que se pretenda tomar nesse sentido..."*.

A DSEPCPIT e a DSPIT referiram que, *"no essencial e no que ao controlo inspectivo de nível central diz respeito"*, são espelhados *"com veracidade os procedimentos levados a efeito pela inspecção…"*, assinalando que:

- embora concordem que devem ser desencadeadas acções inspectivas junto das instituições depositárias de CPH sempre que se apurem indícios de incumprimento das obrigações declarativas nas acções dirigidas aos sujeitos passivos de IRS, já quanto à realização de outras acções de controlo fiscal junto das mesmas instituições *"…tal só será viável após a criação de um eficaz tratamento informático das declarações mod/15, sem o qual a inspecção se irá debater com os mesmos constrangimentos encontrados na acção agora em apreciação, os quais podem levar a que as acções a desencadear se tornem inconclusivas".*

O Tribunal de Contas não pode deixar de concordar com os serviços da DGCI quanto à necessidade de tratamento informático das declarações; porém, continua a sustentar que não deverá ser descurado o controlo junto das instituições depositárias.

No que concerne à acção de controlo fiscal, tendo por base indícios de irregularidades relacionadas com o benefício fiscal das CPH, respeitantes aos anos de 1997 e 1998, *"A acção está planeada para terminar no corrente mês e durante o mês de Junho de 2002, as Direcções de Finanças deverão enviar à DSEPCPIT fichas com o acréscimo ao rendimento colectável para tratamento posterior, designadamente o envio das conclusões apuradas às entidades competentes nomeadamente, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas."*

O Tribunal aguarda que lhe sejam remetidos os resultados da referida acção.

5.6.4.3 – Análise crítica das perspectivas de controlo

Constatou-se que o controlo dos benefícios fiscais das CPH apresenta limitações que, em parte, resultam de insuficiências do quadro legal em vigor no período em análise.

O novo regime jurídico, constante do Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, e a nova redacção do art.º 18.º do EBF, vieram criar condições para que futuramente seja instituído um sistema de controlo mais eficiente.

Porém, a Portaria a que se refere o n.º 6 do art.º 18.º do EBF, relativamente às novas obrigações impostas às instituições depositárias, só foi publicada em 25 de Junho de 2002, pelo que se aguarda que sejam implementadas as medidas necessárias para a concretização de tal controlo.

Sobre este aspecto, a DSBF salientou no âmbito do exercício do contraditório que *"… é oportuno precisar que o atraso na publicação da Portaria poderá inviabilizar a aplicabilidade das novas obrigações declarativas quanto ao exercício de 2001. Efectivamente, determinando o n.º 6 do art.º 18.º do EBF – na redacção introduzida pelo DL n.º 28/01 – que as Instituições Bancárias devem comunicar os movimentos das CPH, até 30 de Junho relativamente ao exercício anterior, afigura-se-nos que o atraso na publicação da Portaria (estamos em Maio) poderá implicar graves dificuldades quanto ao seu cumprimento por parte dos Bancos."*

Quanto à natureza da informação a prestar, afigura-se mais completa que no anterior regime, porquanto o n.º 6 do art.º 18.º do EBF estabelece que as instituições depositárias *"...são obrigadas a comunicar anualmente,...relativamente ao ano anterior..., relação de todas as contas poupança-habitação constituídas e entregas subsequentes, bem como de todas as mobilizações de saldos...".* Se bem que não permita à DGCI passar a dispor, de imediato, de uma base de dados que contemple as CPH constituídas em anos anteriores e não movimentadas no primeiro ano da aplicação da referida Portaria, poderá gradualmente reunir a informação necessária para instituir um adequado controlo administrativo que permita verificar o cumprimento das obrigações declarativas das instituições

depositárias, cruzar informação e detectar anomalias, a confirmar subsequentemente em sede de controlo inspectivo.

Com efeito, o Tribunal de Contas entende que o controlo a exercer deverá ter em conta a verificação do cumprimento das obrigações declarativas das instituições depositárias, a criação e manutenção de bases de dados das contas poupança-habitação, o recurso a outros indicadores (designadamente, recolhidos das declarações de IRS), bem como o cruzamento da informação, com vista a identificar situações de risco de evasão e fraude fiscal.

O Tribunal considera ainda que a instituição de um sistema de controlo eficaz implica que, por via regulamentar, se clarifique a tipologia dos documentos que devem ser aceites como comprovativos da utilização dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, a fim de uniformizar os procedimentos dos diferentes serviços da Administração Fiscal envolvidos no controlo destes benefícios e vincular as instituições depositárias e os contribuintes.

Considerando os custos inerentes às acções de controlo inspectivo e a necessidade de equacionar a sua rentabilidade fiscal, estas devem ser desencadeadas, sobretudo, a partir de indícios de irregularidades obtidos a partir da análise das declarações modelo 15, sem excluir outras fontes de informação (tais como as declarações fiscais de IRS e seus anexos).

Por outro lado, face aos constrangimentos decorrentes do sigilo bancário, tais acções inspectivas devem em primeiro lugar ser direccionadas aos sujeitos passivos de IRS, embora sem descurar o controlo junto das instituições depositárias podendo este ser efectivado no âmbito de outras acções.

Tendo em conta as alterações legislativas e a informação que será recolhida, o Tribunal de Contas considera que, se forem instituídas medidas visando clarificar e uniformizar procedimentos, verificar o cumprimento das obrigações declarativas e proceder ao tratamento da informação, a DGCI passará a dispor de instrumentos adequados para instituir um sistema de controlo dos benefícios fiscais das CPH.

Concordando com os serviços da DGCI que em sede de contraditório se pronunciara quanto à necessidade de algo ser feito em matéria de controlo, propondo a DSBF*," a emissão de uma norma regulamentar, onde se defina o serviço central ou regional da DGCI competente para a recolha e tratamento, os serviços centrais ou regionais dos bancos responsáveis pela obrigação declarativa, e a documentação aceite ou não para suporte das movimentações das CPH"* e as DSEPCPIT e DSPIT *"alterações à lei ou inseridas nas instruções de preenchimento da nova declaração modelo 15…"*, o Tribunal de Contas recomenda que a matéria em causa seja devidamente regulamentada.

5.6.5 – Acatamento das decisões do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas no Parecer sobre a CGE/99, no que concerne às matérias que foram objecto de auditorias no âmbito do controlo dos benefícios fiscais em regime contratual (art.º 49.º-A do EBF, actual art.º 39.º) e dos planos poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação (art.º 21.º do EBF), tendo concluído que a DGCI não só não acatou cabalmente as recomendações feitas como não cumpriu, no prazo fixado, a decisão do Tribunal relativamente aos benefícios fiscais do art.º 49.º-A do EBF.

No que concerne a estes benefícios, o Tribunal recomendou à DGCI que *"nos casos evidenciados (…) em que os contribuintes na auto-liquidação de IRC deduziram à colecta deste imposto importâncias superiores às legalmente permitidas, após análise de cada situação em concreto, promova as liquidações adicionais devidas*

nos termos da lei e, num prazo de seis meses informe o Tribunal sobre essas liquidações ou das razões porque não foram efectuadas".

Expirado o prazo sem que tenha sido remetida informação, a DGCI foi instada a pronunciar-se sobre o cumprimento da recomendação, tendo informado que:

- foram efectuadas liquidações adicionais relativamente a 14 processos (7 dos quais objecto de análise particular no relatório de auditoria do Tribunal), no montante global de 987.370 contos;
- aguardam decisão sobre eventuais resoluções de contratos 5 processos, podendo implicar, assim, possíveis liquidações adicionais;
- aguardam informações da inspecção tributária 4 processos, podendo originar também eventuais liquidações adicionais.

Relativamente aos benefícios fiscais do art.º 21.º do EBF, a DGCI remeteu ao Tribunal, em finais de 2001 e início de 2002, informações em que deu conta de ter providenciado no sentido do acatamento das recomendações, designadamente quanto aos seguintes aspectos:

> *"Alteração do art.º 115.º-A do CIRS, aditado pela Lei do OE/00, no sentido de tornar obrigatório que as empresas gestoras de fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação, comuniquem anualmente à DGCI os montantes de todos os reembolsos efectuados e não apenas dos previstos no n.º 3 do art.º 21.º do EBF."*

Em consonância com esta recomendação, foi alterado o art.º 21.º do EBF e o art.º 115.º-A do CIRS (actual art.º 122.º), e em 25 de Junho de 2002 foi publicada a Portaria que aprova o novo modelo declarativo (modelo 32) contemplando campos específicos com indicação de todas as entregas, reforços e reembolsos.

> *"Adopção de instruções administrativas precisas no sentido de uniformizar o comportamento dos diferentes serviços da Administração Fiscal envolvidos no controlo dos benefícios fiscais em apreço."*

Relativamente a esta recomendação a DGCI/DSIRS informou em Janeiro de 2002 que não foram adoptadas novas instruções administrativas.

> *"Promoção do cruzamento automatizado de informação e do controlo administrativo com vista à obtenção de indícios de anomalias e de risco de evasão ou fraude fiscal, a partir, nomeadamente, dos elementos declarados pelas empresas gestoras no impresso modelo a que se refere o art.º 115.º-A, após a revisão sugerida para este artigo com a declaração de rendimentos do contribuinte."*

Foi informado que, enquanto não fosse aprovada a Portaria e o respectivo modelo, não seria possível proceder ao cruzamento da informação.

Quanto às recomendações sobre a realização de acções inspectivas aos sujeitos passivos de IRS com base em indícios de risco de evasão fiscal e às sociedades gestoras de fundos, não foi prestada informação.

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Considerações gerais

6.1.1 – Aspectos gerais da evolução da gestão da dívida pública

A evolução e a estrutura do endividamento público dos últimos anos, em particular a partir de 1999, reflectem a participação de Portugal na 2.ª fase da União Económica e Monetária (UEM), envolvendo o processo de transição para o euro, que teve profundas implicações no ambiente de gestão da dívida pública, designadamente:

- O euro tornou-se a moeda base e dominante para o financiamento público, os mercados europeus de dívida convergiram para um mercado único, passando a Eurolândia a constituir o mercado doméstico para a dívida portuguesa;
- A gestão da dívida pública tornou-se uma actividade competitiva, com importantes emitentes privados a disputar o mesmo mercado;
- A liquidez da dívida passou a constituir um dos factores mais importantes a influenciar os "spreads" da dívida na Eurolândia, pelo que a dimensão do emitente é factor de diferenciação, penalizando os pequenos devedores, isto é, maior dívida significa menor custo;
- Desse modo, os pequenos emitentes soberanos, como Portugal, passaram a iniciar a colocação das suas novas séries de obrigações através de sindicatos bancários, de forma a alcançar uma dimensão inicial considerável, procurando evitar que a sua reduzida dimensão de necessidades de financiamento se traduzisse em importantes aumentos do custo relativo da dívida.

Por sua vez, estas importantes e inevitáveis transformações no financiamento da dívida pública que o avanço na construção da UEM determinou, culminam, no nosso país, um processo de evolução encetado a partir da segunda metade dos anos 80, que envolveu um conjunto de reformas do sistema financeiro e da própria estrutura do financiamento público, de que se salientam:

- Abertura dos sistemas da banca e seguros à iniciativa privada;
- Orientação da política da dívida no sentido da redução do financiamento monetário dos défices públicos, até à sua eliminação completa em 1989;
- Liberalização dos movimentos de capitais e eliminação dos limites quantitativos na concessão de crédito pelo sistema bancário, passando o Estado a concorrer em pé de igualdade com o sector privado na captação de fundos;
- Fim da fixação por via administrativa das taxas de juro e das taxas de câmbio; os juros da dívida pública ficaram sujeitos a tributação a partir de 1989;
- Introdução de novos instrumentos de dívida pública, colocados nos mercados através de leilões competitivos a partir de 1989, quer da dívida indexada, quer de títulos de taxa fixa; entretanto, tinha-se assistido a um aumento do peso dos instrumentos de captação das poupanças familiares (certificados de aforro e Obrigações do Tesouro Familiar);

- Criação em 1991 da figura dos Operadores Especializados em Valores do Tesouro (OEVT)[1], simplificando a negociação e colocação da dívida pública (os OEVT obrigam-se a assegurar a liquidez da dívida pública e uma procura anual mínima no mercado primário);
- Criação em 1994 do Mercado Especial de Operações por Grosso (MEOG) destinado à transacção de grandes lotes de obrigações ou valores mobiliários equiparáveis.

A todo este processo de evolução se associaram importantes alterações do quadro legal e institucional da dívida pública, inclusive a sua metodologia ou filosofia de gestão. Neste contexto, assumem especial relevância a criação do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro (nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças), a aprovação dos seus Estatutos pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, e a aprovação da lei-quadro do regime geral da emissão e gestão da dívida pública (Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro).

6.1.2 – Enquadramento da dívida pública no ano 2000

a) Objectivos da gestão, carteira de referência e "orientações" do Governo

Os objectivos para a gestão da dívida pública encontram-se especificados no art.º 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, e são os seguintes:

- Garantia de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenção de uma excessiva concentração temporal dos vencimentos;
- Limitação dos riscos; e
- Promoção de um equilibrado e eficiente desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida.

Todavia, em articulação com as operações de financiamento, os derivados financeiros, em particular os swaps, constituem, igualmente, um importante instrumento de gestão da dívida pública. Assim, pelo n.º 2 do art.º 12.º – "Medidas de gestão da dívida pública", da Lei nº 7/98, o IGCP, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, ficou autorizado a realizar 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 as responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública.

Em 1999, o Governo tomara, sob proposta do IGCP, a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de uma carteira de referência ("benchmark"), a título experimental. Para formular a sua proposta, o Instituto construiu um modelo de simulação estatística que lhe permitisse identificar um

[1] Conjunto de instituições bancárias cuja selecção se baseia em critérios que tiveram em conta os montantes da procura anual, em mercado primário, e de transacções, em mercado secundário, que cada uma se propôs assegurar.

elenco de políticas óptimas alternativas[1]. Com base nos resultados obtidos pela utilização deste modelo, o IGCP apresentou ao Governo um leque de sete políticas alternativas, ou seja, de entre todas as possíveis, o Instituto seleccionou um pequeno número de hipóteses para escolha governamental. Acresce que a proposta foi formulada de modo tal que era manifesta a preferência do Instituto por uma das sete alternativas apresentadas e essa foi a escolhida (Despacho n.º 320/99-XIII, de 17 de Agosto, do Ministro das Finanças).

A carteira de dívida pública óptima, ou carteira de referência, escolhida é caracterizada em termos de:

- Maturidade média, isto é, média ponderada dos prazos até ao vencimento dos vários empréstimos e outras operações da carteira;
- Prazo médio de refixação da taxa de juro, isto é, média ponderada dos prazos até à data de refixação da taxa de juro (até à data de vencimento no caso de contratos de taxa fixa) dos vários empréstimos e outras operações da carteira;
- Perfis temporais de reembolso, isto é, percentagem da carteira que se vence em cada um dos anos seguintes;
- Perfis de refixação da taxa de juro, isto é, percentagem da carteira que refixa (ou vence) em cada um dos anos seguintes.

A adopção pelo Governo do benchmark foi acompanhada pela aprovação de um conjunto de normas a seguir pelo IGCP na gestão da dívida directa do Estado (Despacho do Ministro das Finanças nº 17.491/99 (2.ª série), de 16 de Agosto, publicado no Diário da República de 7 de Setembro). Sob a designação de Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, tais normas incluem, nomeadamente:

- Âmbito de actuação do IGCP;
- Tipos de instrumentos e de transacções sobre instrumentos utilizáveis pelo IGCP, no quadro da gestão da dívida pública;
- Limites para a assunção de riscos cambiais associados à carteira de dívida pública (moedas em que podem ser denominados os empréstimos e valores admissíveis para a exposição cambial primária [2] e líquida[3]);
- Limites para a assunção de riscos de refinanciamento (valores admissíveis para os desvios entre o perfil de maturidades da carteira real e da carteira de referência);
- Limites para a assunção de riscos de taxa de juro (valores admissíveis para os desvios entre a percentagem de dívida pública cuja taxa de juro será refixada dentro de determinados prazos na

[1] As opções em matéria de dívida pública caracterizam-se por níveis de custo e de risco que variam de forma inversa, isto é, quanto maior for o risco, menor é o custo. Assim, uma política é óptima se para um dado nível de risco tem o menor dos custos possíveis. Ao decisor cabe escolher qual o nível de risco que está disposto a suportar.

[2] Percentagem da carteira que se encontra expressa em moedas diferentes do euro, calculada com exclusão dos derivados financeiros.

[3] Percentagem da carteira que se encontra expressa em moedas diferentes do euro, calculada com inclusão dos derivados financeiros.

carteira real e na carteira de referência e entre o valor da duração modificada[1] da carteira real e da carteira de referência);

- Limites para a assunção de riscos de crédito (valor máximo admissível da exposição da carteira real a riscos de crédito[2]);
- Obrigação de prestação periódica de informação ao Ministro das Finanças (relatórios trimestrais).

Como se verifica, tais normas, que integram as referidas Orientações, impõem diversas restrições em termos de instrumentos e riscos (de refinanciamento, de crédito, cambial, de taxa de juro e de mercado), determinando que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira da dívida pelo IGCP devem desenvolver-se tendo por referencial o benchmark e uma estratégia de financiamento aprovadas pelo Ministro das Finanças. Tal estratégia traduz-se na aprovação de programas anuais de emissão de dívida pública, sendo definida em termos da estrutura de prazos e tipos de taxa de juro (fixa ou variável) dos novos empréstimos públicos.

Esses termos de referência devem orientar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida e de operações com derivados, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, pela diferença entre as características da carteira de dívida pública óptima adoptada (carteira de referência) e os correspondentes valores da carteira de dívida pública realmente detida pelo Estado (carteira real). Tal avaliação consta de relatórios trimestrais enviados à tutela.

Embora este modelo de gestão tenha sido aprovado para vigorar, a título experimental, durante o ano de 1999, o ano de 2000 inicia-se sem que nele tenham sido introduzidas alterações. Tal como no caso do benchmark, estas Orientações estavam em vigor no início do ano 2000 e foram aplicadas à gestão da dívida pública pelo IGCP.

A avaliação da gestão praticada pelo IGCP assenta, pois, na comparação periódica das características da carteira real e da carteira de referência e no cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações. Para o efeito, torna-se necessário calcular um conjunto significativo de indicadores que utilizam como informação de base os fluxos financeiros associados a todo o futuro serviço da dívida pública, o que não é praticável sem recurso a instrumentos informáticos. O IGCP recorreu, em 2000, sucessivamente a dois sistemas informáticos. O primeiro, designado por MAPRI, que vinha já de 1999, era uma aplicação desenvolvida no Instituto, por pessoal seu, e foi utilizado durante o primeiro semestre, enquanto o segundo, Finance Kit, é uma aplicação adquirida no mercado, na qual foram introduzidas as adaptações necessárias às finalidades específicas do Instituto, e que foi utilizada no segundo semestre de 2000 e durante o ano de 2001.

Em Julho de 2000, o IGCP propôs à tutela a alteração do *benchmark* e das Orientações para a gestão da dívida pública, o que mereceu a aprovação do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (Despachos n.º 1084/2000-SETF a n.º 1087/2000-SETF, de 18 de Julho[3]). Este novo enquadramento da gestão da dívida pública foi aplicado a partir do segundo semestre do ano 2000.

---

[1] Medida de risco de taxa de juro. Representa a sensibilidade do valor de mercado da dívida a variações nos yields de mercado.

[2] Probabilidade de ocorrer um acréscimo de custos da dívida em caso de falência de uma entidade com quem tenham sido contratados derivados financeiros, numa situação em que o valor desses contratos seja positivo para a República.

[3] Parte destas novas orientações para a gestão da dívida pública foi publicada em Diário da República, a 17 de Janeiro de 2001 (Despacho n.º 851/2001 (2.ª série) do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças).

O que acaba de ser dito permite, pois, concluir que o ano de 2000 foi, ainda, um período de aplicação experimental do novo modelo de gestão da dívida pública portuguesa.

b) Programa de financiamento para o ano 2000

O programa de financiamento, para o ano em apreço, foi aprovado em 11 de Novembro de 1999 pelo Conselho Directivo do IGCP, tendo por base as previsões que se apresentam no quadro seguinte, comparadas com os valores que estavam estimados para 1999:

(em milhões de contos)

Necessidades de financiamento	Montantes		Variação	
	1999	2000	Valor	%
	Estimativa	Previsão		
1. Necessidades líquidas de financiamento	**419,3**	**294,0**	**- 125,3**	**- 29,9**
Défice orçamental	334,3	321, 2	- 13,1	- 3,9
Activos financeiros líquidos de reembolsos	22,9	22,9	0,0	0,0
Regularização de situações do passado e assunção de passivos	192,1	50,1	- 142,0	- 73,9
Receitas das privatizações líquidas de aumentos de capital (-)	130,0	100,2	- 29,8	- 22,9
2. Amortizações e anulações	**1 995,5**	**1 457,2**	**- 538,3**	**- 27,0**
3. Necessidades brutas de financiamento	**2 414,8**	**1 751,2**	**- 663,6**	**- 27,5**
4. Crédito	**2 358,6**	**1 751,2**	**- 607,4**	**- 25,8**
Emissões no ano civil	2 459,5	1 780,3	- 679,3	- 27,6
Emissões por conta do ano anterior (-)	164,0	109,0	- 55,0	- 33,5
Emissões no período complementar	110,2	79,9	- 30,3	- 27,5
Valorizações (+/- valias, etc.)	-47,2	0,0	47,2	- 100,0

Como se verifica pela análise dos valores, as necessidades líquidas de financiamento previstas seriam inferiores às estimadas para a execução orçamental de 1999 em cerca de 125,3 milhões de contos.

Por seu turno, as necessidades brutas de financiamento previstas seriam da ordem dos 1.751,2 milhões de contos, que representariam uma redução de cerca de 663,6 milhões de contos (-27%) face às necessidades brutas estimadas para a execução de 1999. Destas, cerca de 83,2% (1.457,2 milhões de contos) destinar-se-iam a amortizações e anulações, concentrando-se mais de 80% nos primeiros quatro meses do ano, exigindo, neste período, um grande esforço de financiamento.

A principal consequência que a redução das necessidades brutas de financiamento imporiam à estratégia de financiamento seria o constrangimento à liquidez da dívida, que se traduz no factor principal de determinação dos spreads.

Seguidamente descrevem-se as principais medidas constantes do Programa de Financiamento:

- Criação do *benchmark*[1] com um prazo de 10 anos, o qual deveria atingir o limiar de 5 mil milhões de euros, com vista à admissão no mercado Euro – MTS[2], a principal plataforma

[1] Neste contexto, o termo "benchmark a 10 anos" deve ser entendido como "instrumento financeiro de referência para o financiamento no mercado obrigacionista (português) a 10 anos". Efectivamente, nos mercados financeiros internacionais a expressão benchmark é utilizada (ainda) com maior frequência para identificar um instrumento financeiro de referência do que para indicar uma estratégia de financiamento de referência.

[2] O mercado Euro-MTS, criado em 1999 por um grupo de intermediários financeiros, transacciona a maior parte dos *benchmark* da Alemanha, França, Itália, Espanha, Bélgica, Holanda, Áustria e Portugal.

europeia de negociação de dívida por grosso, e cuja primeira tranche (com um montante não inferior a 2 mil milhões de euros) deveria ser lançada em Janeiro, através de um sindicato de OEVT;

- Utilização de uma linha subsidiária de obrigações do Tesouro, cujo montante e natureza dependeriam das necessidades ocorridas, prevendo-se, contudo, que a emissão seria superior a mil milhões de euros e que uma tranche desta linha subsidiária seria emitida pela via sindicada;

- Realização de leilões para alimentação das duas linhas, com frequência não superior a um leilão por mês, visando-se um maior montante por leilão, sobretudo para a série *benchmark* (500 milhões de euros), e ficando a via sindicada permanentemente em aberto;

- Especial e permanente atenção às oportunidades de financiamento noutros instrumentos e mercados que permitam emissões a custo inferior a um *target* a fixar, utilizando essas oportunidades ainda que com sacrifício da linha subsidiária;

- Manutenção da política relativa aos OEVT e aos Operadores de Mercado Primário (OMP)[1], bem como a sua associação às operações remuneradas, tendo em conta o seu desempenho nos leilões;

- Oferecer a possibilidade de realizar *exchange-offers* (trocas de obrigações), quer como forma de aumentar o potencial (de emissão) no ano de 2000, quer para conseguir maior liquidez nos instrumentos de dívida pública;

- Rever o mercado de retalho, relativamente ao qual se previa uma emissão de cerca de mil milhões de euros em certificados de aforro (ou produtos equivalentes a criar).

c) Outros aspectos inovadores

No que respeita à Lei do Orçamento, são de assinalar duas disposições inovadoras, constantes dos art.os 91.º – "Troca de instrumentos de dívida" e do n.º 2 do art.º 92.º – "Gestão da dívida directa do Estado". A fim de melhorar as condições de negociação e transacção de instrumentos da dívida pública directa, aumentando a respectiva liquidez, e a redução dos custos de financiamento, o referido art.º 91.º autorizou o IGCP a efectuar a troca de tais instrumentos, amortizando antecipadamente os títulos que com esse objectivo fossem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro. Por sua vez, o art.º 92.º, no seu n.º 2, tendo em vista dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a realizar operações de reporte[2] com obrigações do Tesouro, podendo para o efeito emitir dívida flutuante cujo saldo não poderia ultrapassar, em cada momento, 200 milhões de contos.

É ainda de referir a criação, através da Portaria n.º 1.182/99 (2ª série), de 22 de Outubro, do Mercado Especial de Dívida Pública – MEDIP, destinado aos investidores envolvidos em transacções de

[1] Em 1998 o quadro de funcionamento dos OEVT foi objecto de reformulação através do qual se procurou criar uma rede de distribuição regular da dívida no espaço do euro, definindo novas regras de selecção das instituições bancárias, que passaram a abranger um conjunto de seis entidades estrangeiras internacionalmente aceites; em complemento aos OEVT para funcionar a partir de 1999 foi criado um segundo escalão de acesso aos leilões – os Operadores do Mercado Primário (OMP) – destinados a alargar a rede de distribuição da dívida, embora com menos obrigações do que as exigidas aos OEVT (Cfr. Relatório de Gestão da Dívida, IGCP, 1998).

[2] Acordo entre duas partes mediante o qual um dos agentes (tomador de fundos) vende activos a outro agente (cedente de fundos), e ao mesmo tempo, e como parte da mesma transacção, se compromete a recomprar os mesmos activos, numa data futura e a um preço pré-determinado.

grandes lotes de títulos, "mercado por grosso", efectuando-se as negociações por via electrónica, com o objectivo de aumentar a liquidez, transparência e eficiência do mercado secundário.

A negociação no MEDIP de Obrigações do Tesouro iniciou-se em Julho de 2000, tendo sido admitidas à negociação todas as séries de OT e OTRV existentes à data do arranque do mercado.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento

No quadro seguinte apresentam-se os montantes das emissões previstas e realizadas em 2000, bem como os das amortizações:

Na sua elaboração foram tidos em consideração os seguintes factores:

- No volume global de emissões, não foram consideradas as responsabilidades decorrentes de promissórias, nem a emissão relacionada com as Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações, por não gerarem produto de empréstimo;
- Por seu turno, no valor das amortizações não se encontra considerado o montante que se realizou com recurso ao produto das receitas das privatizações (que consta em notas ao quadro).

Quadro VI.1 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de contos)

Instrumentos	Previsto			Realizado		
	Emissões	Amorti - zações	Líquido	Emissões	Amorti - zações	Líquido
I. Dívida em Moeda Nacional	**1 780,281**	**1 320,976**	**459,305**	**2 188,938**	**1 391,134**	**797,804**
OTMP	1 403,374	893,349	510,025	1 538,436	892,645	645,791
OTMP – até 10 anos	-	-	-	1 031,837		
OTMP – até 5 anos	-	-	-	506,599		
OTRV	-	-	-	-	-	-
FIP	-	-	-	-	-	-
Bilhetes do Tesouro	-	-	-	-	-	-
Certificados de Aforro	216,521	240,578	- 24,057	a) 475,585	239,695	235,890
Tesouro Familiar	-	56,335	- 56,335	-	b) 33,521	- 33,521
Outra Dívida	160,386	130,714	29,672	174,917	c) 225,273	- 50,356
II. Dívida em Moeda Estrangeira	**-**	**136,127**	**- 136,127**	**34,566**	d) **168,438**	**-133,872**
ECP				34,566	64,977	- 30,411
Outra				-	103,461	-103,461
Total Global (I+II)	**1 780,281**	**1457,103**	**323,178**	**2 223,504**	**1 559,572**	**663,932**

a) Deste montante 110,488 milhões de contos correspondem à progressão do valor de certificados de aforro. Saliente-se que a partir de 2000 as emissões de certificados de aforro passaram a englobar quer o produto das novas subscrições, quer os juros vencidos e capitalizados.
b) Não inclui 15,885 milhões de contos amortizados através do Fundo de Regularização da Dívida Pública com o produto de receitas das privatizações.
c) Não inclui 78,908 milhões de contos amortizados através do Fundo de Regularização da Dívida Pública com o produto de receitas das privatizações e inclui a regularização com assunções de passivos não efectuadas com receitas daquela proveniência no montante de 50,341 milhões de contos. Não inclui, também, 2,480 milhões de contos pagos por operações específicas do Tesouro através da Direcção Geral do Tesouro.
d) Não inclui 52,514 milhões de contos amortizados através do Fundo de Regularização da Dívida Pública com o produto de receitas das privatizações.

A comparação entre os valores realizados e os valores previstos revela que o volume de financiamento líquido efectivamente obtido superou largamente as previsões constantes do Programa de Financiamento.

Importa, no entanto, notar que o limite de endividamento líquido é estabelecido na Lei do Orçamento de Estado e que, neste caso, a respectiva aprovação se fez num momento muito posterior (final do 1.º trimestre do próprio ano 2000) ao da elaboração do Programa de Financiamento. De facto, emitiu-se cerca de 443,2 milhões de contos acima do previsto no Plano de Financiamento. Esta diferença resulta em grande parte do défice orçamental, mas também de um maior volume de amortizações de títulos (+102,5 milhões de contos), em resultado de antecipação de vencimentos.

Os instrumentos utilizados para fazer face às necessidades de financiamento foram sobretudo as Obrigações do Tesouro de Médio Prazo e os certificados de aforro.

Descrevem-se em seguida as emissões ocorridas no ano:

6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro Médio Prazo

O artigo 9º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece que o endividamento público directo autorizado em cada exercício orçamental poderá ser efectivado no exercício subsequente, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental. Relativamente à execução da Lei do Orçamento para 1999, a data fixada pelo respectivo diploma, Decreto-Lei nº 161/99, de 12 de Maio, foi 15 de Fevereiro (art.º 10.º, n.º 2).

Ao abrigo desta norma foi contraído um empréstimo, no início de 2000, constituído por obrigações a 10 anos, a taxa fixa, inserido na série "Obrigações do Tesouro – Médio Prazo, 5,85% – Maio de 2010", no montante de 190,458 milhões de contos.

Ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000, prosseguiram as emissões de obrigações do Tesouro inseridas na série acima mencionada, no valor global de 841,379 milhões de contos, e emitiu-se outra a 5 anos, no valor global de 506,599 milhões de contos, de que se apresentam no quadro seguinte os principais elementos:

Quadro VI.2 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LO/2000

(em milhões de contos)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
5,85% – Maio de 2010	RCM n.º 160-C/99, de 16.12 (DR, II Série, de 30.12)	Operadores especializados em valores do Tesouro, operadores do mercado primário e sindicatos bancários	a) 1 754,218	841,379
5,25% – Outubro de 2005	RCM n.º 19-A/00,de 27.04 (DR, I-B, de 02.05) Despacho 15.762/2000 2ª Série do SETF de18/07			506,599
Total			**1 754,218**	**1 347,978**

a) Valor equivalente ao limite para a emissão de Obrigações do Tesouro (OT), estabelecido em 8.750 milhões de euros pela RCM nº19-A/00, com as alterações introduzidas pelo despacho 15.762/2000 (2ª série) do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 18 de Julho.

Como se indica no quadro, a emissão de "OT's, 5,85%, Maio de 2010", foi inicialmente autorizada pela RCM n.º 160-C/99, de 30 de Dezembro, ao abrigo do art.º 7.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que permite que o Governo quando, por qualquer motivo, o Orçamento do Estado não entre em execução no início do ano, autorize "..., por resolução, a emissão e contratação de dívida pública fundada até um valor equivalente à soma das amortizações que entretanto se vençam com 25% do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado no exercício orçamental imediatamente anterior".

Após a publicação da Lei do Orçamento, aquela Resolução foi revogada e substituída pela RCM n.º 19-A/00, de 27 de Abril, que deu execução à autorização contida nos art.os 85.º a 87.º da Lei do Orçamento para 2000, fixando os limites para a emissão dos diferentes tipos de empréstimos e definindo as respectivas condições gerais.

As emissões de obrigações do Tesouro ocorridas no ano, quer ao abrigo da Lei do Orçamento de 1999 (190,458 milhões de contos) quer ao abrigo da Lei do Orçamento de 2000 (1.347,978 milhões de contos), realizaram-se de acordo com o programa de financiamento que previa uma linha de OT a 10 anos e uma linha subsidiária de OT a 5 anos. No entanto, o valor global das emissões, que ascendeu a 1.538,436 milhões de contos, superou em 135,1 milhões de contos o volume inicialmente previsto (1.403,374 milhões de contos).

6.2.1.2 – Certificados de aforro

O limite máximo para a emissão de certificados de aforro estabelecido pela RCM n.º 19-A/00, 250 milhões de contos, foi aumentado para 500 milhões de contos através do Despacho n.º 15.762/00, de 18 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com contrapartida na redução do limite para a emissão de Obrigações do Tesouro.

Esta alteração permitiu que as emissões[1] de certificados de aforro ascendessem, de acordo com o mapa da dívida directa a cargo do IGCP a 475,585 milhões de contos, montante que, contudo, inclui 110,488 milhões de contos que resultam da "progressão do valor dos certificados de aforro", isto é, da capitalização de juros.

Deste modo, o valor do encaixe das emissões efectuadas no decurso do ano foi de 365,097 milhões de contos, contra 245,212 milhões de contos em 1999, o que representa um acréscimo de 48,9%.

Igualmente há a assinalar o desvio verificado entre o montante efectivamente emitido e o montante previsto, que atingiu 259,064 milhões de contos, dos quais 110,488 milhões de contos corresponderam a juros vencidos e capitalizados. Assim, expurgando o volume global de emissões desta última verba, poderemos concluir que o valor de "novas emissões", no sentido estrito do termo, excedeu em 148,576 milhões de contos o montante previsto no Programa de Financiamento.

De notar que, para além dos certificados de aforro, as Obrigações do Tesouro Familiar, constituíam instrumentos de captação da poupança das famílias e um importante segmento do financiamento público, tendo estas, nos últimos anos, e sem razão aparente, deixado de ter continuidade.

No contraditório, o IGCP não se pronunciou sobre esta questão.

[1] Cfr. pontos 6.6.2 e 6.7.3.

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional

No que se refere à dívida de curto prazo, é de assinalar não se ter efectuado em 2000 qualquer emissão de bilhetes do Tesouro. A este respeito refira-se que tais emissões tinham uma dupla finalidade: por um lado fazer face a necessidades temporárias de tesouraria, e, por outro, a sua utilização pelo Banco de Portugal no âmbito da política monetária, designadamente a absorção ou cedência de liquidez ao sistema bancário. Uma vez que o IGCP optou por outro tipo de empréstimos, designadamente "*Euro commercial paper*", com condições mais favoráveis, para aprovisionamento da tesouraria, e o Banco de Portugal passou igualmente a utilizar outros instrumentos para controlo da liquidez, foi decidido, no ano em apreço, cessar a emissão de bilhetes do Tesouro.

No ano de 2000 prosseguiu o programa "E*uro commercial paper*" multidivisas, iniciado em 1995, até um limite equivalente a USD 2.000 milhões, tendo sido efectuadas emissões de quatro empréstimos em moeda nacional no valor total de 64,713 milhões de contos, que não foram objecto de qualquer amortização, tendo transitado para o ano seguinte. Procedeu-se, contudo, à amortização integral das emissões efectuadas em anos anteriores, no valor de 110,331 milhões de contos, pelo que o saldo em dívida no final do ano era de 64,713 milhões de contos, correspondendo à dívida emitida no ano.

Os certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC) constituíram outro instrumento de financiamento. Como se salientou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 1999, através da RCM n.º 71/99, de 15 de Julho, o Governo autorizou o IGCP a emitir este tipo de valores escriturais representativos de empréstimos de curto prazo denominados em moeda nacional.

Como se refere no preâmbulo da referida Resolução, a criação deste instrumento resultou da necessidade de criar formas de dirigir para o financiamento das necessidades do Estado as disponibilidades financeiras existentes no sector público administrativo, frequentemente dirigidas para a banca, ou outras aplicações, aumentando a eficiência global da gestão financeira do sector público, e evitando a "explicitação de um nível desnecessariamente excessivo do stock da dívida pública". Estes títulos não podem ser transaccionados no mercado secundário, e o seu montante máximo em circulação não pode exceder, em cada momento, 500 milhões de contos.

Ao abrigo daquela Resolução foram emitidos em 1999 CEDIC's no montante de 1,497 milhões de contos colocados na sua totalidade junto do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, montante amortizado integralmente no decurso daquele ano.

No ano em apreço, registou-se um importante aumento da subscrição destes títulos, que atingiu 89,762 milhões de contos, distribuídos por numerosas entidades do sector público administrativo, dos quais 13,176 milhões de contos foram amortizados no próprio ano, resultando um saldo de 76,585 milhões de contos em 31.12.2000.

No âmbito dos empréstimos de curto prazo, contraídos ao abrigo do art. 90.º da Lei do Orçamento, há ainda a registar a utilização de uma linha de crédito contratada em Setembro de 1997, e renovada em Outubro de 1999 por mais dez meses, com quatro instituições financeiras, pelo prazo de 24 horas, no montante de 20 milhões de contos, para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado.

Por último, é de referir que, com fundamento no já referido n.º 2 do art.º 92.º da Lei do Orçamento, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, através do Despacho n.º 14.458 /2000 (2ª série), de 5 de Julho, autorizou o IGCP, em nome e representação da República, a intervir como parte (reportado) em operações de reporte, por prazos até quinze dias, tendo por objecto valores mobiliários representativos de dívida pública directa do Estado admitidos ao mercado especial de dívida pública (MEDIP). No ano em apreço realizou-se uma operação no montante de 0,442 milhões de contos.

6.2.1.4 – Emissões em moeda estrangeira

O volume previsto de emissões em moedas diferentes do euro no ano 2000 era nulo. No, entanto, ficou em aberto a possibilidade de ocorrerem emissões que permitissem obter custos de financiamento inferiores aos do mercado em euros.

Assim, no âmbito do programa "*Euro Commercial Paper*", referido no ponto 6.2.1.3, foram emitidos três empréstimos de curto prazo denominados em dólares americanos, cujo valor ascendeu a 34,566 milhões de contos.

Essas emissões foram complementadas com operações de *swap* que, em termos últimos, converteram os financiamentos em causa em financiamentos efectivos em euros.

No respeitante às amortizações de dívida em moeda estrangeira, o volume global excedeu em cerca de 32,311 milhões de contos o previsto, em resultado fundamentalmente do exercício de direitos de pagamento antecipado, em casos nos quais tal procedimento foi julgado favorável aos interesses da República Portuguesa.

6.2.2 – Outros factores que influenciaram a evolução da dívida

6.2.2.1 – Dívida consolidada

Registaram-se no decurso do ano anulações nos termos do n.º 5 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, de títulos de dívida consolidada, no montante de 106 milhares de contos, bem como uma diminuição, no valor de cerca de 29 milhares de contos, decorrente da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua dos certificados criados ao abrigo da Lei n.º 1.933, de 13 de Fevereiro de 1936, e do Decreto-Lei n.º 34.549, de 28 de Abril de 1945.

6.2.2.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2000 as emissões deste empréstimo, ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei nº 332/91, de 6 de Setembro, no montante global de 5,767 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano, apresentando, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, um saldo nulo no final do ano.

6.2.2.3 – Promissórias

Resultante da participação da República em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, a favor das seguintes entidades:

(em contos)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD)	2 277 292
Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD)	38 977
Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)	2 838 825
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)	142 092
Fundo para o Ambiente do Globo (FAG)	245 690
Total	**5 542 876**

Por outro lado, foram emitidas pelo IGCP notas promissórias no valor de 45 milhões de dólares americanos (10,112 milhões de contos) a favor da Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) para contribuição no Trust Fund for East Timor (TFET), autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2000, de 3 de Maio.

O TFET será utilizado para concretizar apoios destinados à preparação de estudos, formação, assistência técnica, aquisição de bens e serviços necessários ao desenvolvimento de projectos de reconstrução e desenvolvimento de médio e longo prazo, designadamente nas áreas da educação, criação de emprego, capacitação das comunidades locais, saúde, agricultura e pescas, infra-estruturas e gestão económica.

A contribuição, até ao montante de 50 milhões de dólares, será efectuada pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento em cinco prestações, sendo a primeira de 5 milhões de dólares (USD) em numerário, cujo vencimento ocorreu em Abril de 2000, e as seguintes, até ao montante de 45 milhões de dólares (USD), em notas promissórias emitidas pela República Portuguesa e resgatáveis até Abril de 2003.

Refira-se, por último, que em 2000 se procedeu ao resgate de algumas promissórias no valor global de 3,782 milhões de contos.

6.2.2.4 – Dívida assumida

No ano de 2000, o Governo assumiu passivos no valor de 75,442 milhões de contos, montante esse que foi regularizado no decurso do ano, sendo de destacar que 52,962 milhões de contos foram amortizados através do Fundo de Regularização da Dívida Pública, com o produto das receitas das privatizações. Estas operações serão objecto de análise detalhada no ponto 6.6.

O total das amortizações efectuadas no ano, decorrentes das assunções acima referidas e das realizadas em anos anteriores, ascendeu a 129,936 milhões de contos, dos quais 79,051 milhões de contos foram liquidados pelo FRDP, como aplicação de receitas das privatizações.

6.2.2.5 – Redenominação da dívida

Como foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, o Decreto-Lei n.º 138/98, de 16 de Maio, veio estabelecer as regras fundamentais a observar no processo de transição para o euro, complementando o disposto no direito comunitário aplicável, referindo-se o art.º 14.º à redenominação da dívida pública directa.

No tocante à dívida pública directa do Estado expressa em escudos, ainda não redenominada e não amortizada antes de 31 de Dezembro de 2001, foi estabelecido que o seria até àquela data, em condições a definir pelo Ministro das Finanças (n.º 5 do art.º 14.º)[1].

Em 2000, foram objecto de redenominação o empréstimo consolidado em 1998, contraído junto do Banco Europeu de Investimento, no montante de DEM 2.436.707.079, equivalente a cerca de 249,774 milhões de contos, e algumas promissórias em moeda nacional emitidas a favor de instituições internacionais, no valor global de 3,393 milhões de contos. Estas operações implicaram ajustamentos no valor da dívida, resultantes de arredondamentos, que não são significativos.

6.3 – Evolução da dívida

Concluída a análise dos factores que contribuíram para o aumento da dívida directa, apresentam-se seguidamente as variações ocorridas no ano por tipo de empréstimos:

[1] Cfr. DR, II Série, 2.º suplemento, de 26 de Fevereiro de 1999.

Quadro VI.3 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31/12/99	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/00	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outros	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	**11 692,723**	**2 200,248**	**328,623**	**2 528,871**	**1 488,407**	**255,422**	**1 743,829**	**12 477,765**	**+785,042**	**+6,7**
Consolidada	3,909	-	-	-	-	a) 0,135	0,135	3,774	-0,135	-3,5
OT – Nacionalizações e Expropriações	-	5,767	-	5,767	5,767	-	5,767	-	-	-
OTMP	6 349,731	1 538,436	-	1 538,436	892,645	-	892,645	6 995,522	+645,791	+10,2
OTRV	880,985	-	-	-	-	-	-	880,985	-	-
MTN	133,106	-	-	-	25,625	-	25,625	107,481	- 25,625	- 19,3
Global bonds	333,741	-	-	-	-	-	-	333,741	-	-
Euro bonds	531,153	-	-	-	-	-	-	531,153	-	-
Certificados de aforro	2 505,179	475,585	-	475,585	239,695	-	239,695	2 741,069	235,890	9,4
Linha de crédito	-	20,000	-	20,000	20,000	-	20,000	-	-	-
REPO	-	0,442	-	0,442	0,442	-	0,442	0,0	-	-
CEDIC	-	89,762		89,762	13,177	-	13,177	76,585	76,585	...
ECP	110,331	64,713		64,713	110,331	-	110,331	64,713	- 45,618	- 41,3
Empréstimo BEI	249,774	-	b) 249,774	249,774	-	b) 249,774	249,774	249,774	-	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	8,324	5,543	c) 3,393	8,936	-	d) 5,330	5,330	11,930	+ 3,606	+ 43,3
Dívida assumida	210,654	-	e) 75,456	75,456	f) 129,249	g) 0,183	129,432	156,678	- 53,976	- 25,6
Outra	375,836	-	-	-	h) 51,476	-	51,476	324,360	- 51,476	- 13,7
Dívida em moeda estrangeira	**928,833**	**44,678**	**50,561**	**95,239**	**220,952**	**13,942**	**234,894**	**789,178**	**-139,655**	**- 15,0**
3ª Conversão 1902	0,096	-	i) 0,070	0,070	0,137	j) 0,001	0,138	0,028	- 0,068	- 70,8
MTN	378,224	-	i) 23,496	23,496	k) 86,556	i) 3,284	89,840	311,880	- 66,344	- 17,5
ECP	58,287	34,566	i) 6,802	41,368	l) 64,977	i) 2,713	67,690	31,965	- 26,322	- 45,2
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	1,731	10,112	i) 0,312	10,424	-	m) 2,261	2,261	9,894	8,163	+471,6
Dívida assumida	15,197	-	i) 0,597	0,597	n) 0,687	i) 0,141	0,828	14,966	- 0,231	- 1,5
Outra M/L prazos	475,298	-	i) 19,284	19,284	o) 68,595	i) 5,542	74,137	420,445	- 54,853	- 11,5
Total	**12 621,556**	**2 244,926**	**379,184**	**2 624,110**	**1 709,359**	**269,364**	**1 978,723**	**13 266,943**	**645,387**	**+ 5,1**

a) Deste montante 0,106 milhões de contos respeitam a anulações de dívida e 0,029 milhões de contos a diminuição resultante da variação da taxa legal para a determinação do valor actual da renda perpétua.
b) Valores relacionados com a redenominação/reestruturação do empréstimo consolidado do BEI.
c) Valores relacionados com a redenominação de promissórias.
d) Deste montante 3,393 milhões de contos são valores relacionadas com a redenominação e 1,937 milhões de contos referem-se ao resgate de promissórias.
e) Deste montante 75,442 milhões de contos respeitam a assunção de passivos e 0,014 milhões de contos ao prémio de amortização de diversos empréstimos assumidos da Região Autónoma dos Açores.
f) Inclui 78,908 milhões de contos cuja liquidação foi efectuada pelo FRDP, utilizando receitas das privatizações.
g) Corresponde a um desconto de amortização do empréstimo com o código 700.1 – Empréstimo Obrigacionista do Banco de Portugal à Região Autónoma da Madeira.
h) Inclui 15,885 milhões de contos cuja liquidação foi efectuada pelo FRDP, utilizando receitas das privatizações.
i) Diferenças de câmbio.
j) Anulação de dívida nos termos do nº 5 do artº 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro.
k) Inclui 13,197 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas provenientes das privatizações.
l) Inclui 25,995 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas provenientes das privatizações.
m) Deste montante 1,845 milhões de contos são relativos ao resgate de promissórias e 0,416 milhões de contos a diferenças cambiais.
n) Inclui 0,143 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
o) Inclui 13,179 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

Verifica-se em 2000 um aumento do endividamento global de cerca de 645,4 milhões de contos, cerca de 5,1%, o que representa um acréscimo bastante inferior ao observado no ano anterior, em que se registara um aumento de 924,1 milhões de contos (7,9%). Tal evolução resulta do aumento da dívida denominada em moeda nacional (+6,7%), tendo-se registado, em contrapartida, uma diminuição de cerca de 139,7 milhões de contos (-15%) na dívida denominada em moeda estrangeira. De salientar o reforço do peso da dívida denominada em moeda nacional, que passou a representar cerca de 94,1% da dívida directa.

Da análise do quadro ressalta que o aumento do stock da dívida denominada em moeda nacional em 785,042 milhões de contos, resultou, no essencial, do excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar o elevado montante das emissões de "Obrigações do Tesouro – Médio Prazo".

No tocante à variação negativa da dívida denominada em moeda estrangeira, ela resultou do efeito conjugado de diversos factores, de onde se destaca o elevado valor das amortizações, (220,952 milhões de contos) a que se contrapõem emissões no valor de 44,678 milhões de contos, das quais 10,112 milhões de contos respeitantes a promissórias, e ainda diferenças de câmbio líquidas desfavoráveis no montante de 38,465 milhões de contos.

As diferenças de câmbio registadas respeitam, na sua quase totalidade, como se referirá adiante, à depreciação do escudo face ao dólar americano e ao franco suíço, 7,4% e 5,1%, respectivamente, representando a dívida denominada em dólares americanos 65,5% do total da dívida em moeda estrangeira.

De referir que em relação aos empréstimos destinados à aquisição de equipamento militar, foram amortizados quatro, três na íntegra e um parcialmente, no montante de 15,951 milhões de contos, dos quais 13,179 milhões de contos pelo FRDP, com receitas das privatizações.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio:

(em milhões de contos)

Operações	Montantes		Variação	
	1999	2000	Valor	%
Aumentos				
Emissões	**2 720,146**	**2 244,926**	**- 475,220**	**- 17,5**
Empréstimos de médio e longo prazo	2 069,211	1 544,203	- 525,008	- 25,4
Certificados de aforro	a) 335,267	475,585	140,318	41,9
Empréstimos de curto prazo	308,855	209,483	- 99,372	- 32,2
Utilização de empréstimos de anos anteriores	6,213		- 6,213	- 100,0
Emissão de promissórias	0,600	15,655	15,055	2.509,2
Outros aumentos	**102,342**	**75,456**	**- 26,886**	**- 26,3**
Dívida assumida	102,272	75,442	- 26,830	- 26,2
Outros	b) 0,070	c) 0,014	- 0,056	- 80,0
Diminuições				
Amortizações:	**2 008,260**	**1 709,359**	**- 298,901**	**- 14,9**
Orçamento do Estado	1 890,777	1 559,572	- 331,205	- 17,5
Fundo de Regularização da Dívida Pública	117,092	147,307	30,215	25,8
Operações de tesouraria – Dívida assumida	0,391	2,480	2,089	534,3
Outras diminuições	**11,933**	**4,101**	**- 7,832**	**- 65,6**
Anulações	9,739	0,107	- 9,632	- 98,9
Resgate de promissórias	2,194	3,782	1,588	72,4
Outras		d) 0,212	0,212	
Outras Variações líquidas				
Redenominação/reestruturação da dívida	0,003	0,000	- 0,003	- 100,0
Diferenças de câmbio líquidas	121,829	38,465	- 83,364	- 68,4
Variação da dívida	**924,127**	**645,387**	**- 278,740**	**- 30,2**

a) Engloba o montante relativo à progressão do valor dos certificados de aforro, para ser comparável com o ano 2000.
b) Conversão em renda perpétua de títulos consolidados e aumento resultante da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.
c) Prémios de amortização de vários empréstimos GRA.
d) Engloba o desconto de amortização do empréstimo obrigacionista do BP à Região Autónoma da Madeira no montante de 0,183 milhões de contos e a diminuição resultante da variação da taxa legal que serve para a determinação do valor actual da renda perpétua, no montante de 0,029 milhões de contos.

Pela análise do quadro verifica-se que relativamente ao ano anterior se registou uma diminuição das emissões de cerca de 475,220 milhões de contos (-17,5%). A diminuição explica-se essencialmente

pela importante diminuição nas emissões de empréstimos de longo prazo e nos empréstimos de curto prazo, a que se contrapôs um aumento nas emissões dos certificados de aforro.

Relativamente às emissões de empréstimos de médio e longo prazo, salientam-se, como já referido, as emissões de "Obrigações do Tesouro – Médio prazo (OT)", a taxa fixa, que ascenderam a 1.538,436 milhões de contos, cerca de 99,6% do total.

Quanto aos empréstimos de curto prazo, destaca-se a emissão de "Euro commercial paper", no montante de 99,279 milhões de contos, e de CEDIC's no montante de 89,762 milhões de contos, representando conjuntamente cerca de 90% do total emitido.

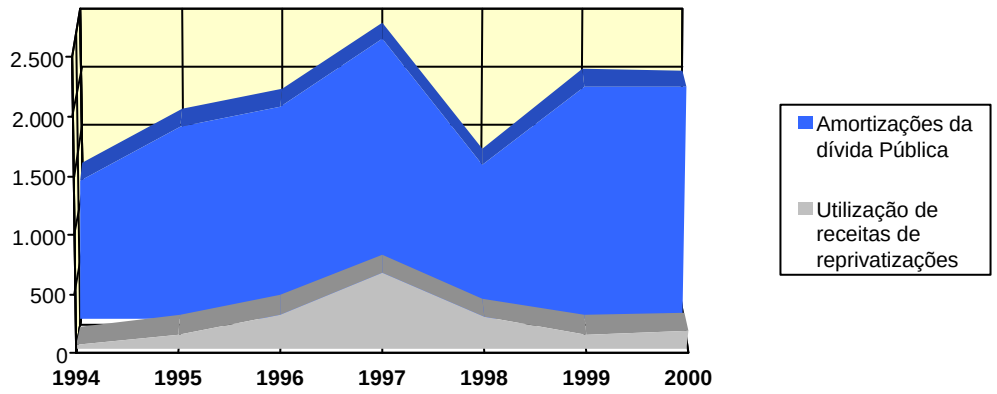
No que concerne às diminuições verifica-se uma importante redução nas amortizações efectuadas através do Orçamento do Estado, de cerca de 331,205 milhões de contos (-17,5%). Neste agregado, são de destacar as amortizações de Obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), no valor de 892,645 milhões de contos, representando cerca de 57,2% das amortizações efectuadas por via orçamental.

As amortizações efectuadas pelo FRDP com receitas das privatizações ascenderam a 147,307 milhões de contos, registando um acréscimo de 30,2 milhões de contos relativamente ao ano anterior (+25,8%).

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das amortizações globais e das que foram efectuadas através do Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das privatizações, exceptuando as efectuadas com bilhetes do Tesouro por via orçamental e por operações de tesouraria.

Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações

(un. milhões de contos)



Fonte – Pareceres da Conta Geral do Estado

As receitas das privatizações sustentaram parte do crescimento das amortizações de dívida pública verificado entre 1994 e 1997, o mesmo já não sucedendo com o aumento dessas amortizações ocorrido em 1999 e 2000, com referência ao ano económico de 1998, não sendo previsível que tais receitas possam, no futuro, contribuir de forma significativa para o financiamento de tais amortizações. Saliente-se que a tendência para a diminuição deste tipo de receitas originará futuramente um reforço do refinanciamento bem como o acréscimo dos encargos com a dívida pública.

Apresenta-se de seguida a estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas, bem como a apreciação/depreciação em relação ao euro registada no ano:

Quadro VI.4 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões)

Moeda	1999			2000			Apreciação/ depreciação em relação ao euro de 31.12.99 a 31.12.00
	Euros	Contos	Estrutura	Euros	Contos	Estrutura	
USD	2 994,117	600,267	64,6	2 576,987	516,640	65,5	+ 7,4
JPY	1 063,579	213,228	23,0	967,547	193,976	24,6	- 4,1
GBP	308,319	61,812	6,7	240,488	48,214	6,1	- 0,39
CHF	180,173	36,121	3,9	121,927	24,444	3,1	+ 5,1
AUD	56,412	11,311	1,2	-	-	-	- 8,7
GRD	30,276	6,070	0,6	29,347	5,883	0,7	- 3,7
ZAR	0,121	0,024	0,0	0,107	0,021	0,0	- 13,8
Total	**4 632,997**	**928,833**	**100,0**	**3 936,403**	**789,178**	**100,0**	

Cotações: Fonte BP

Pela análise do quadro, verifica-se uma depreciação do euro face ao dólar americano e ao franco suíço e uma apreciação face às restantes moedas.

De salientar a predominância da dívida denominada em dólares americanos e em ienes, cujo peso relativo ascendeu, no seu conjunto, a cerca de 90,1% da dívida denominada em moeda estrangeira.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o art.º 88.º da Lei do Orçamento, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida pública directa, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associadas a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida, incluindo promissórias, por moedas, tendo já em conta os swaps realizados:

Quadro VI.5 – Estrutura da dívida total(*), após *swaps*

(em milhões)

Moedas	Dívida em 31/12/99 após *swaps*			Dívida em 31/12/00 após *swaps*		
	Euros	Contos	Estrutura	Euros	Contos	Estrutura
Moedas Euro	60 888,774	12 207,1033	97,3	64 305,202	12 892,035	97,7
Moedas não Euro	1 711,737	343,173	2,7	1 517,428	304,217	2,3
USD	1 026,266	205,748	1,6	887,585	177,945	1,3
JPY	263,423	52,812	0,4	252,059	50,533	0,4
GBP	241,754	48,467	0,4	240,526	48,221	0,4
CHF	180,173	36,122	0,3	137,151	27,497	0,2
ZAR	0,121	0,024	0,0	0,107	0,021	0,0
Total	**62 600,511**	**12 550,276**	**100,0**	**65 822,630**	**13 196,252**	**100,00**

Fonte: IGCP

(*) Inclui promissórias

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2000, uma vez que a dívida em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio, através de operações de swap, não ultrapassou 2,3% do total.

Como já foi referido, o art.º 85.º da Lei do Orçamento, autorizou o Governo a endividar-se até ao montante máximo de 565,5 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira.

De acordo com o art.º 87.º, n.º 2, as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das privatizações não contam para aquele 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 de endividamento.

Quanto à dívida emitida no período complementar de 2000, não se encontrando incluída no movimento global da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento em 31.12.00, uma vez que tais emissões, embora tenham ocorrido no início de 2001, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

De acordo ainda com o referido art.º 85.º é necessário ter em conta o endividamento dos fundos e serviços autónomos. Na análise efectuada à CGE constatou-se existirem divergências entre os montantes do acréscimo desse endividamento indicados no quadro 1.4.5.7.A (Acréscimo de Endividamento Líquido Directo), cujo valor é de 9,0 milhões de contos e no quadro 1.5.1.A (Composição do Saldo Global do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos), que é de 9,1 milhões de contos, do respectivo relatório, tendo-se verificado ainda que estes valores também não coincidiam com os do mapa "Movimento da Dívida Pública dos FSA" remetido ao Tribunal de Contas pelo IGCP.

As diligências efectuadas permitiram concluir que o valor do acréscimo de endividamento dos fundos e serviços autónomos constante quadro 1.5.1.A fora obtido pela DGO através dos elementos relativos às constas de gerência respectivas, lançados informaticamente pelas respectivas delegações, e que o valor que, sobre a mesma designação, consta do quadro 1.4.5.7.A fora fornecido pelo IGCP.

Verificou-se que a correcção introduzida pela DGO respeitante ao pagamento de um empréstimo pelo Instituto Nacional de Formação Turística, deveria igualmente ter sido efectuada na receita uma vez que o referido empréstimo foi obtido em 2000, sendo o efeito no endividamento nulo.

No que respeita à informação remetida pelo IGCP, este Instituto referiu que a informação por si enviada deveria ter sido objecto de confronto com a informação detida pela Direcção Geral do Orçamento, o que não sucedeu, daí resultando a divergência encontrada.

Face ao exposto, e de acordo com o apuramento efectuado, o valor a considerar para o acréscimo do endividamento dos Fundos e Serviços Autónomos deveria ter sido de 9,268 milhões de contos. A situação suscita, por seu turno, a necessidade de a DGO, entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, zelar pela consistência dos dados apresentados, oriundos de diversas fontes.

Ouvida sobre esta questão, a DGO comunicou nada ter a observar.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 905,3 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de algumas deduções.

Assim, as emissões do período complementar de 1999, 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 2000.

Do mesmo modo, devem ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumentos da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria ou de disposições específicas da Lei do Orçamento, enquadrando-se no primeiro caso as emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações", e a emissão líquida de promissórias e, na segunda, a emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, efectuadas ao abrigo do art.º 86.º.

Deste modo, para verificação 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 31.12.00		**645,4**
2. A acrescer		**259,9**
Endividamento no período complementar de 2000	103,2	
Operações de redução da dívida efectuadas pelo FRDP:	147,4	
Amortizações	147,3	
Anulações	0,1	
Acréscimo de endividamento dos FSA	9,3	
3. A deduzir		**356,8**
Emissões efectuadas no período complementar de 1999	190,5	
Variações cambiais líquidas desfavoráveis	38,5	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e "regularização de responsabilidades" (art.º 86.º)	37,2	
Emissão líquida de promissórias a favor de instituições internacionais	11,9	
Emissões de Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações	5,8	
Dívida assumida	72,9	
Acréscimo de endividamento destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		**548,5**

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 565,5 milhões de contos estabelecido no art.º 85.º da Lei do Orçamento para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

6.5 – Avaliação da gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento da acção

A gestão da dívida pública portuguesa pelo IGCP em 1999 e 2000 foi objecto de uma auditoria, realizada com recurso a um consultor externo. A auditoria teve por objectivos, designadamente:

- A avaliação das opções em termos de instrumentos de financiamento, de regime de taxas de juro, indexantes, moedas, prazos e formas de colocação da dívida pública, bem como das opções relativas à realização de operações com derivados financeiros;

- A avaliação dos riscos associados à dívida pública portuguesa, designadamente, o risco cambial, o risco de refinanciamento, o risco da taxa de juro e o risco de crédito;
- A avaliação do valor de mercado da carteira de dívida pública portuguesa e dos custos que lhe estão associados.

O relatório final do consultor sobre a gestão da dívida directa do Estado por aquele Instituto fundamenta o que em seguida se apresenta sobre esta matéria.

A auditoria incidiu sobre a avaliação da gestão da dívida pública, utilizando a informação de gestão elaborada pelo próprio IGCP, isto é, não abrangeu a validação do modelo que suportou a opção do Governo por um determinado benchmark, nem do sistema informático que produz a informação de gestão[1] em que se baseia a análise efectuada. Deste modo, as conclusões formuladas apenas são válidas na medida em que a informação produzida através destes instrumentos e proporcionada pelo IGCP o for.

O IGCP nos comentários à nota de rodapé infra reconhece que o sistema seleccionado (Finance Kit da Trema) *"apresentava algumas insuficiências em matéria de avaliação de certos tipos de transacções e no apuramento do valor de mercado da carteira", acrescentando que, "relativamente ao primeiro aspecto, relevante no momento em que são transaccionadas as negociações, foi considerado que poderia ser superado pela utilização simultânea de outros sistemas paralelos de avaliação (Bloomberg) e pela prática de serem pedidas cotações para a mesma transacção a várias entidades"*.

Não deixará de referir-se que a solução implementada pelo IGCP para suprir as deficiências detectadas impede, enquanto permanecer em prática, o alcance efectivo de um dos requisitos-base no processo de selecção da base de dados (*Finance-Kit*), isto é, que ela seja utilizada para o tratamento de todas as operações *"desde a sua génese (no front office) até ao seu processamento e contabilização no back office"*.

Quanto ao não apuramento do valor de mercado da carteira entende o IGCP não ser crítico uma vez que, dada a natureza e dimensão da carteira, aquele valor é um valor teórico e efémero (varia em função da volatilidade dos preços), sendo sempre um valor aproximado, dada a impossibilidade de se obterem, em cada momento, cotações de mercado para todos os instrumentos, acrescentando que, *"na gestão da dívida, o valor de mercado da carteira de dívida é um valor importante sobretudo para análise relativa da carteira face ao benchmark, e para esse efeito as insuficiências detectadas no sistema (…), não foram consideradas relevantes"*.

No tocante à resposta do IGCP, e mesmo que se admitisse que o valor de mercado da carteira pudesse ser considerado pouco relevante, por "teórico e efémero", o mesmo deveria ser calculado e reportado à tutela da melhor forma possível, nos termos do disposto no enquadramento regulamentar que rege a actividade do IGCP (Despacho do Ministro das Finanças n.º 17.491/99 – II Série e Despacho do SETF n.º 1087/2000).

[1] No decurso da auditoria, foram efectuados pequenos testes aos dois sistemas informáticos mencionados. Quanto ao primeiro, embora não tenham sido detectadas incorrecções técnicas nas formas de cálculo dos indicadores de gestão testados, tais testes não foram suficientes para se demonstrar a impossibilidade de erros ou omissões. Para o segundo, os técnicos do IGCP admitem que por vezes ocorrem desvios entre as valorizações produzidas pelo sistema e as que resultam de cálculos efectuados autonomamente. Se este facto parece não influenciar a avaliação da gestão, na medida em que afectará na mesma medida a carteira real e a carteira de referência, o mesmo já se não pode afirmar em matéria de valor de mercado da dívida pública, indicador cuja qualidade fica aquém do desejável. No decurso da auditoria teve-se conhecimento da instalação de uma nova versão do software utilizado na produção da informação de gestão, que se espera poder vir a colmatar as deficiências da anterior.

Por outro lado, a afirmação do IGCP não toma em linha de conta que, hoje em dia, todo o conhecimento científico no domínio das finanças assenta precisamente no conceito de valor de mercado e que este, enquanto instrumento de análise e valorização, possui relativamente a outros conceitos potencialmente passíveis de ser utilizados (valores contabilísticos, valores faciais, etc.) vantagens relativas: tendencialmente proporcionará uma melhor aproximação ao valor efectivo dos activos em causa do que as metodologias alternativas, sendo também mais difícil de ser objecto de utilização manipulativa.

O IGCP refere, ainda, que *"está já em fase de implementação uma nova versão do Finance Kit, e que os testes feitos até à data revelam uma melhoria significativa"* na correcção e sofisticação dos cálculos.

6.5.2 – A revisão do *benchmark* e das orientações

Um primeiro aspecto que importa abordar é a alteração do *benchmark* e das orientações para a gestão da dívida pública directa, ocorrida em meados de 2000.

Essa modificação traduziu-se na opção do Governo[1] por uma carteira de referência com um nível de risco inferior e, consequentemente, um mais elevado custo. Esteve na origem desta alteração de política uma reformulação do modelo que produz as políticas óptimas alternativas, por terem sido detectados erros na sua especificação, susceptíveis de afectar a aderência do modelo à realidade e, consequentemente, a credibilidade da sua utilização na gestão da dívida pública portuguesa. Em Dezembro de 2001, no decurso da auditoria, teve-se conhecimento de que estava em curso uma nova alteração do *benchmark*. Sendo certo que os erros devem ser corrigidos, não se deve imprimir demasiada instabilidade a um referencial de longo prazo, sob pena de este deixar de o ser. Para além disto, cada alteração do *benchmark* revela a convicção de que, pelo menos em termos futuros, o *benchmark* substituído não era o melhor. Com razoável probabilidade esta afirmação é também válida em termos de passado, facto que potencialmente poderá ter induzido consequências negativas para a dívida pública portuguesa. Assim sendo, caso a versão actual ainda não tenha atingido o padrão de robustez e segurança desejáveis neste domínio, recomenda-se aos responsáveis do IGCP que dediquem a este assunto a atenção e o investimento necessários para que se possam alcançar padrões de estabilidade aceitáveis.

O IGCP na sua resposta afirma que tal como foi referido no relatório do consultor externo, *"o desenvolvimento de um modelo de gestão de risco para carteiras de dívida soberana é um processo complexo, onde não existe um corpo teórico de conhecimento que permita identificar de forma precisa o procedimento correcto a adoptar na especificação do modelo correspondente ao benchmark"*.

Num tal contexto, o IGCP tem procurado prosseguir o desenvolvimento desse modelo com alguma prudência e através de passos seguros. Apesar de *"continuar a investir no aperfeiçoamento do modelo existe a convicção de que não é possível atingir um modelo perfeito e imutável e que o modelo que tem vindo a ser aplicado, apesar das suas insuficiências, constitui um passo importante na explicitação de objectivos e de riscos e no controlo da gestão, face à situação anterior"*.

Parece importante salientar, a propósito da resposta do IGCP, que não nos encontramos face a um mero modelo teórico e especulativo, pois trata-se de um padrão a utilizar como elemento de referência na estratégia de financiamento a seguir pelo país e do respectivo conteúdo podem derivar implicações financeiras de extrema importância para a generalidade dos cidadãos. Por isso, é necessário que a

[1] Também neste caso se pode afirmar que a proposta do IGCP estava formulada de modo a transmitir a sua preferência por uma dada escolha, que foi a adoptada pelo Governo.

aplicação seja preparada com suficiente cuidado para que não se caia numa situação de excesso de volatilidade, neste domínio, como se verificou no período que mediou entre Setembro de 1999 e Dezembro de 2001, em que foram definidos três referenciais de curto prazo diferentes (dois *benchmarks* de longo prazo) para a gestão da dívida pública portuguesa.

As alterações das orientações para a gestão da dívida directa do Estado incidiram sobre:

- os instrumentos e transacções que o IGCP está autorizado a utilizar, indo no sentido de alargar o leque de opções admissíveis;
- os limites aos desvios admissíveis em matéria de riscos de refinanciamento e de taxa de juro, indo no sentido de os reduzir;
- os limites para a assunção de riscos de crédito, indo no sentido de os aumentar.

Por outro lado, sugere-se ao IGCP a implementação de um "painel de bordo" que permita fazer o acompanhamento permanente dos níveis alcançados pelas diferentes variáveis em função das quais a dívida deve, nos termos da lei, ser orientada.

6.5.3 – Opções de financiamento

Conforme já foi referido, para o ano 2000, o IGCP aprovou um plano de financiamento que, tendo por base a estimativa do volume de recursos a captar e as orientações para a gestão da dívida directa do Estado, contém as características principais dos empréstimos a emitir e algumas directrizes sobre a sua colocação.

A análise das operações de financiamento realizadas em 2000[1] permite concluir que foram cumpridas, na sua generalidade, as linhas de actuação preconizadas no programa de financiamento aprovado inicialmente e, entretanto, ajustado ao acréscimo de necessidades de financiamento que se verificou durante o ano. Exceptua-se o facto de não ter tido lugar a alteração das condições de emissão dos certificados de aforro, o que se ficou a dever a decisão governamental e não a qualquer acção ou omissão do IGCP.

Conforme já referido, as emissões concentraram-se numa linha de OT a 10 anos e numa linha subsidiária de OT a 5 anos. Marginalmente, foram utilizados instrumentos de curto prazo, para fazer face a necessidades pontuais sentidas, sobretudo, no final do ano. Esta actuação está conforme com o Programa de Financiamento. No entanto, verificou-se que a opção de concentrar as emissões de dívida pública em obrigações a 10 anos, que tinha por objectivo a redução do risco de liquidez, revelou-se incapaz de produzir resultados que alterassem significativamente o posicionamento relativo dos spreads da dívida pública portuguesa face aos obtidos pelos restantes Estados europeus.

Os empréstimos foram, em geral, emitidos em euros e a taxa de juro fixa, o que se tem como conforme com o enquadramento regulamentar aplicável e com as condições de mercado então prevalecentes.

A colocação de títulos de médio e longo prazo fez-se quer por via sindicada quer através de leilão. Não foi possível, no decurso da auditoria, identificar documentalmente os critérios que presidiram às

[1] Cfr. ponto 6.2.1

opções tomadas nesta matéria, nem os que estiveram na base da selecção das instituições financeiras convidadas para constituir os sindicatos.

Ouvido sobre esta questão, o IGCP não prestou quaisquer esclarecimentos.

Consequentemente, não foi possível avaliá-los nem verificar a sua aplicação. Embora não tenha sido observado qualquer facto que mereça reparo, recomenda-se ao IGCP que documente melhor os fundamentos das suas decisões nestas matérias, de forma a ficarem progressivamente mais claros os motivos que suportam tais decisões, facilitadando a objectividade da análise a posteriori dos resultados.

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros

No ano em apreço, os objectivos das operações envolvendo *swaps*, definidos pelo Instituto de Gestão da Dívida Pública, foram, em síntese, os seguintes:

- Realização de *swaps* associados à contracção de empréstimos, tendo em vista a obtenção de condições mais vantajosas do que as que seria possível conseguir através de emissões directas em euros;
- Diminuição da duração da carteira de forma a aproximá-la da duração prevista na carteira de referência, de modo a reduzir o risco de taxa de juro;
- Diminuição da exposição ao risco cambial.

Na prossecução destes objectivos, o Instituto de Gestão do Crédito Público efectuou, em 2000, 28 operações de *swap*, das quais 3 foram *swaps* primários. Foi ainda realizada uma operação de swaption. Concluiu-se que, na sua realização, foram, regra geral, observadas as normas aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo, tendo-se verificado que:

- as operações foram autorizadas pela entidade competente;
- concluída a negociação, foi preenchido e assinado pelo operador, bem como por quem autorizou, o trade ticket[1] respectivo;
- foram assinadas as confirmações respectivas pelas duas partes, com excepção das confirmações das operações de financiamento e dos swaps realizados sobre *euro commercial paper*. Por último desconhece-se a existência da confirmação da contraparte no tocante ao swap realizado sobre um *euro commercial paper* com data-valor de 17 de Novembro de 2000.

Verificou-se igualmente, a conformidade entre a informação remetida ao Tribunal pelo IGCP, sobre as operações realizadas, e os elementos constantes dos *trade ticket* respectivos.

[1] Documento interno de preenchimento obrigatório, de onde constam os elementos essenciais da operação realizada.

No âmbito da auditoria foram analisadas 25[1] operações com derivados financeiros, a saber, 19 *swaps* que podem ser considerados estratégicos[2], 5 *swaps* relativos a operação de trading[3] e uma *swaption*[4]. As operações estratégicas destinaram-se, sobretudo, a reduzir a duração da carteira e, consequentemente, a exposição ao risco de taxa de juro. Das 19 operações de *swap* contratadas durante o ano 2000, 17 tiveram esta finalidade e as duas restantes visaram reduzir a exposição ao risco cambial. Estas operações registavam no final do ano um ganho potencial de 105,247 milhões de euros. Das cinco operações de *trading*, apenas uma estava aberta no final de 2000, tendo-se registado um ganho líquido de 154 milhares de euros nas quatro operações encerradas. A posição aberta registava no final do ano um prejuízo potencial de cerca de 282 milhares de euros. Em síntese, das 24 operações de *swap* analisadas resultou, um ganho efectivo de 154 milhares de euros e um ganho potencial de 104,965 milhões de euros.

A *swaption* realizada em 2000, visou fixar em 4,84% a taxa de juro de um financiamento de 200 milhões de euros, com um cupão anual de 3,98%, o qual incluía uma sequência de opções de venda por parte dos investidores ao Estado. A realização possibilita ao Estado efectuar um swap, pagando um prémio de 0,86% sobre o valor da emissão, numa situação em que as alternativas de colocação de nova dívida equiparada representavam um custo adicional de cerca de 50 p.b. (0,5%). Importa, no entanto, referir que caso, em primeira instância, o título que justificou a contratação desta mesma *swaption* não tivesse sido emitido com a inclusão de várias opções para o investidor, o resultado financeiro teria sido francamente mais favorável aos interesses do Estado, que suportaria em termos futuros um custo anual inferior em cerca de 64 p.b. (0,64%).

6.5.5 – Avaliação dos riscos associados à dívida pública portuguesa

A análise consistiu na avaliação do risco cambial, em termos de exposição primária e da exposição líquida (Quadro VI.6), do risco de refinanciamento (Quadros VI.7 e VI.8), do risco de taxa de juro, medido pelo prazo médio de refixação, pelo perfil de refixação e pela duração modificada (Quadros VI.9 e VI.10), e do risco de crédito da carteira da dívida (Quadro VI.11), sendo para tanto utilizados os elementos fornecidos pelo sistema de produção de informação de gestão do IGCP. Procedeu-se, então, à comparação do valor destes indicadores para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência e os desvios apurados foram confrontados com os limites fixados nas Orientações para a gestão da dívida directa do Estado.

Saliente-se, a este propósito, que o IGCP nem produziu o relatório trimestral de gestão correspondente ao 2º trimestre, facto do qual deu conhecimento à tutela, nem manteve os registos dos valores assumidos por todas as variáveis cujos níveis são passíveis de controlo nos termos da lei.

[1] Apenas não foram analisados os três *swaps* primários, cuja avaliação não pode ser dissociada da das operações de financiamento a que se encontram ligados.

[2] Operações que se destinam a modificar as condições dos empréstimos existentes, ajustando o perfil da carteira real ao da carteira de referência. A sua realização é tanto mais necessária quanto mais as características das emissões de dívida pública realmente feitas se afastam das características do *benchmark*.

[3] Operações que se destinam a alterar temporariamente os efeitos das condições de empréstimos existentes, procurando tirar partido de expectativas de evolução transitória de variáveis financeiras.

[4] Opção de realizar um *swap* numa data futura ou até uma data pré determinada, estabelecendo na data do contrato as condições financeiras da operação.

Quadro VI.6 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

	1.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações
Exposição cambial primária				
Total	**7,2%**	**8,2%**	**7,4%**	**20%**
USD	4,5%	5,2%	4,8%	10%
JPY	1,6%	2,1%	1,8%	10%
GBP	0,4%	0,5%	0,5%	3%
CHF	0,5%	0,4%	0,2%	3%
Outras (Convertíveis)	0,2%	0,1%	0,1%	5%
Exposição cambial líquida				
Total	**2,9%**	**3,2%**	**2,8%**	**10%**
USD	1,6%	1,8%	1,6%	10%
JPY	0,4%	0,6%	0,5%	5%
GBP	0,4%	0,5%	0,5%	3%
CHF	0,5%	0,4%	0,3%	3%
Outras (Convertíveis)	0,0%	0,0%	0,0%	2%

Fonte: IGCP

A exposição cambial primária e a exposição líquida têm por referência a carteira ajustada que engloba o conjunto de todos os empréstimos que constituem a carteira da dívida total (primária) e dos contratos de derivados financeiros que sobre ela tenham sido contratados (líquida), com exclusão da dívida referente aos Certificados de Aforro séries A e B. Por seu turno a carteira da dívida total engloba conjunto de todos os empréstimos que constituem a dívida directa do Estado em qualquer momento, qualquer que tenha sido a sua origem, excluindo-se as promissórias emitidas pelo Estado no âmbito da sua participação em instituições internacionais.

Como se pode verificar através da análise do quadro supra, no final do quarto trimestre, tanto a exposição primária como a exposição líquida, em moedas diferentes do euro, ficaram bastante aquém dos limites definidos nas Orientações.

Quadro VI.7 – Perfil de maturidades da dívida *"Outstanding"*

Prazos	1.º Trimestre			Guidelines (1º Trim.)	3.º Trimestre			4.º Trimestre			*Guidelines* (3.º e 4.º Trim.)
	Carteira Real	*Benchmark*	Diferença		Carteira Real	*Benchmark*	Diferença	Carteira Real	*Benchmark*	Diferença	
1A	9,02%	13,43%	-4,41%	[-5%,5%]	8,11%	9,54%	-1,42%	9,18%	9,22%	-0,04%	[-5%,5%]
2A	9,32%	9,24%	0,07%	[-5%,5%]	9,06%	8,99%	0,06%	8,65%	8,66%	-0,01%	[-5%,5%]
3A	3,21%	3,20%	0,01%	[-5%,5%]	12,42%	12,36%	0,06%	14,01%	13,97%	0,04%	[-5%,5%]
4A	16,86%	16,64%	0,22%	[-5%,5%]	15,08%	14,83%	0,25%	13,14%	13,20%	-0,06%	[-5%,5%]
5A	12,78%	9,84%	2,95%	[-5%,5%]	4,85%	4,81%	0,04%	9,53%	8,09%	1,44%	[-5%,5%]
6A	7,57%	7,40%	0,17%	[-5%,5%]	9,01%	8,20%	0,81%	4,85%	4,87%	-0,02%	[-2,5%,2,5%]
7A	7,61%	7,59%	0,02%	[-5%,5%]	6,87%	6,82%	0,05%	7,19%	7,24%	-0,05%	[-2,5%,2,5%]
8A	3,30%	3,25%	0,06%	[-5%,5%]	7,80%	7,75%	0,06%	7,26%	7,30%	-0,04%	[-2,5%,2,5%]
9A	6,59%	6,53%	0,07%	[-5%,5%]	10,16%	10,11%	0,05%	10,04%	10,10%	-0,05%	[-2,5%,2,5%]
10A	10,38%	12,12%	-1,74%	[-5%,5%]	10,05%	10,28%	-0,22%	9,94%	11,09%	-1,15%	[-2,5%,2,5%]
+10A	13,37%	10,78%	2,59%	[-5%,5%]	6,58%	6,32%	0,26%	6,21%	6,27%	-0,06%	[-2,5%,2,5%]

Fonte: IGCP

O perfil de maturidades da carteira tem por referência a carteira ajustada e indica a percentagem da carteira que vence em cada um dos anos.

Verifica-se que foram respeitados os limites constantes das Orientações, sendo no entanto de salientar que as alterações do *benchmark* ocorridas em Julho de 2000, vieram também modificar a carteira de referência, tendo o processo de avaliação dos desvios sido reiniciado, ficando assim ultrapassado o problema da proximidade do desvio existente no 1.º trimestre relativamente ao limite inferior fixado para a dívida com maturidade até um ano e também, de alguma forma, em relação à dívida a vencer com maturidades de cinco anos e com mais de dez anos.

Quadro VI.8 – Perfil de maturidades da dívida acumulada

Prazos	1.º Trimestre		3.º Trimestre		4.º Trimestre		*Guidelines*
	Carteira Real	*Benchmark*	Carteira Real	*Benchmark*	Carteira Real	*Benchmark*	
1A	9,0%	13,4%	8,1%	9,5%	9,2%	9,2%	= 20,0%
2A	18,3%	22,7%	17,2%	18,5%	17,8%	17,9%	= 35,0%
3A	21,5%	25,9%	29,6%	30,9%	31,8%	31,8%	= 45,0%
4A	38,4%	42,5%	44,7%	45,7%	45,0%	45,0%	
5A	51,2%	52,3%	49,5%	50,5%	54,5%	53,1%	
6A	58,7%	59,7%	58,5%	58,7%	59,4%	58,0%	
7A	66,4%	67,3%	65,4%	65,6%	66,5%	65,2%	
8A	69,7%	70,6%	73,2%	73,3%	73,8%	72,5%	
9A	76,3%	77,1%	83,4%	83,4%	83,8%	82,6%	
10A	86,6%	89,2%	93,4%	93,7%	93,8%	93,7%	
+10A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: IGCP

O perfil de maturidades da dívida acumulada tem por referência a carteira ajustada e indica a percentagem da dívida da vencer até determinado ano, em termos acumulados.

Os limites encontram-se respeitados, havendo a realçar um aumento significativo, ao longo do ano, do peso da dívida com maturidades até três anos.

Quadro VI.9 – Perfil de *"refixing"* da carteira (distribuição por *buckets* das parcelas a refixar em % do valor actual da carteira)

Prazos	1.º Trimestre			*Guidelines* (1.º Trim.)	3.º Trimestre			4.º Trimestre			*Guidelines* (3.º e 4.º Trim.)
	Carteira Real	*Benchmark*	Diferença		Carteira Real	*Benchmark*	Diferença	Carteira Real	*Benchmark*	Diferença	
1A	26,53%	37,87%	-11,34%	= 10%	20,68%	21,37%	-0,69%	21,44%	21,18%	0,26%	= 10%
2A	9,81%	9,13%	0,68%		8,15%	8,03%	0,12%	8,10%	8,06%	0,04%	= 15%
3A	4,11%	3,53%	0,58%		10,76%	10,64%	0,12%	10,87%	11,13%	-0,26%	= 20%
4A	13,26%	12,69%	0,57%		10,64%	10,82%	-0,19%	10,30%	10,27%	0,02%	
5A	10,68%	9,35%	1,33%		5,94%	5,88%	0,06%	9,67%	8,53%	1,15%	
6A	7,48%	6,88%	0,59%		9,07%	8,39%	0,68%	5,56%	5,61%	-0,05%	
7A	6,63%	6,18%	0,45%		6,84%	6,79%	0,05%	6,89%	6,94%	-0,04%	
8A	3,06%	2,60%	0,47%		7,07%	7,01%	0,06%	6,81%	6,84%	-0,03%	
9A	4,78%	4,56%	0,22%		8,30%	8,23%	0,07%	8,18%	8,21%	-0,03%	
10A	6,15%	3,12%	3,03%		6,64%	7,13%	-0,50%	6,55%	7,65%	-1,10%	
+10A	7,52%	4,09%	3,42%		5,92%	5,70%	0,22%	5,63%	5,59%	0,05%	

Fonte: IGCP

O perfil de *refixing* indica a percentagem da carteira que refixa ou vence (taxa fixa) em cada um dos anos, tendo como referencial a carteira ajustada. Pela análise do quadro verifica-se, após a alteração do

benchmark que se reflecte nos 3.º e 4.º trimestres, uma grande margem de folga entre os limites fixados, tendo-se verificado que tais limites foram respeitados.

Quadro VI.10 – Duração modificada

(un. = anos)

	Carteira	*Benchmark*
31-Dec-98	2,74	2,74
30-Jun-99	3,02	2,67
28-Dec-99	2,87	2,47
31-Mar-00	3,25	2,63
30-Jun-00	3,14	2,64
30-Sep-00	3,05	3,05
31-Dec-00	2,96	2,99

Fonte: IGCP

A duração modificada representa a sensibilidade do valor de mercado da dívida a variações das yields de mercado. Este foi outro dos domínios que sofreu o impacto das alterações ocorridas por força das novas Orientações de Julho de 2000, registando-se no final do ano uma ligeira diferença entre os indicadores das carteiras.

Quadro VI.11 – Evolução do risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor, em cada momento do tempo

	31-03-2000	30-06-2000	30-09-2000	31-12-2000
Carteira	43%	39%	40%	32%
Benchmark	62%	57%	67%	58%

Fonte: IGCP

Como se verifica através da análise dos valores do quadro, os limites foram respeitados.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores apresentados nos quadros revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP, durante o exercício económico de 2000, respeitou os parâmetros que lhe são aplicáveis.

Valerá a pena realçar que as alterações regulamentares ocorridas neste domínio, em Julho de 2000, e que se consubstanciaram na modificação da carteira de referência e na alteração das Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP, conduziram a um controlo mais apertado das variáveis relacionadas com os riscos de refinanciamento e de taxa de juro. No entanto, no curto prazo, dada a alteração introduzida no *benchmark*, de alguma forma facilitaram a observação pelo IGCP dos limites impostos. No que respeita ao risco de crédito, as alterações são propiciadoras do aumento deste tipo de riscos a vários níveis, facto que de algum modo proporciona, também, ao IGCP maiores graus de liberdade na gestão da dívida directa do Estado.

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública portuguesa

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública, aferido pela respectiva taxa interna de rendibilidade (Quadro VI.12) e pela avaliação das condições de financiamento obtidas (Quadro VI.13), medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, sendo para tanto utilizados os elementos fornecidos pelo sistema de produção de informação de gestão do IGCP.

Quadro VI.12 – Desempenho da carteira real e do *benchmark* durante o ano 2000
(Taxas internas de rentabilidade anualizadas)

	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Taxa composta (2)
Carteira	4,95%	1,67%	6,45%	12,26%	6,30%
Benchmark (1)	4,31%	1,87%	5,69%	12,87%	6,14%
Diferença (pontos base)	64	-20	76	-61	16

Fonte: IGCP

(1) O *benchmark* foi alterado em Julho de 2000, facto que dificulta a análise comparativa durante todo o período.

(2) Em termos gerais esta taxa fornece-nos uma imagem aproximada do diferencial de custos entre a carteira real e o *benchmark*, registado durante o período. Também aqui, a alteração do *benchmark* a meio do ano dificulta as comparações.

O indicador em causa traduz a noção de custo económico global de manutenção da carteira por parte da República e evidencia o custo dos juros e as oscilações do preço da carteira resultante das alterações do custo dos fundos e das oscilações cambiais.

Como se observa o custo da carteira real superou o da carteira de referência, tendo para o efeito contribuído a maior exposição cambial da carteira real.

Quadro VI.13 – Diferença de *spreads* entre a carteira real e o *benchmark* durante o ano 2000

	Carteira Real		*Benchmark*	
	Spread (pontos base)	Montante (10^9 euros)	*Spread* (pontos base)	Montante (10^9 euros)
1º Semestre				
Dívida Total	**- 11**	**6844,9**	**- 15**	**9592,0**
Empréstimos de Curto Prazo	- 9	86,4	- 12	2398,0
BT 12 meses			- 12	2398,0
CEDIC	- 9	86,4		
ECP				
Empréstimos de M/L Prazo	- 11	6658,7	- 15	7194,0
OT 5 anos	- 10	2026,9	- 10	2398,0
OT 10 anos	- 11	4631,8	- 16	4796,0
Linha de Crédito Interna	1,25	99,8		
2º Semestre				
Dívida Total	**- 21**	**1880,2**	**- 18**	**1543,0**
Empréstimos de Curto Prazo	- 14	866,2	- 12	169,0
BT 12 meses			- 12	169,0
CEDIC	- 14	364,9		
ECP	- 14	500,3		
Empréstimos de M/L Prazo	- 21	1015,0	- 18	1374,0
OT 5 anos	- 12	500,0	- 13	326,0
OT 10 anos	- 27	515,0	- 19	1049,0
Linha de Crédito Interna				

Fonte: IGCP

Neste quadro, os valores traduzem os diferenciais obtidos no custo médio da dívida face à *Euribor* nas duas carteiras, tendo sido decisivo para este desempenho o calendário das emissões.

A análise dos indicadores apresentados revela que a gestão da dívida pública portuguesa efectuada pelo IGCP, durante o exercício de 2000, conduziu a um desempenho desfavorável relativamente ao apresentado pela carteira de referência. Tal consideração é válida tanto em termos do custo económico global da carteira de dívida, como ao nível do custo da dívida especificamente emitida no período em análise (*spread* médio superior ao apresentado pela carteira de referência)[1]. No entanto, como se afirmou anteriormente, a gestão que foi feita dos diversos riscos em presença situou-se dentro dos parâmetros de actuação que são permitidos ao IGCP.

O IGCP, na sua reposta, afirma que *"os cenários previstos por si para a evolução das variáveis financeiras relevantes, essencialmente no que diz respeito à evolução cambial do euro, não se vieram a verificar e assim das opções feitas (…), em função desse cenário, resultou um desempenho negativo da carteira face ao benchmark".*

> *"A alteração do benchmark a meio do ano, e acima de tudo a incerteza quanto ao momento efectivo em que essa substituição iria ocorrer, dificultaram as tomadas de decisão quanto ao posicionamento estratégico da carteira na primeira metade do ano, designadamente em termos de risco de taxa de juro. Durante a maior parte do ano a carteira real esteve longa em duration face ao benchmark antigo mas veio a revelar-se neutra face à nova carteira de referência aprovada em Julho".*

[1] *Spreads* em relação à *Euribor*.

No tocante à evolução das taxas de juro *"o cenário que se veio a verificar em 2000, aliás mais concretamente nos últimos 2 meses do ano, divergiu sensivelmente do cenário em que se baseou a definição da estratégia de gestão adoptada em 2000"*. Até Setembro a estratégia adoptada revelou-se correcta, *"mas a partir dessa data, e muito acentuadamente em Dezembro, verificou-se uma inversão da tendência da evolução, que eliminou os ganhos acumulados até essa data"*.

Nos termos das Orientações para a gestão da dívida directa do Estado, o IGCP deveria apresentar informação sobre o custo *cash-flow*[1] e o custo orçamental da carteira[2], o que não aconteceu. Apesar de em termos substantivos (custo económico global da dívida para o respectivo emitente), não ser provável que as variáveis em causa possam transmitir informação capaz de alterar de forma radical as conclusões que são extraídas com base nos indicadores actualmente apresentados, recomenda-se que, enquanto se mantiver o presente enquadramento da gestão da dívida pública, o IGCP produza e analise a informação em causa.

O IGCP na sua resposta afirma tratar-se de uma lacuna que se deve a factores de ordem operacional e conceptual, que estão em vias de ser resolvidos, prevendo-se para 2002 a construção de um primeiro modelo de apuramento do CaR (*cost at risk*), e que sejam calculados os indicadores de custo *cash flow* e orçamental, para as duas carteiras, para o período de 2000 a 2002.

Relativamente aos comentários do IGCP, embora se reconheça que existem, de facto, alguns problemas conceptuais relacionados sobretudo com a implementação do BaR e de alguns dos conceitos e variáveis que se lhe encontram associados, o mesmo dificilmente poderá ser afirmado relativamente aos indicadores de custo *cash-flow* e custo orçamental.

6.6 – Aplicação do produto de empréstimos

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

O produto dos empréstimos públicos emitidos em 2000, ao abrigo da Lei do Orçamento totalizou 2.039.852 milhares de contos, dos quais 2.005.286 milhares de contos provenientes de emissão de dívida denominada em moeda nacional e 34.565,9 milhares de contos de emissão de dívida denominada em moeda estrangeira.

Ao valor indicado anteriormente acrescem 1.497 e 13.266 milhares de contos que correspondem a CEDIC's e Certificados de Aforro, respectivamente, emitidos ao abrigo da LOE/99, cujo produto só foi entregue ao Tesouro em 2000.

No início de 2001, no período complementar para a emissão de dívida pública previsto no art.º 9.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, e ainda ao abrigo da LOE/2000, foi emitida dívida em moeda nacional, no montante de 103.239 milhares de contos.

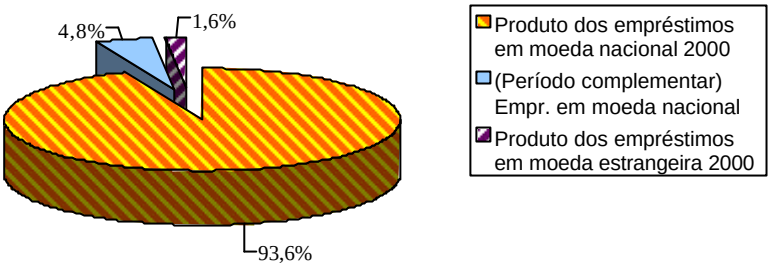
Deste modo, o valor do produto em moeda nacional totalizou 2.123.288 milhares de contos, cerca de 98,4% do valor global, enquanto o peso relativo do produto em moeda estrangeira, no valor de

[1] Montante dos encargos com juros, prémios, descontos de emissão e comissões incorridos num período imputando-se ao exercício a parte vencida e não paga dos juros (base de accruals).

[2] Montante dos encargos com juros, comissões e outros encargos liquidados num período, relativamente a uma carteira da dívida.

34.565,9 milhares de contos, como se referiu, foi de cerca de 1,6%. Desta distribuição se dá conta no gráfico seguinte:

Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos



Ao montante acima mencionado, acrescem 125.296 milhares de contos[1], correspondentes ao saldo transitado do ano anterior.

De realçar que, no ano em apreço, registou-se uma importante alteração na forma de contabilização dos certificados de aforro com consequência no montante das emissões, no produto de emissão e nos encargos da dívida pública. Em anos anteriores, no mapa do movimento da dívida directa a cargo do IGCP, era evidenciado o montante das emissões (valor resultante da subscrição dos certificados), sendo o valor dos juros capitalizados, líquidos de IRS, acrescidos ao montante da dívida respectiva, inscritos naquele mapa em "Outros aumentos", como "progressão do valor dos certificados de aforro".

No ano em apreço, o valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de IRS, foi considerado como emissão e como tal contabilizado na conta de OET "Produto da venda de certificados de aforro DL 43543" e, posteriormente, convertido em receita creditícia, em "Passivos Financeiros", para, conjuntamente com a receita fiscal (IRS retido), servir de contrapartida ao registo como despesa dos juros capitalizados (valor bruto).

Comparando os valores das emissões inscritos a que atrás se fez referência, com os valores do produto registado nas contas do Tesouro, apuraram-se diferenças no montante global de 146.365 contos, resultantes de abatimentos aos valores de emissão, no montante de 23.876.919 contos, e de acréscimos no valor de 24.023.284 contos, que se encontram explanados no quadro seguinte:

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Cap. VI, ponto 6.6.2.

Quadro VI.14 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2000

(em escudos)

Designação	Mapa do movimento da dívida pública			Valores		Produto das emissões LO/00
	Emissões em 2000 (1)	Período Complementar (2)	Total (1)+(2)	a deduzir	a acrescer	
Dívida em moeda nacional (1)	**2 009 789 660 548**	**103 239 37 30**	**2 113 029 097 878**	**13 765 183 997**	**24 023 283 750**	**2 123 287 197 631**
OT 1977 – Nac. expropriações	5 766 825 000	-	5 766 825 000	(a) 5 766 825 000	-	-
OT – Médio prazo	1 347 978 217 134	-	1 347 978 217 134	(b) 2 455 482 736	(c) 9 260 437 576	1 354 783 171 974
ECP	64 713 183 435	-	64 713 183 435	-	-	64 713 183 435
CEDIC	89 761 704 686	79 239 37 30	169 001 142 016	-	(d) 1 496 723 174	170 497 865 190
Repos	442 182 472	-	442 182 472	-		442 182 472
Certificados de Aforro	475 584 671 781	24 000 000 000	499 584 671 781	(f) 221	(e) 13 266 123 000	512 850 794 560
Contrato de abertura de crédito	20 000 000 000	-	20 000 000 000	-	-	20 000 000 000
Promissórias	5 542 876 040	-	5 542 876 040	(a) 5 542 876 040	-	-
Dív. em moeda estrangeira (2)	**44 677 595 973**	**-**	**44 677 595 973**	**10 111 735 037**	**-**	**34 565 860 936**
ECP	34 565 860 936	-	34 565 860 936	-	-	34 565 860 936
Promissórias	10 111 735 037	-	10 111 735 037	(a) 10 111 735 037	-	-
Total (1)+(2)	**2 054 467 256 521**	**103 239 437 330**	**2 157 706 693 851**	**23 876 919 034**	**24 023 283 750**	**2 157 853 058 567**

(a) Operações de que resulta acréscimo de dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Menos valias apuradas na emissão.

(c) Mais valias apuradas na emissão.

(d) Produto da emissão de CEDIC's, realizada 1999, cuja transferência para "Produto de empréstimos interno 1999" só ocorreu em 2000.

(e) Produto de emissões de Certificados de Aforro de 1999, entregue em 2000.

(f) Valor que ficou na posse do IGCP.

Essas diferenças, para além de se deverem às mais e menos valias resultantes de colocações acima e abaixo do par, no valor de, respectivamente, 9.260,4 e 2.455,5 milhares de contos, são também explicadas pelo seguinte:

- Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que, pela sua natureza, não geram fluxos financeiros, no valor de 21.421,4 milhares de contos;
- Produto da emissão de CEDIC's, no valor de 1.496,7 milhares de contos, que, como foi referido no Parecer sobre a CGE/99[1], resulta de uma emissão realizada em Setembro de 1999, cuja transferência para a conta "Produto de empréstimos internos – 1999", só ocorreu em 2000;
- Produto de emissões de certificados de aforro realizadas em 1999, cuja transferência para o Tesouro só ocorreu em 2000, no valor de 13.266 milhares de contos[2].

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Cap. VI, ponto 6.6.1.

[2] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Cap. VI, ponto 6.6.1.

6.6.2 – Aplicação do produto de empréstimos

A aplicação do produto dos empréstimos, em 2000, encontra-se sistematizada no quadro seguinte:

Quadro VI.15 – Produto e aplicação dos empréstimos em 2000

(em milhares de contos)

Designação	Saldo do ano económico de 1999 (1)	Produto das emissões – LO/00			Total (3)=(1)+(2)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2001 (5)=(3)-(4)
		Em 2000	"Período compl."	Total (2)		Despesa orçamental	Operações Especificas do Tesouro	Total (4)	
Produto da venda de certificados de aforro DL 43453	-	(b) 488 851	24 000	512 851	512 851	488 851	-	488 851	(e) 24 000
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000	**125 296**	**1 531 198**	**79 239**	**1 610 436**	**1 735 732**	**1 539 428**	(d) **157 214**	**1 696 642**	(e) **39 091**
CEDIC (a)	-	(c) 91 259	79 239	170 498	170 498				
OT – Médio prazo (a)	-	1 354 783	-	1 354 783	1 480 079				
ECP (a)	-	64 713	-	64 713	64 712				
Repos (a)	-	442	-	442	442				
Contrato de abertura crédito (a)	-	20 000	-	20 000	20 000				
Produto dos empréstimos em moeda estrangeira 2000	-	34 566	-	34 566	34 566	34 566	-	34 566	-
ECP	-	34 566	-	34 566	34 566	-	-	-	-
Totais	**125 296**	**2 054 615**	**103 239**	**2 157 853**	**2 283 149**	**2 062 845**	**157 214**	**2 220 058**	**63 091**

(a) Empréstimos cujos respectivos produtos estão inscritos na Conta "Produto de empréstimos em moeda nacional 2000". Por esta razão não é possível afectar, com precisão, o produto dos diversos títulos à despesa realizada.

(b) Inclui 13.266 milhares de contos de emissões de 1999, entregues em 2000, bem como o valor da progressão dos Certificados de Aforro de 2000, resultante da capitalização dos juros, no montante de 110.488 milhares de contos que, a partir de 2000, passaram a integrar o produto.

(c) Inclui 1.496,7 milhares de contos de CEDIC's emitidos em 1999, cujo produto só foi transferido para a conta "Produto Empréstimos internos 1999" em 2000.

(d) Este valor resulta da liquidação de encargos decorrentes de assunção de passivos, aquisições de créditos e "regularização de responsabilidades", cujas autorizações foram concedidas ao abrigo da LOE/99, mas o pagamento só ocorreu em 2000, ascendendo a 125.296 milhares de contos bem como da liquidação de encargos decorrentes de operações similares efectuadas no ano em apreço ao abrigo dos artig. os 77.º e 78.º da Lei do Orçamento para 2000, que totalizaram 31.918 milhares de contos.

(e) Em virtude de no período complementar apenas se terem efectuado emissões de CEDIC's e Certificados de Aforro, considerou-se que o produto dos restantes títulos, emitidos no ano, foi utilizado, na sua totalidade, em despesa orçamental e operações específicas do Tesouro, sendo o saldo depositado no Tesouro imputado apenas às emissões relativas ao período complementar.

Como se pode observar no quadro anterior, o produto das emissões de certificados de aforro de 2000, acrescido do produto das emissões de 1999, que só foi entregue no início de 2000, totalizando cerca de 488.851 milhares de contos, foi aplicado, integralmente, no financiamento da execução orçamental. O produto das emissões realizadas no período complementar, cerca de 24.000 milhares de contos, transitou em saldo para 2001.

No que respeita à aplicação do produto dos empréstimos em moeda estrangeira, o mesmo foi igualmente aplicado, na totalidade, no financiamento da execução orçamental.

Como referido anteriormente, na conta "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000" foi inscrito o produto das emissões de CEDIC's, de OT's e ECP's, realizadas em moeda nacional, bem como do contrato de abertura de crédito e da operação de REPOS, totalizando 1.610.436 milhares de

contos[1], dos quais 1.539.428 milhares de contos foram utilizados no financiamento da execução orçamental e cerca de 31.918 milhares de contos foi utilizado na liquidação de encargos decorrentes de operações de "assunção de passivos" e "regularização de responsabilidades", cujas autorizações foram concedidas ao abrigo dos art.os 77.º e 78.º da LOE/2000, tendo transitado, em saldo, para o ano 2001, na conta em análise, cerca de 39.091 milhares de contos. Parte deste valor, cerca de 5.232,6 milhares de contos, foi utilizado durante o mês de Janeiro de 2001, período complementar, na liquidação de encargos autorizados ao abrigo do art.º 78.º da LOE/2000, por operações específicas do Tesouro, sem cobertura orçamental, como se dá conta no ponto seguinte.

6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A Assembleia da República, pelo art.º 77.º – "Aquisição de activos e assunção de passivos", da LOE/2000, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar:

"a) A adquirir créditos e a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas pública 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 no âmbito da conclusão dos respectivos processos de liquidação;

b) A assumir os passivos do Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto, das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, S.A., independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação."

Por sua vez o art.º 78.º – "Regularização de responsabilidades", autoriza igualmente o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a regularizar determinadas responsabilidades, 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 2000;

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, total ou parcialmente, 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 nº 332/91, de 6 de Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro;

[1] Inclui 1.496,7 milhares de contos de CEDIC's emitidos em 1999, cujo produto só foi transferido pelo IGCP para a conta "Produto dos empréstimos internos 1999" em 2000, só estando disponível para aplicação no ano em apreço.

e) Satisfação de responsabilidades emergentes do Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes-I ao IFADAP;

f) Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991, e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;

g) Regularização de responsabilidades emergentes do processo de financiamento à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, entre 1981 e 1988, até ao limite de 150 000 000$."

Pelo art.º 86.º do mesmo diploma e com as alterações que lhe foram introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 6-A/2000, de 4 de Abril, o Governo ficou autorizado, para financiamento das operações referidas nos art.os 77.º e 78.º, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no art.º 85.º do referido diploma (565,5 milhões de contos), até ao limite de 50 milhões de contos, ao qual acresce o montante não utilizado da autorização concedida no art.º 74.º da LOE/99.

Relativamente ao limite do endividamento líquido estabelecido, é de salientar que, adicionando ao referido valor de 50 milhões de contos o montante não utilizado da autorização concedida pelo art.º 74.º da LO/99, o Governo ficou autorizado, para financiamento de operações desta natureza, a aumentá-lo até cerca de 393 milhões de contos, como se demonstra:

	(em contos)
Limite de endividamento estabelecido para 1999	[1]675.243.144
Operações autorizadas em 1999	- 332.224.468
Montante não utilizado em 1999	343.018.676
Montante indicado no art.º 86º da LOE/2000[2]	+ 50.000.000
Limite de endividamento para 2000	**+393.018.676**

Deste modo, considerando que as operações efectuadas em 2000, ao abrigo dos referidos artigos 77.º e 78.º ascenderam a 92.031.069 contos, conforme se evidencia no quadro seguinte, o limite de endividamento estabelecido foi mais do triplo do necessário, ascendendo o montante não utilizado desta autorização a cerca de 301 milhões de contos.

Mais uma vez, à semelhança de anos anteriores, se salienta que a forma como estes limites têm sido fixados pela Assembleia da República, fazendo acrescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, sem que estes sejam quantificados, põe em causa a transparência da Lei do Orçamento, no respeitante ao acréscimo do endividamento público, bem como o próprio significado de tais limites.

Na sua resposta a DGT, considera que *"…o limite de endividamento estabelecido para 1999 foi de 557 243 144 contos e não de 675 243 144 contos"* e, consequentemente, o limite de endividamento para 2000 seria de 275.018.676 contos. Em causa está, como se referiu no Parecer sobre a Conta Geral do

[1] Ver Parecer sobre a CGE/99, Cap. VI, ponto 6.6.3.

[2] Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 6-A/2000, de 4 de Abril.

Estado de 1999[1], o acréscimo fixado pela Lei de Revisão do Orçamento de 99 (Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro), para cumprimento de obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde, no valor de 118 milhões de contos.

No ano em apreço, aquela direcção-geral não considera *"este acréscimo na determinação dos limites de endividamento porque a Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000, ao estabelecer os novos limites anuais, não teve em conta a rectificação efectuada à Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1999."*.

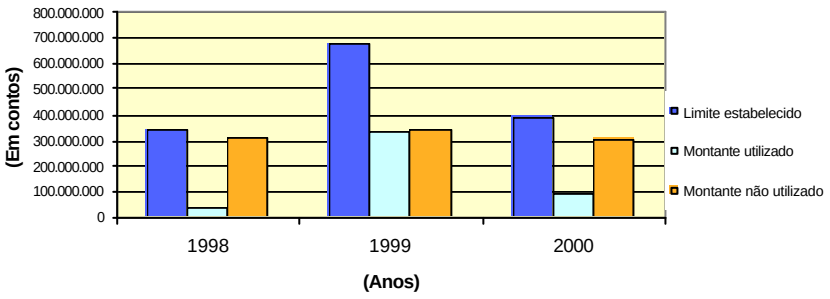
Ora, não nos parece razoável partir do pressuposto que o legislador ao fixar os limites de endividamento para o ano 2000 ignorasse que a LOE/99 tinha sido rectificada. Para além disso, não se compreende esta interpretação da DGT, uma vez que esta Direcção-Geral, embora argumente que a LOE/2000 não teve em conta a lei de Revisão do Orçamento de 1999 no que respeita ao limite de endividamento para esse ano, considerou, por outro lado, a alteração efectuada pela mesma lei que veio permitir a regularização de responsabilidades dos serviços integrados no SNS, no valor de 277 milhões de contos (mais 188 milhões de contos do que inicialmente autorizado).

Mais uma vez se verifica que o limite para a realização deste tipo de operações depende, ainda, da intervenção interpretativa da DGT, pouco razoável, no caso em apreço, e que poderá ser alterada no decorrer do tempo, reforçando assim a posição assumida pelo Tribunal de que a forma como esses limites têm vindo a ser fixados pela Assembleia da República, em que parte significativa não é quantificada, não sendo portanto publicitada, carece de transparência.

Ainda, relativamente à forma como estes limites têm sido fixados, a DGT refere que *"(…) parece de salientar que existe grande dificuldade em prever este tipo de operações, quer em relação ao número de operações a concretizar quer em relação ao montante envolvido"*; ora, tratando-se da regularização de situações do passado, que são conhecidas, não se vislumbram razões para que as operações e o respectivo limite não sejam devidamente explicitados.

A evolução destes limites pode ser ilustrada da seguinte forma:

Gráfico VI.3 – Evolução dos limites de endividamentos fixados pela LOE



[1] Ver Parecer sobre a CGE/99, Cap. VI, ponto 6.6.2.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2000 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise e apreciação.

Quadro VI.16 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em escudos)

Operações/Entidades	Montantes		
	Dívida	Encargos	Total regularizado
1. – Lei n.º 3-B/2000 (LOE/2000) art.º 77.º ...			
... alínea a)	8 844 463 512	1 665 890 910	10 510 354 422
1.1. – Brisa - Auto Estradas de Portugal, S.A	5 600 000 000	615 120 000	6 215 120 000
1.2. – EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, S.A	3 244 463 512	1 050 770 910	4 295 234 422
Total (1)	**8 844 463 512**	**1 665 890 910**	**10 510 354 422**
2. – Lei n.º 3-B/2000 (LOE/2000) art.º 78.º ...			
2.1. – EDP – Electricidade de Portugal, S.A	22 779 518 310	3 261 349 585	26 040 867 895
... alínea a)			
2.2. – GAPA – Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto	13 364 763	41 808 772	55 173 535
... alínea b)			
EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, S.A	47 361 738 625	1 153 483 407	48 515 222 032
... alínea c)			
2.3. – Encargos com a descolonização	6 504 916 159	-	6 504 916 159
2.3.1. – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	6 169 737 000	-	6 169 737 000
2.3.2. – Banco Comercial Português, S.A			
2.3.2.1. – Ex-Banco Mello Comercial, S.A	326 883 775	-	326 883 775
2.3.3.2. – Ex-Banco Português do Atlântico, S.A	8 295 384	-	8 295 384
... alínea e)			
2.4. – IFADAP	148 453 510	-	148 453 510
... alínea f)			
2.5. – Alterações nos vencimentos dos magistrados	106 081 825	-	106 081 825
... alínea g)			
2.6. – Fundação Ricardo Espírito Santo Silva	(a) 150 000 000	-	150 000 000
Total (2)	**77 064 073 192**	**4 456 641 764**	**81 520 714 956**
Total (1+2)	**85 908 536 704**	**6 122 532 674**	**92 031 069 378**

(a) Não foi possível, com a informação disponível, distinguir o montante que corresponde a capital e a outros encargos.

De salientar que a liquidação dos encargos decorrentes destas operações assumiu formas diferentes.

Deste modo, parte do valor despendido com as assunções de passivos ao abrigo do art.º 77.º da LOE/2000 e respeitantes à Brisa (6.215.120 contos) e o montante regularizado ao abrigo do art.º 78 relativamente à EPAC (48.515.222 contos), foram liquidados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, através da conta de operações específicas do Tesouro "IGCP – Encargos com a dívida pública", totalizando 54.116.931 contos, tendo o IGCP sido posteriormente reembolsado em 52.961.739 contos pelo FRDP e em 613.411 contos pela DGT, como adiante se analisará.

O remanescente das operações realizadas ao abrigo do artigo 77.º da LOE/2000 (4.295.234 contos respeitantes à EPAC) e os restantes encargos assumidos ao abrigo do art.º 78.º da mesma lei (32.855.493 contos), com excepção dos respeitantes à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, em que não foi necessário recorrer a nenhum modo de pagamento, foram assumidos pela DGT em conformidade com o procedimento adoptado em anos anteriores. Estas operações não foram, assim,

orçamentadas, tendo sido pagas ilegalmente por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano ao abrigo do art.º 86.º da Lei do Orçamento.

Em relação à ilegalidade destes pagamentos, a DGT, na sua resposta, referindo-se às operações em causa, considera que *"(…) foram realizadas e superiormente autorizadas ao abrigo dos art.os 77.º e 78.º da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000, tendo a cobertura financeira no art.º 86.º da mesma Lei, ou seja, por utilização de Dívida Pública emitida com esta finalidade", acrescentando ainda que "(…) o produto da Dívida Pública emitida com esta finalidade em 2000 foi depositado numa conta de Operações Específicas do Tesouro, a qual dá cobertura financeira às operações em causa."*

Como se salientou no Parecer sobre a CGE/99[1], a realização dos pagamentos em causa por operações específicas do Tesouro não é justificável pela contabilização do produto dos empréstimos em contas de operações específicas do Tesouro, uma vez que o produto da emissão de empréstimos é sempre contabilizado, nas referidas contas, independentemente da sua finalidade.

A realização daqueles pagamentos, à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, deve-se, tão somente, ao facto de não terem sido inscritas, como deveriam, no Orçamento do Estado, nos mapas orçamentais a que se refere o art. 12.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento do Orçamento do estado, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos, procedimento que viola, designadamente, o art.º 105.º da Constituição e o art.º 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Retomando a análise das operações realizadas, há ainda a salientar que, conforme foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, na sequência de um contrato-programa celebrado, nesse ano, entre a Parque Expo´98 e o Estado Português, foi determinada a assunção pela República de dívida daquela empresa relativa a empréstimos garantidos pelo Estado, até ao valor global de 40 milhões de contos.

Assim, ao abrigo da LOE/99, por dois acordos celebrados, em 27.12.1999 e 31.01.2000 com a Parque Expo´98 o Governo assumiu dívida desta, no montante de 20 milhões de contos cada. O primeiro acordo respeitava a dois empréstimos de 10 milhões de contos cada, contraídos pela Parque Expo'98 junto do BEI em 95 e 96 e o segundo correspondia a parte de um empréstimo de 60 milhões de contos, contraído por aquela empresa, em 1999, junto de um sindicato bancário liderado pelo Banco Chemical Finance.

Embora a respectiva assunção tenha ocorrido ao abrigo da LOE/99, a última parcela de 20 milhões de contos acrescida dos respectivos juros, no valor total de 20.179.506.849$00, foi liquidada pelo IGCP através de dotações inscritas para o efeito no Orçamento do Estado de 2000, dado que os saldos das dotações orçamentais atribuídas àquele Instituto em 1999 para liquidação destes encargos eram insuficientes para fazer face a esta despesa.

Segundo informação fornecida pelo IGCP aquando da realização dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE/99, os juros suportados pelo Estado, relativos à última parcela, ascendiam, como se referiu, a 179.506.849$00. Contudo, durante a realização de auditoria desenvolvida no âmbito dos trabalhos preparatórios do presente Parecer, constatou-se que o valor dos juros efectivamente assumidos pelo Estado ascenderam a 9.863.013$00, em virtude do IGCP ter sido reembolsado pela Parque Expo´98 em 169.643.836$00, valor dos juros corridos até à data da assunção.

[1] Ver Parecer Parecer sobre a CGE/99, Cap. VI, ponto 6.6.3.

6.6.3.1 – Assunção de Passivos

6.6.3.1.1 – Brisa – Auto Estradas de Portugal, S.A.

A Brisa – Auto-Estradas de Portugal, S.A. (BRISA), contratou em 1993 junto do BEI, um empréstimo, denominado «Brisa VI-B», o qual beneficiou do aval do Estado, nos termos da Base VII da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, no valor equivalente a 7 milhões de contos.

No entanto, com a aplicação do Decreto-Lei n.º 330-A/95, de 16 de Dezembro, o Governo assumiu o encargo do serviço da dívida deste empréstimo, mantendo-se a BRISA como mutuário. Tal situação traduziu-se, em termos práticos, na transferência pela DGT para a Brisa, a título de subsídio, das verbas correspondentes ao serviço da dívida.

Em Julho de 2000, a BRISA alertou a DGT de que, conforme o estabelecido no art.º 4.02 I do contrato de empréstimo, o mutuário deveria comunicar ao BEI até 16.09.2000 se pretendia exercer a opção de pré-pagamento total ou parcial da parcela em escudos, no valor de 5,6 milhões de contos, ou se aceitava a taxa anual de 5,61%, fixada pelo Banco para o próximo e último período (7 anos).

Após consulta ao IGCP sobre a referida taxa de juro, que considerou tratar-se de um custo de financiamento demasiado elevado face aos níveis de financiamento do Estado e sugeriu o seu reembolso antecipado, a DGT propôs ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças que fosse aquele Instituto a desencadear o processo legal e contratual que lhe permitisse substituir a BRISA como mutuária no empréstimo, considerando que: *"...tem-se entendido que as dívidas do Estado já vencidas, são assumidas através desta Direcção-Geral, enquanto que as vincendas são-no através do IGCP..."*, proposta que obteve a concordância daquele Membro do Governo através do Despacho n.º 1377/2000-SETF, de 5 de Setembro.

Pelo Despacho Conjunto dos Ministros do Equipamento Social e das Finanças n.º 962/2000, de 14 de Setembro de 2000, foi determinada a assunção pelo Estado da dívida da BRISA, no valor de 5,6 milhões de contos, ao abrigo da alínea a) do art.º 77.º, da LOE/00, bem como da alínea d) do art.º 7.º do Decreto-Lei nº 330-A/95, determinando ainda a formalização da aludida assunção, através da cessão da posição contratual da BRISA, enquanto mutuária, a favor do Estado.

Com data-valor de 14.09.2000, foi liquidado pelo IGCP o montante de 6.215.120.000$00, correspondente a capital e juros, através da conta "IGCP – Encargos com dívida pública". Posteriormente, o Instituto foi reembolsado pela DGT em 613.411.333$00, através da rubrica do Cap. 60; Div. 01; Subdiv. 02; CE 05.01.01 – C (autorizado pelo Despacho n.º 1421-A/2000-SETF de 20 de Setembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças) correspondente aos juros vincendos até à data da assinatura do Despacho 962/2000), e, em 4/10/2000, pelo FRDP em 5,6 milhões de contos, correspondente ao valor do capital amortizado.

Convirá referir que, por força da alínea d) do art.º 7.º do Decreto-Lei nº 330-A/95, passou a ser "encargo do Estado o serviço da dívida" correspondente ao empréstimo do BEI "Brisa VI-B", mas só em 2000, através do Despacho Conjunto n.º 926/2000, já citado, a correspondente dívida foi formalmente assumida pelo Estado. Ora, à data, a Brisa já não era uma sociedade anónima de capitais públicos, embora tivesse participações, minoritárias, de sociedades anónimas de capitais públicos (CGD, IPE, e Parpública), totalizando cerca de 14,5% do capital social[1].

[1] Cfr. Relatório e Contas de 1999 da BRISA.

Assim, não sendo razoável admitir que, no universo das "participadas" das sociedades anónimas de capitais públicos a que se refere a alínea a) do art.º 77.º da Lei do Orçamento deverão ser incluídas as empresas participadas minoritariamente, o que era, à data, o caso da Brisa, o pagamento do empréstimo deveria ter sido feito com invocação do corpo do artigo 78.º da LOE para 2000 e não, como sucedeu, da alínea a) do seu art.º 77.º.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta questão.

6.6.3.1.2 – EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, S.A.

Por força do Decreto-Lei nº 572-A/99, de 29 de Dezembro, a EPAC foi dissolvida, com efeitos reportados a 28.12.99, por transmissão global do seu património activo e passivo para o accionista Estado, através da DGT, entrando em processo de liquidação.

Na sequência de um contrato financiamento celebrado em 1996 entre a EPAC e um Sindicato Bancário, com vista à reestruturação de parte do passivo bancário de curto prazo da empresa em passivo de longo prazo, o agente do contrato, Banco Chemical Finance, S.A., informou em 26.04.2000 a EPAC dos montantes a pagar em 4.05.2000, que ascendiam a 3.531 mil contos, dos quais 561 mil contos correspondiam a encargos (juros e comissão de gestão) da tranche avalizada e 2.970 milhares de contos correspondiam à tranche não avalizada. O Administrador liquidatário da EPAC solicitou à DGT, ao abrigo do n.º 5, do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 572-A/99, de 29.12, que se substituísse àquela sociedade no pagamento em causa, invocando não dispor dos meios financeiros indispensáveis.

Com data-valor de 04.05.2000, a DGT liquidou o valor de 3.531.019.285$00, ao abrigo do disposto da alínea a) do art.º 77.º e do art.º 86.º da Lei n.º 3-B/2000, bem como nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 572-A/99, mediante transferência da conta de operações específicas do Tesouro "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000" para a conta do Banco Totta & Sotto Mayor Investimentos, mediante autorização prévia do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Posteriormente, e considerando que as condições da taxa de juro do empréstimo supra indicado se revelavam desfavoráveis quando comparadas com a dívida contraída pelo Estado, a DGT propôs que, ao abrigo da alínea b) do art.º 78.º e do art.º 86.º da LOE/2000, se procedesse ao pré-pagamento do empréstimo contraído pela extinta EPAC.

Por solicitação do Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o IGCP pronunciou-se sobre o impacto de tal assunção no rácio da dívida, considerando que a responsabilidade pelo empréstimo já era do Estado, que este deveria ser incluído do cômputo da dívida e que se deveria proceder à sua amortização antecipada, com aplicação de disponibilidades do FRDP, solução que mereceu o acordo do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

A Caixa Banco de Investimento, na qualidade de agente do contrato de reestruturação do passivo bancário da EPAC informou que as responsabilidades relativas ao contrato, em 6.11.2000, ascendiam a 48.515 milhares de contos, sendo 30.663 mil contos relativos à tranche avalizada e o restante à tranche não avalizada, montante esse que foi liquidado naquela data, mediante transferência da conta "IGCP – Encargos com a dívida pública", tendo posteriormente o FRDP reembolsado o IGCP pelo valor correspondente ao capital amortizado (47.362 milhares de contos).

Em 2000, o Estado, ainda assumiu dívida da EPAC, referente ao pagamento de indemnizações a trabalhadores, no montante de 764.215.137$00, operação que foi autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, e realizada ao abrigo da alínea a) do art.º 77.º e do

art.º 86 da LOE/2000. De acordo com documentação enviada pelo Administrador liquidatário, cerca de 673,6 mil contos do montante solicitado destinaram-se a indemnizar trabalhadores que aderiram à proposta de rescisão do seu contrato individual de trabalho e o remanescente a indemnizar trabalhadores em situação de pré-reforma.

Esta transferência foi realizada em 15.05.2000, pela DGT, utilizando para o efeito a conta de operações específicas do Tesouro.

Considerando a regularização da dívida à EPAC, no montante de 1.949.076 contos, analisada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, bem como os valores pagos em 2000, o Estado Português, já despendeu com a dívida desta empresa, até ao fim do ano em análise, cerca de 54.759.533 contos.

6.6.3.2 – Regularização de Responsabilidades

6.6.3.2.1 – EDP – Electricidade de Portugal, S.A.

A descoberta de achados arqueológicos, não identificados na altura da realização do estudo de impacto ambiental que antecedeu o início da construção da barragem de Foz Côa, conduziu a que o Conselho de Ministros, através da Resolução n.º 4/96, de 17/01, limitasse os trabalhos de construção na área até terminada a avaliação dos achados, orientando-os exclusivamente para a consolidação dos terrenos.

A mesma Resolução promovia a realização de estudos tendentes a esclarecer a verdadeira dimensão e valia do património arqueológico local e, de acordo com os pontos 6 e 7, caso se tornasse claro que se travava de um património mundial de valia indiscutível, seria afastada em definitivo a possibilidade de construção da barragem, sendo assegurado o respeito pelos interesses legítimos de todas as entidades envolvidas nos trabalhos já realizados e nos compromissos assumidos relativos à barragem de Foz Côa.

Pelo Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Indústria e Energia, de 8.05.1997, ficou determinado que os investimentos acumulados no projecto de Foz Côa até 31.12.1996, no valor de 20.831.141.241$00, manter-se-iam nas contas de imobilizado em curso da Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade, S.A. (CPPE) e da Rede Eléctrica Nacional, S.A. (REN) até que o Governo tomasse uma decisão definitiva sobre a barragem. E que, caso a decisão definitiva do Governo provocasse a perda pela EDP da licença de construção da barragem, o Estado pagaria à CPPE e REN o valor nominal constante daquelas contas de imobilizado respeitantes à barragem, acrescido dos custos financeiros dessa imobilização desde 1.01.1997, os quais não poderiam exceder os juros calculados à taxa Lisbor.

Entretanto, e como é do conhecimento geral, o Governo concluiu tratar-se efectivamente de um património mundial de valia indiscutível, que tinha de ser preservado, afastando a possibilidade de construção da barragem.

Também em consequência da suspensão da construção da barragem, a ABB – Asea Brown Boveri, S.A e a Hidrorumo – Projecto e Gestão, S.A., esta do grupo EDP, apresentaram pedidos de indemnização à EDP, pelos prejuízos suportados. Pelo Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Economia de 28.12.1998, proferido ao abrigo do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 48.051, de 21.11.1967 e do nº 7 da RCM nº 4/96, e pelo Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Indústria e Energia, de 6.06.2000, o Estado aceitou compensar a ABB e a

Hidrorumo, S.A., nos montantes de 1.800 milhares de contos e 325.924 contos, respectivamente, bem como pagar sobre estas quantias juros calculados da mesma forma que para a dívida inicial.

Nestes termos, a dívida a regularizar ao grupo EDP, em consequência da decisão de suspensão dos trabalhos de construção da barragem, ascendia a cerca de 26 milhões de contos, como se discrimina:

Quadro VI.17 – Discrição dos valores pagos ao grupo EDP

(em escudos)

Empresas	Capital	Juros	Capital + Juros
Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade, S.A.	a) 22 019 443 173	3 148 059 007	25 167 502 180
Rede Eléctrica Nacional, S.A.	434 151 137	64 313 381	498 464 518
Hidrorumo – Projecto e Gestão, S.A.	325 924 000	48 977 197	374 901 197
Total			**26 040 867 895**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.
a) Este montante incluí 1.800 milhares de contos pagos, pela EDP, à ABB – Asea Brown Boveri, S.A.

Por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 7 de Junho, ao abrigo dos art.os 78.º e 86.º da LOE/2000, foi autorizado o pagamento à EDP, no total de 26.040.867.895$00, tendo-se realizado por transferência bancária com data valor de 12.06.2000, através da conta de operações especificas do Tesouro "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000".

6.6.3.2.2 – GAPA – Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto

A organização em epígrafe foi criada pelo Decreto nº 29.755, de 17 de Julho de 1939, tendo sido extinta pelo Decreto-Lei n.º 107/94, de 23 de Abril, o qual determinou que todo o seu património fosse transferido para a Direcção-Geral do Tesouro, ficando esta incumbida de proceder ao pagamento dos débitos do GAPA. O mesmo diploma, fixava o prazo de 1 mês, a contar de 24 de Abril de 1996, para reclamação de créditos.

Para a prossecução dos objectivos delineados no diploma que regula a extinção do GAPA, foi constituída, por Despacho Conjunto do Ministério das Finanças e do Mar, uma comissão liquidatária, que em 23.04.96 entregou as contas de liquidação incompletas e reportadas a 21 de Dezembro do ano precedente.

Entre os débitos apurados por esta comissão figurava uma dívida ao Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa, actual Banco Espírito Santo, S.A. e uma dívida ao Banco Totta e Açores, S.A., cuja regularização será analisada nos pontos seguintes.

6.6.3.2.2.1 – Regularização da dívida do extinto GAPA ao BTA

Em 20.05.94, dentro do prazo previsto no Decreto-Lei n.º 107/94, e por carta dirigida ao Presidente da Comissão Liquidatária do GAPA, o BTA procedeu à reclamação de 46.188.061$52, sendo 9.720.774$52 de capital, 33.456.227$00 de juros de mora e o remanescente relativo a imposto do selo.

Esta dívida tinha origem numa livrança, 9 letras e um saldo devedor (descoberto bancário à ordem), este no valor de 205.111$32 de capital, 234.372$00 de juros de mora e 21.093$00 de imposto do selo.

No que respeita à livrança e às 9 letras o BTA calculou juros de mora, até 23.04.94, à taxa de juro de 21,25%, acrescida da sobretaxa de 2% e ainda imposto do selo sobre juros de mora, à taxa de 9%.

Contudo a dívida contabilizada pela Comissão Liquidatária do ex-GAPA, ascendia a 46.462.438$30, sendo 9.515.663$30 de capital e 36.946.775$00 de juros, valores que não incluem o saldo bancário devedor.

Face à divergência dos valores apresentados, a DGT solicitou parecer ao seu Gabinete de Apoio Jurídico, na sequência do qual recalculou a dívida do ex-GAPA ao BTA, concluindo que o montante do passivo a regularizar ascendia a 41.871.608$26, sendo 9.515.663$30 de capital e 32.355.944$96 de juros, valor que o BTA aceitou.

Nestes termos, a DGT submeteu à autorização superior a regularização da dívida ao BTA, no montante de 41.871.608$00, ao abrigo da alínea a) do art. 78.º e do art.º 86.º da LOE/2000, através da conta "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000". Esta proposta mereceu despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, tendo-se realizado o pagamento com data-valor de 11.01.2001[1], por transferência bancária.

6.6.3.2.2.2 – Regularização da dívida do extinto GAPA ao BES

Dentro do prazo previsto no Decreto-Lei n.º 107/94, o BESCL, actual BES, procedeu à reclamação de 13.272.390$70, dívida com origem em 7 letras de câmbio, sendo 3.850.874$70 de capital e o restante de juros de mora vencidos até 28.04.94.

Face à divergência entre os valores, em termos de capital, apresentados pela Comissão Liquidatária e pelo BES, a DGT solicitou ao Banco uma discriminação do capital e dos juros, o qual confirmou, em termos de capital, o valor apurado pela DGT, e indicou as taxas de juro utilizadas no cálculo dos juros de mora vencidos.

Tendo a DGT recalculado a dívida e obtido valores ligeiramente diferentes dos apresentados pelo BES, e persistindo algumas dúvidas no que concerne à taxa de juro a aplicar e à prescrição de juros vencidos, solicitou parecer ao seu Gabinete de Apoio Jurídico.

Face ao parecer jurídico, a DGT recalculou a dívida, concluindo que o montante global do passivo a regularizar junto do BES ascendia a 13.301.927$00, do qual 9.452.826$64 correspondia a juros e o remanescente a capital.

Nestes termos, a DGT submeteu à consideração superior a regularização da dívida ao BES, no montante de 13.301.927$00, ao abrigo da alínea a) do art. 78.º e do art.º 86.º da LOE/2000, tendo obtido despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. Deste modo, em 18.12.2000, a DGT procedeu à regularização do débito do ex-GAPA ao BES, mediante transferência bancária, através da conta de operações específicas do Tesouro.

No entanto, questiona-se a DGT pelo facto destes pagamentos, ao BTA e ao BES, se terem realizado ao abrigo da alínea a) do art.º 78.º da LOE/2000, uma vez que se enquadrariam melhor na alínea b) do art.º 77.º da mesma lei, através da qual o governo ficou autorizado *"A assumir os passivos do Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto…". A DGT, na sua resposta, não fez qualquer referência a esta questão*".

[1] Data corrigida, tendo em conta a resposta da DGT.

Considerando a regularização da dívida ao Banco Pinto & Sotto Mayor, no montante de 79.357.791$00, analisada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, bem como os valores pagos em 2000, o Estado já despendeu com a regularização de dívidas do ex-GAPA, até final do ano em análise, um total de 134.531.326$00.

6.6.3.2.3 – Encargos com a descolonização

6.6.3.2.3.1 – Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social

O Decreto-Lei nº 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20 de Fevereiro, veio colmatar as lacunas de protecção social decorrentes do facto de existirem situações de beneficiários que, tendo efectuado os descontos obrigatórios para as caixas de previdência das ex-colónias portuguesas, se viram privados dos seus direitos, por força do processo de descolonização. Assim, de acordo com o art.º 8.º do citado diploma, o financiamento destes encargos deveria ser suportado pela verba «Encargos com a descolonização» do Ministério das Finanças, que deveria transferir anualmente para o IGFSS *"...as verbas necessárias, nos termos a estabelecer por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do Orçamento e da Segurança Social"*.

Por seu turno, em 1997, o Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade Social A-74/97-XIII, de 11.04, concedeu um suplemento social de equiparação aos pensionistas da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela que, em 31.12.93, fossem também pensionistas do regime geral da segurança social. Nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 335/90, o Ministério das Finanças deveria, anualmente, atribuir ao IGFSS os montantes necessários ao reembolso de encargos resultantes da concessão desse suplemento social de equiparação.

Em 2000, foi transferido para o IGFSS o montante total de 6.169.737 contos, que se destinou ao reembolso dos referidos encargos correspondentes ao período de Novembro de 1999 a Novembro de 2000. O reembolso ao IGFSS, foi efectuado por 3 parcelas, tendo-se realizado ao abrigo do disposto no artigo 78.º, alínea c), da LOE/2000, por operações especificas do Tesouro, utilizando a conta "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000", conforme proposto pela DGT e aprovado pelo Ministro das Finanças (1ª parcela) e pelo Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças (2 últimas parcelas).

Deste modo, o IGFSS é reembolsado, desde 1993, de encargos desta natureza, sendo o respectivo pagamento efectuado sem cobertura orçamental, ascendendo os pagamentos efectuados até ao ano em apreço a 56.736.887 contos.

De salientar ainda, e como foi referido no Parecer sobre Conta Geral do Estado de 1999, que o Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social elaborou um projecto de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade relativo aos encargos com as prestações de beneficiários de instituições das ex-colónias portuguesas, visando a inscrição orçamental anual da verba necessária ao cumprimento dos encargos em causa, o qual foi enviado para a DGT.

Após parecer da DGT, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, remeteu a proposta ao Secretário de Estado do Orçamento, o qual solicitou à DGO a análise do impacto contabilístico do referido projecto, tendo esta Direcção-Geral salientado que, de acordo com o procedimento que vinha sendo adoptado, a despesa em causa não tinha expressão orçamental no subsector Estado, estando apenas reflectida no orçamento da Segurança Social, quer na despesa quer na receita, e defendendo que deveria continuar a ser seguido este procedimento, porquanto a inscrição de rubrica orçamental,

quer no Ministério das Finanças quer no Ministério do Trabalho e da Solidariedade, provocaria um aumento da despesa, com reflexo no défice orçamental.

Nestes termos, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças defendeu que, face às consequências orçamentais da proposta de despacho conjunto apresentada pelo MTS, a mesma não deveria beneficiar do acordo do Mistério das Finanças, tendo o Ministro das Finanças concordado com tal posição, ou seja, foi dado o aval à prática da desorçamentação dos referidos encargos assumidos pelo Estado.

6.6.3.2.3.2 – Banco Comercial Português, S.A.

No decorrer de 2000, o Banco Comercial Português, S.A. (BCP) tornou-se o representante legal do Banco Mello, S.A. e do Banco Português do Atlântico, S.A., em virtude destes terem sido incorporados naquele, por transferência global dos seus patrimónios.

Contudo, embora estes casos possuam características idênticas e parte dos pedidos de reembolsos tenham sido realizados já pelo BCP, as situações serão analisadas nos pontos seguintes separadamente, em virtude de corresponderem a processos distintos.

6.6.3.2.3.2.1 – Ex-Banco Mello

O Ministério das Finanças, através da DGT, tem vindo a reembolsar, desde 1993, o ex-Banco Mello, S.A. (sucessor legal 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, do ex-Banco de Angola, ou seus familiares ao abrigo do disposto no n.º 1 do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho. E, como se relatou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 até ao final desse ano, o montante despendido pelo Estado Português ascendia já a 3.907.278.806$50[1].

No ano em apreço, mediante autorização do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, a DGT reembolsou o Banco Mello, S.A., por operações específicas do Tesouro, das quantias de 165.595.498$00 e 161.288.277$00, correspondente ao valor das pensões de reforma e de sobrevivência[2], do 2.º semestre de 1999 e do 1.º semestre de 2000, respectivamente.

Considerando estas regularizações, bem como as concretizadas em anos anteriores, o Estado Português despendeu, até final de 2000, à margem do orçamento, o montante total de 4.234.162.581$50.

Recorde-se que, de acordo com o n.º 4 do citado despacho, a Secretaria de Estado do Orçamento e a Secretaria de Estado dos Assuntos Sociais estudariam a modalidade que permitisse transferir os encargos com pensões de reforma e de sobrevivência, suportados pelo Banco Mello, S.A., para o então Ministério dos Assuntos Sociais, com reforço adequado do respectivo orçamento, o que continuou a não se verificar.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.3.2.

[2] Em relação à situação que tem sido referida em Pareceres anteriores, relativa ao reembolso de diuturnidades, contribuições para os SAMS e outros benefícios sociais, sucessivamente reclamado pelo Banco, a mesma manteve-se em 2000, não tendo a DGT procedido ao seu pagamento, por considerar que não se encontram abrangidos pelo Despacho Normativo n.º 185/79.

6.6.3.2.3.2.2 – Ex-Banco Português do Atlântico

A operação em apreço, à semelhança da analisada no ponto anterior, respeita à regularização de encargos de descolonização que têm sido suportados pelo ex-Banco Português do Atlântico, S.A. (Ex-BPA) referente a encargos com pensões a reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola.

Após despachos autorizadores do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, a DGT procedeu ao pagamento, com data-valor de 5.07.2000 e de 14.11.2000, das quantias de 4.658.792$00 e de 3.636.592$00, valores correspondentes aos períodos de Junho a Dezembro de 99 e de Janeiro a Junho de 2000, respectivamente, mediante transferências bancárias, por contrapartida da conta "Produto dos empréstimos em Moeda Nacional 2000".

Deste modo, o Banco Português do Atlântico, S.A., actual BCP, foi reembolsado pelo Estado Português, entre 1989 e 2000, no montante total de 96.697.364$00, de encargos com pensões de reformados e pensionistas do Montepio de Moçambique e do ex-Banco Comercial de Angola.

De referir que o Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção-Geral do Tesouro preparou um projecto de decreto-lei que visava a transferência destas responsabilidades para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, ao qual o Secretário de Estado e das Finanças deu o seu acordo em 26/06/2000, remetendo-o ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade e ao Banco de Portugal para apreciação, não havendo mais desenvolvimentos até à data de realização dos trabalhos preparatórios deste Parecer.

6.6.3.2.4 – IFADAP

Ao abrigo da Lei n.º 34/82, de 31 de Dezembro, foi celebrado em 11 de Março de 1983, um contrato de empréstimo entre o Estado Português e o BIRD, para financiar, entre outros, o Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes – PDRITM-I.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 166/83, de 28 de Abril, foi autorizada a celebração entre o Governo e o IFADAP de um contrato por intermédio do qual esta entidade ficava incumbida de administrar, por conta e em representação do Estado, uma parcela no montante de USD 33.000.000, do referido empréstimo contraído pelo Estado Português junto do BIRD.

Em 17 de Julho de 1983, através da DGT, o Estado celebrou um contrato de mandato com o IFADAP, ficando este Instituto incumbido de administrar, por conta e em representação do Estado, a referida parcela, mediante uma comissão de administração, calculada sobre os saldos em dívida. Este contrato foi objecto de um aditamento em 27 de Maio de 1986.

Nos termos do referido contrato, o IFADAP canaliza os fundos para as Caixas de Crédito Agrícola Mútuo bem como para as Instituições de Crédito aderentes, que, por sua vez, efectuam empréstimos a unidades produtivas do sector agrícola da região de Trás-os-Montes, nomeadamente, a cooperativas, a agricultores e a empresas agro-industriais.

O Estado, através da DGT, suporta em termos de despesa, as bonificações e comissões, em contrapartida da receita correspondente aos juros. Em termos de amortizações, a DGT recebe os montantes pagos pelas instituições de crédito ao IFADAP.

A partir de 1994, o saldo destas operações começou a ser desfavorável ao Estado, uma vez que, devido à descida acentuada das taxas de juro, o somatório das despesas (bonificações e comissões) excedeu o das receitas (juros), inviabilizando a compensação líquida entre aquelas verbas, e consequentemente, o recebimento de juros efectuados através de dedução, os quais até 1990 eram contabilizados em rubrica de operações de tesouraria, com a designação de "Rendimento das aplicações do produto do empréstimo BIRD – Trás-os-Montes", e a partir daquele ano directamente em receita do Estado.

Entre 1994 e 1999, o saldo líquido destes movimentos, desfavorável ao Estado, ascendeu a cerca de 148,5 mil contos. Neste período, não existia base legal que permitisse inscrever a correspondente despesa no orçamento, o que só foi permitido a partir do ano 2000, com a publicação do Decreto-Lei n.º 112/2000, de 4 de Julho.

Em Outubro de 2000, a DGT submeteu à autorização superior a regularização ao IFADAP das responsabilidades decorrentes do PDRITM-I, no montante de 148.453.510$00, ao abrigo da alínea e) do art.º 78.º e do art.º 86.º da LOE/2000, obtendo despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. Assim, a DGT, em 25.10.2000, procedeu à transferência bancária da referida importância, para a conta do IFADAP, utilizando para o efeito a conta de operações específicas do Tesouro "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000".

6.6.3.2.5 – Alterações nos vencimentos dos magistrados

A Lei nº 63/90, de 26 de Dezembro, veio impedir a aplicação, a alguns magistrados, da escala indiciária da magistratura em toda a sua extensão e implicava, em algumas situações, que categorias diferentes recebessem vencimentos iguais a partir de Janeiro de 1991.

Posteriormente foi publicada a Lei n.º 19/93, de 25 de Junho (Anexo 3), que aditou um n.º 3 ao art.º 1º da Lei 63/90, com a seguinte redacção:

> *"A remuneração ou pensão que resulta da aplicação do número anterior é acrescentado o montante necessário para que se verifique uma diferenciação de 3% em relação à categoria que detenha o índice imediatamente inferior, de acordo com os mapas mandados anexar pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, à Lei n.º 21/85, de 30 de Julho e à Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro".*

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 339/93, de 30 de Setembro, veio determinar que a tal lei se aplicaria, com efeitos retroactivos, a partir de Janeiro de 1993.

Contudo, alguns Magistrados interpuseram recursos invocando que: *"…o estatuído no art.º 1.º da Lei n.º 63/90 (...) viola cumulativamente, o princípio da confiança e o princípio da igualdade"*, recursos esses que vieram a obter provimento através dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.os 237/98, de 4 de Março e 625/98, de 3 de Novembro, publicados nos Diários da República de 17 de Junho de 1998 e 18 de Março de 1999, respectivamente. Destes acórdãos decorria, pois, que o regime da Lei nº 19/93 deveria ser aplicado também aos anos de 1991 e 1992, o que levou à inclusão, na Lei do Orçamento para 2000, da citada alínea f) do artigo 78.º[1].

[1] Na verdade, nunca se verificou a extensão, por lei expressa, do regime da Lei nº 19/93 aos anos de 1991 e 1992, colocando-se a questão de saber se o regime a aplicar a esses anos não deveria ser directamente o da Lei n.º 2/90, de 20/01, sendo certo, por outro lado, que a inconstitucionalidade da Lei n.º 63/90 não foi declarada com força obrigatória geral.

Conforme metodologia superiormente aprovada, a 5.ª Delegação da DGO remeteu em 2000, dois pedidos de autorização de pagamento, devidamente instruídos no montante total de 106.081.825$00, dos quais 64.319.479$00 correspondente a vencimentos a abonar aos magistrados e 41.762.346$00 a descontos para a ADSE, IRS e CGA.

6.6.3.2.6 – Fundação Ricardo Espírito Santo Silva (FRESS)

A Fundação em epígrafe, foi criada pelo Decreto-Lei nº 39.190, de 27.04.53, como instituto de utilidade pública, a partir da doação por parte do Sr. Ricardo Espírito Santo Silva, do Palácio da Azurara, que adquiriu e restaurou com o objectivo de instalar o Museu de Escola de Artes Decorativas Portuguesas.

Entre 1981 e 1987, a DGT concedeu à FRESS os seguintes apoios:

- Aval do Estado[1] a um empréstimo bancário, de 37.600 contos, concedido pelo BESCL em 1981 com vista ao seu saneamento financeiro e viabilização económica;
- Empréstimo subsidiário, contraído em 1984, pela República Portuguesa junto do Fond de Réetablissement du Conseil de l'Europe, para financiamento do projecto de criação do Instituto de Artes e Ofícios (IAO), no valor de JPY 69.541.029;
- Empréstimo 67.000 contos, concedido em 1987 com vista à regularização de dívidas à Segurança Social e ao Fundo de Desemprego e ao pagamento da última parcela do imóvel para instalação do IAO, o qual foi posteriormente reforçado, através de adenda, em 6.438 contos, para regularização de dívidas à Segurança Social e Fundo de Desemprego.

O processo de regularização de dívidas da Fundação ao Estado remonta a 1989. Nesse ano, face a uma proposta de viabilização económica apresentada pela FRESS, por solicitação do Governo, tendo em conta que se encontrava autorizada pelo Secretário de Estado do Tesouro a realização de uma operação activa para regularização dos passivos da FRESS, desde que o serviço da dívida (capital e juros) ficasse assegurado com a afectação de subsídios a inscrever no OE, a DGT propôs o seguinte:

- Cobertura com receitas próprias da Fundação dos encargos vincendos do empréstimo subsidiário a partir de 31.01.89, considerando que a actividade do IAO poderia obter resultados positivos;
- Reembolso dos encargos vencidos do empréstimo subsidiário e respectivos juros de mora, até 23.11.88, através de dotação orçamental a inscrever no OE, no valor de 22.667,7 contos;
- Consolidação numa operação activa do Tesouro a restante dívida vencida e vincenda, resultante de: Crédito do Estado decorrente do aval prestado (84.885,1 contos); Juros e Capital vincendo das operações activas concedidas pelo Tesouro, 10.553,6 contos e 73.438 contos, respectivamente.

Como o reembolso dos encargos vencidos do empréstimo subsidiário e o serviço da dívida da operação activa de consolidação deveriam ser objecto de inscrição orçamental, foram previstas como necessárias a inscrição no OE/89 de 22.667,7 contos e nos cinco OE's seguintes, entre 90 e 94, cerca

[1] A execução do aval ocorreu em Julho de 1998.

de 48.601,2 contos. Por Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, a proposta de operação activa de consolidação dos créditos sobre a FRESS foi colocada "à consideração do Secretário de Estado do Orçamento", que por sua vez solicitou parecer urgente ao Conselho Directivo da Fundação, o qual concordou com a proposta, tendo posteriormente solicitado a inscrição no OE/89 da respectiva verba, de acordo com o esquema apresentado pela DGT.

As verbas foram reforçadas em 1991, 1992 e 1993, nos montantes de 24.190, 19.900 e 26.450 contos, respectivamente, reforços justificados pela necessidade de a FRESS fazer face aos encargos relativos aos juros e às prestações de capital vencidos do empréstimo subsidiário. Ou seja, embora a FRESS tivesse aceite assegurar a cobertura, com receitas próprias, dos encargos vincendos do empréstimo subsidiário a partir de 31.01.89, parte destes encargos foram pagos com subsídios inscritos nos OE's de 1991 a 1993.

Contudo, como a operação activa de consolidação nunca chegou a ser formalizada por falta de despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro, que definiria o respectivo montante e condições, embora tenha sido cumprido o esquema proposto pela DGT, esta procedeu à afectação das verbas ao serviço da dívida das operações activas (anteriormente formalizadas), ao crédito decorrente da execução de aval e ao empréstimo subsidiário. Assim, a situação da dívida da FRESS, em Janeiro de 1995, não era nula mas, pelo contrário, ascendia a 75,9 milhares de contos e com tendência para o seu agravamento, como o Tribunal salientou no Parecer sobre a CGE/94. Efectivamente o arrastamento desta situação conduziu a que em 1999, a dívida da FRESS ascendesse a cerca de 154.627 contos, dos quais 102.032 contos correspondem a capital, 1.098 contos a juros, 49.153 contos a juros de mora e o remanescente à taxa de aval.

Em Junho de 2000, a DGT propôs superiormente a resolução da situação, apresentando como soluções: a regularização *"(...) de 150.000.000$00, por recurso à regularização de responsabilidades decorrentes do passado, associada à aplicação de um plano prestacional para regularização da parcela restante, em condições ajustadas à capacidade financeira da Fundação, ao abrigo dos Artigos 78.º al. g) e 76.º n.º 1 al. a) respectivamente, da Lei n.º 3-B/00 de 04/04; ou a "...Aceitação da dação em pagamento do imóvel onde funciona o IAO (...) e regularização da parcela da dívida não coberta por esta operação..." ao abrigo da LOE/2000; ou ainda a regularização de 150.000 contos ao abrigo da LOE/2000 "... e introdução na Lei do OE para o próximo ano de disposição que permita a regularização da parcela restante..."*

As propostas foram colocadas à consideração do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com uma Nota elaborada pelo seu Gabinete, que apresentava como alternativa a *"Utilização do disposto no art.º 76.º da Lei n.º 3-B/00(...) para reduzir a dívida respeitante à execução de aval, de 48,8 mil contos, para 37,4 mil contos (o que equivale ao perdão dos juros de mora); e a "Utilização da possibilidade concedida pela alínea g) do art.º 78.º da mesma Lei para regularizar a dívida restante."*, proposta que obteve a sua concordância, bem como a do Ministro das Finanças, pelo Despacho nº 579/00, de 23.07, no qual ordenava a comunicação da solução encontrada à Fundação.

Por carta dirigida ao Gabinete do SETF, a FRESS considera que a regularização da sua dívida ao Estado ficaria resolvida mediante a remissão de juros de mora que perfaziam o diferencial entre a totalidade da dívida e o disposto na LOE/00, e que tal proposta, teria já merecido o acordo do Ministro das Finanças. Neste sentido, a Fundação solicitou à DGT, em Março de 2001, a indicação da data de regularização da dívida, com vista ao encerramento das contas de 2000.

Sobre tal solicitação, a DGT referiu não ter conhecimento sobre a notificação dos termos do despacho n.º 579/00 à Fundação, conforme estabelecido no mesmo, referindo que a carta da FRESS, dirigida ao Gabinete do SETF, fazia referência de que a proposta de regularização teria sido realizada pela DGT, o que não correspondia ao teor dos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do

Ministro das Finanças, realçando o facto de ter sido contemplada no articulado da LOE/01, uma disposição permitindo a regularização de responsabilidades da FRESS, o que pressuporia manter-se por regularizar uma parcela da dívida, coadunando-se então com a terceira alternativa da DGT. Em nota anexa, a DGT, referia que a sugestão proposta pelo Gabinete do SETF, na qual se apoiou aquele Membro do Governo e o despacho do Ministro das Finanças, seria ilegal, por a utilização do disposto no art. 76.º da LOE/00, permitir redefinir as condições de pagamento *"nos casos em que os devedores se proponham a pagar"* podendo, nestes casos e só nestes, ser reduzido o valor dos créditos, não sendo legal utilizar o referido artigo para reduzir tão só a dívida sem qualquer contrapartida de pagamento, sugerindo, a reforma do despacho nº 579/00, caso este não tivesse sido notificado formalmente à FRESS, tratando-se assim de um acto interno.

Esta proposta foi aceite pelo Ministro das Finanças que, em 10.06.2001, pelo Despacho nº 482/01, reformou o seu despacho nº 579/00, de 23.07, autorizando a regularização de parte da dívida da FRESS, de 150 mil contos ao abrigo da LOE/2000 *"... e o remanescente ao abrigo da alínea g) do art.º 63.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro..."*.

Nestes termos, em 19.06.2001, a DGT informou a FRESS que poderia considerar regularizadas as suas responsabilidades para com o Estado, em 23.07.2000, no montante global de 150.000.000$00, ao abrigo da LOE/2000, e o remanescente, no montante de 7.720.398$00, deveria ser considerado regularizado em 10.06.2001, bem como os juros de mora, no montante de 221.353$00, ao abrigo da LOE/2001.

Tendo a DGO e o IGCP sido também ouvidos sobre o presente ponto 6.6. referiram nas suas respostas, nada terem a comentar.

6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida

6.7.1 – Valores constantes da CGE e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público

No ano em apreço, de acordo com os valores inscritos no Capítulo 07 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações, juros e outros encargos com a dívida, teriam totalizado cerca de 2.266.940 milhares de contos.

Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público, relativa a encargos com a dívida pública, no "Mapa do desenvolvimento dos encargos da dívida pública"[1], o valor daquelas despesas seria de 2.422.724 milhares de contos, excedendo, portanto, em cerca de 155.784 milhares de contos o valor apresentado no Vol. II da Conta Geral do Estado.

No quadro seguinte dá-se conta destes valores, bem como do montante das amortizações apresentado no mapa "5.2 – Mapa do movimento da dívida directa do Estado no ano 2000" da Conta de Geral do Estado.

[1] Mapa anexo à conta de gerência do IGCP relativa aos "Encargos com a dívida pública".

Quadro VI.18 – Amortizações e encargos com a dívida

(em escudos)

Amortizações /Encargos	Montantes				
	CGE – Cap.º 07 do Ministério das Finanças - "Encargos c/ dívida pública" (1)	"5.2 – Mapa do movimento da dívida directa" (2)	IGCP Conta de gerência (3)	Diferenças (1) - (3)	Diferenças (2) - (3)
Amortizações	1 560 114 170 031	1 709 357 178 897	1 711 228 155 924	- 151 113 985 893	- 1 870 977 027
Juros	702 625 633 144	n.a	707 923 508 911	- 5 297 875 767	n.a
Outros encargos da dívida	4 200 050 000	n.a	3 572 576 092	+ 627 473 908	n.a
Total	**2 266 939 853 175**	**1 709 357 178 897**	**2 422 724 240 927**	**- 155 784 387 752**	**- 1 870 977 027**

Como foi referido em pareceres anteriores, as diferenças observadas resultam, no essencial, de, no referido Capítulo 07 do Ministério das Finanças, se considerarem como pagamentos efectuados os valores transferidos para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos com a dívida pública", por conta das respectivas dotações orçamentais, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, de não serem tidos em conta os valores das amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações e as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores.

No caso dos juros há ainda a assinalar a utilização de "juros corridos"[1], valores que apenas constam do mapa da conta de gerência do IGCP.

No que respeita aos "outros encargos", no mapa da conta de gerência daquele Instituto constam 3.363 contos referentes a restituições[2] correspondentes a comissões liquidadas para pagamento de encargos, que não se verificaram, e que, segundo informação do IGCP, foram abatidos aos valores a requisitar para fazer face aos "Outros encargos". Tal procedimento, de utilizar essas reposições no pagamento de despesas de anos seguintes viola as regras da contabilidade pública. Com efeito, referindo-se essas reposições a pagamentos efectuados em anos anteriores com dotações do Orçamento do Estado, tais reposições deveriam ter sido entregues nos cofres do Estado, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos, constituindo dessa forma receita do OE.

Contudo, posteriormente, no âmbito do contraditório, o IGCP na sua resposta refere que aquela importância foi reposta *"…como reposição não abatida efectuada em 22 de Maio de 2001"*. Esta resposta não invalida a observação formulada, uma vez que aquelas importâncias, recebidas na sua maior parte entre Fevereiro e Abril de 2000, não foram repostas nesse ano como restituições, na sequência do seu recebimento, mas só passado mais de um ano, após o apuramento dos montantes não utilizados face aos valores requisitados, o que constitui violação do disposto no art.º 2.º da Lei n.º 6/91.

Refira-se, por último, conforme se encontra evidenciado no quadro anterior, que os valores das amortizações registados na conta de gerência diferem, igualmente, dos que constam do mapa "5.2 –

[1] Juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.

[2] Devolução pelos agentes pagadores de comissões recebidas do IGCP pelo pagamento de amortizações e juros nas datas dos respectivos vencimentos, cujos investidores, contudo, não se apresentaram para o respectivo recebimento até à data da sua prescrição.

Mapa do movimento da dívida directa" da CGE, pelo facto de serem ali inscritos, pela sua totalidade, os montantes das amortizações vencidas, tenham ou não sido liquidadas no ano, bem como as amortizações relativas a assunção de dívida, efectuadas por operações de tesouraria e por isso, não consideradas na conta de gerência do IGCP.

6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas pelo IGCP para pagamento de amortizações e encargos correntes da dívida

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, de 1998 a 2000, por conta das dotações inscritas no OE[1], para fazer face a despesas com amortizações e encargos com a dívida pública:

Quadro VI.19 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas

(em escudos)

Amortizações /Encargos	1998		1999		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	**2 636 394 937 100**	**81,81**	**1 946 868 643 534**	**76,71**	**1 560 114 170 031**	**68,82**
Moeda Nacional	2 222 394 937 100	68,96	1 815 196 742 534	71,52	1 391 439 061 031	61,38
Moeda Estrangeira	414 000 000 000	12,85	131 671 901 000	5,19	168 675 109 000	7,44
Juros	**582 000 767 377**	**18,06**	**586 857 789 467**	**23,12**	**702 625 633 144**	**30,99**
Moeda Nacional	438 500 767 377	13,61	554 752 465 467	21,86	686 713 239 779	30,29
Moeda Estrangeira	143 500 000 000	4,45	32 105 324 000	1,26	15 912 393 365	0,70
Outros encargos	**4 260 180 000**	**0,13**	**4 310 200 000**	**0,17**	**4 200 050 000**	**0,19**
Total	**3 222 655 884 477**	**100,00**	**2 538 036 633 001**	**100,00**	**2 266 939 853 175**	**100,00**

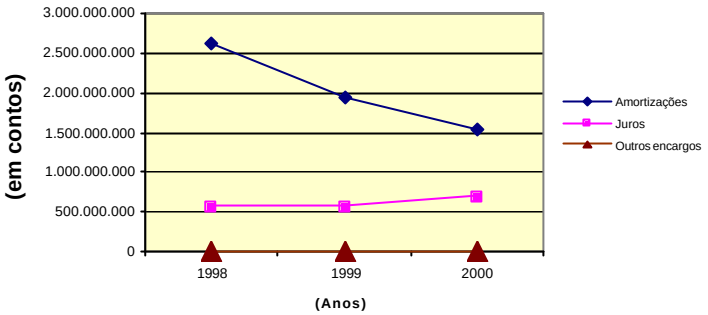
Como se pode observar, o montante global das dotações orçamentais requisitadas pelo Instituto tem diminuído, em virtude, essencialmente, da redução das amortizações, que passaram de cerca de 2.636 milhões de contos, em 1998, para 1.560 milhões de contos no ano em apreço. Esta evolução ficou a dever-se, em grande parte, à diminuição dos empréstimos com a faculdade de amortização antecipada, por parte dos investidores, que obrigavam o IGCP a requisitar valores a mais para fazer face a essas situações.

No período em análise registou-se um aumento do peso das requisições para pagamento de juros, que passou de cerca de 18,1% do total dos encargos, em 1998, para 31% em 2000, para o que contribuiu fortemente, como se verá adiante, a nova forma de contabilização dos juros dos certificados de aforro, enquanto o valor requisitado para pagamento de "Outros encargos" se manteve relativamente estável.

[1] Valores inscritos na CGE – Cap.º 07 – Encargos com a dívida pública, do Ministério das Finanças.

O gráfico seguinte ilustra a evolução das dotações orçamentais requisitadas de que se deu conta:

Gráfico VI.4 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas



Como se referiu, os valores apresentados no quadro e gráfico anteriores respeitam às requisições realizadas nos respectivos anos pelo IGCP. Contudo, aquelas verbas não foram totalmente utilizadas, tendo-se procedido no final de cada ano ao apuramento das verbas requisitadas em excesso, não susceptíveis de utilização nos fins para que foram requisitadas, a repor no ano seguinte.

No quadro seguinte dá-se conta dos respectivos montantes apurados em 1998, 1999 e 2000:

Quadro VI.20 – Evolução dos montantes a repor

(em escudos)

Amortizações/ Encargos	1998		1999		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	72 019 226 035	95,09	33 557 134 736	86,18	(*) 543 854 470	(*) 25,71
Juros	2 094 511 709	2,77	5 029 680 547	12,92	(*) 940 606 104	(*) 44,47
Outros encargos	1 622 977 173	2,14	349 512 534	0,90	630 836 972	29,82
Total	**75 736 714 916**	**100,00**	**38 936 327 817**	**100,00**	**2 115 297 546**	**100,00**

Fonte: IGCP (Mapas do desenvolvimento dos encargos com a dívida pública, dos respectivos anos).
(*) Valores corrigidos, tendo em conta a resposta do IGCP.

O IGCP, na sua resposta, solicita a rectificação dos valores relativos a 1998 referentes às dotações orçamentais requisitados (constantes do quadro VI.19) e às reposições não abatidas (constantes do quadro VI.20) *"… em virtude da alteração à "Conta de gerência de 1988 – IGCP – c/Encargos da dívida pública" enviada…"* ao *"Tribunal … em 22 de Fevereiro de 2000."*, resultante da conversão, em Outubro de 1999, de reposições não abatidas, em abatidas nos pagamentos, no montante de 75.736.714.917$[1]. No entanto, tendo aquela importância sido efectivamente requisitada em 1998, e apenas reposta em Outubro de 1999, não se tratando portanto de uma verdadeira reposição abatida por não ter sido efectuada em 1998, considerou-se não se dever proceder à correcção solicitada.

Da leitura do quadro verifica-se que, em termos globais, os valores requisitados a mais têm vindo a diminuir de ano para ano. No entanto, o comportamento de cada uma das componentes é bastante diverso, verificando-se importantes reduções nas reposições relativas a amortizações, enquanto as referentes a juros e outros encargos têm um comportamento irregular.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, Capítulo IX, alínea a.5).

Como se evidencia no quadro anterior, os valores requisitados a mais, em 1998 e 1999 referiam-se, quase na totalidade às amortizações, 95% e 86%, respectivamente, situação que se inverteu no ano em apreço, em que as amortizações representam apenas 26% do valor total reposto em 2001.

Refira-se, por último, que os valores requisitados em excesso no ano de 2000 foram repostos pelo IGCP em 22 de Maio de 2001, tendo sido largamente ultrapassado o prazo estabelecido, que é de 14 de Fevereiro do ano seguinte.

Relativamente a esta questão, no âmbito do contraditório, o IGCP não se pronunciou.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

A análise das amortizações e encargos com a dívida pública, a que se procede de seguida, é realizada com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP, embora em relação aos juros e aos outros encargos da dívida, os respectivos valores tenham sido objecto de correcções por parte dos serviços de apoio do Tribunal.

Como referido no Parecer sobre a CGE/1999[1], a partir desse ano o IGCP passou a reflectir nas despesas com juros, indevidamente, os resultados (negativos e positivos) das operações de *swap* realizadas, procedimento que desvirtua o valor dos juros efectivamente pagos aos investidores.

No quadro seguinte evidenciam-se os efeitos deste procedimento, apresentando-se os valores dos juros inscritos nas contas de gerência do IGCP relativas aos anos de 1999 e 2000, os resultados dos *swaps* efectuados nos anos respectivos, e os montantes pagos corrigidos daqueles resultados.

Quadro VI.21 – Juros e resultados de *swaps* em 1999 e 2000

(em escudos)

Juros/Resultados dos *Swaps*		Montantes	
		1999	2000
Em moeda nacional	**(1)=(2)-(3)**	**558 014 752 086**	**692 837 012 483**
Juros pagos aos investidores	(2)	559 922 860 492	688 286 886 635
Resultados líquidos dos *swaps*	(3)	+ 1 908 108 406	- 4 550 125 848
Em moeda estrangeira	**(4)=(5)-(6)**	**31 904 178 860**	**15 086 496 429**
Juros pagos aos investidores	(5)	35 259 903 128	54 480 254 410
Resultados líquidos dos *swaps*	(6)	+ 3 355 724 268	+ 39 393 757 981
Total (1) + (4)		**589 918 930 946**	**707 923 508 912**

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Como se pode observar, o procedimento adoptado pelo IGCP conduziu, em termos globais, a uma subavaliação das despesas com juros, no ano em apreço, no valor de cerca de 34,8 milhões de contos (39,394 – 4,550). Em 1999, o valor correspondente foi de, aproximadamente, 5,3 milhões de contos (1,908 + 3,356).

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Capítulo VI, ponto 6.7 – "Amortizações e encargos com a dívida pública".

Ouvido sobre esta questão, no âmbito do contraditório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999[1], o IGCP considerou que esta matéria é insuficientemente tratada nas normas que actualmente regem a contabilidade pública, referindo, embora não as mencionando, ter tomado *"iniciativas no sentido da clarificação deste assunto"*.

Questionado sobre tais iniciativas, bem como dos seus resultados, o Instituto refere na sua resposta que *"…tomou a iniciativa junto do Governo da clarificação do método de contabilização dos fluxos associados a estas operações. Assim, o número 4 do artigo 6.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, prevê que estes fluxos sejam tratados de acordo com regras próprias a definir naquele diploma. O dispositivo daquela lei é todavia omisso sobre as regras a aplicar pelo que o IGCP prossegue as suas diligências no sentido de as mesmas virem a ser explicitadas."*

De referir, ainda, que no ano em apreço, como já referido[2], o IGCP, modificou a forma de contabilização das despesas inerentes aos certificados de aforro, considerando que *"...o funcionamento da lógica subjacente à contabilidade pública/orçamental, associada à especificidade dos Certificados de Aforro, exige a cobertura orçamental dos juros deste produto, pelo seu valor bruto, no momento do seu vencimento. As contrapartidas desse movimento deveriam ser, por um lado, a receita de IRS, na parte correspondente ao imposto deduzido (e "retido") e, por outro, a "emissão de dívida", pelo montante dos juros líquidos que se capitalizam", entendendo, ainda, que "...com este mecanismo, se assegurará a imputação ao orçamento de cada ano, dos encargos gerados (vencidos e "libertados") nesse mesmo ano, garantindo, ainda, uma perfeita coerência entre a natureza dos encargos e a rubrica da respectiva orçamentação"*.

Nestes termos, o IGCP, em 2000, contabilizou como "Despesa efectuada", a totalidade dos juros vencidos no ano, incluindo o montante do IRS, no valor total de 135.001.284.635$00. Essa contabilização teve por contrapartida, o registo, como receita fiscal, do IRS retido (24.507.161.854$00) e, como receita creditícia, do valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto (110.494.122.781$00).

No que respeita à correcção do valor dos "Outros encargos da dívida", à semelhança do que foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, o montante apresentado no mapa da conta de gerência do IGCP, inclui 1.240.000 contos, aplicados em despesas de funcionamento do IGCP.

O referido montante está registado como "Transferências para despesas de funcionamento", representando cerca de 53% dos outros encargos registados na mesma rubrica, e corresponde à comissão de gestão anual prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro[3], cujo montante a ser fixado em cada ano, deverá situar-se no mínimo de 0,1‰ e no máximo de 0,15‰ do stock da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior. De acordo com o nº 2 do mesmo artigo, tal comissão deverá ser discriminada no cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública.

Tendo em conta o valor estimado para o *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 1999, cerca de 12,4 mil milhões de contos[4], pelo Despacho nº 1289/2000 (2ª série), de 19 de Janeiro (Anexo 13), o Ministro das Finanças, fixou a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para 2000 em 1.240 milhares de contos, devendo integrar *"o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 1999, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental"*.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Capítulo VI, ponto 6.6.1.

[2] Ver ponto 6.6.1 - "Produto dos empréstimos públicos".

[3] Com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

[4] O valor da dívida pública directa do Estado, em 31/12/99, ascendeu a cerca de 12.622 milhões de contos.

De salientar que, no ano anterior, o despacho do Ministro das Finanças que fixava esta comissão de gestão, determinava que deveria ser-lhe deduzido o valor do saldo apurado no fim do exercício anterior (Anexo 14). Todavia, no ano em análise, o correspondente despacho do Ministro das Finanças estipula, no seu n.º 2, que *"O montante de 160.000.000$, correspondente a parte do saldo apurado no fim do exercício de 1999, não será deduzido à receita indicada, ..., transitando para o exercício de 2000"*.

Não obstante os despachos citados e os procedimentos seguidos respeitarem as normas citadas, deve referir-se que as opções adoptadas pelo legislador quanto a esta matéria suscitam algumas reservas por parte do Tribunal de Contas.

Assim, quanto à fixação da comissão de gestão do IGCP em percentagem do "stock" da dívida pública, não pode deixar de referir-se que é, no mínimo, questionável que o montante das necessidades financeiras do IGCP para o seu funcionamento, seja determinado em função do *stock* da dívida pública, uma vez que é difícil aceitar que entre essas duas variáveis exista uma relação directamente proporcional[1], para além de tal procedimento poder ter um efeito perverso em termos de controlo da dívida pública. Com efeito, sendo o IGCP um organismo público que tem como missão a gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado, o valor das transferências do Orçamento do Estado (OE) necessárias ao seu funcionamento deveriam ser fixadas em função das suas necessidades reais, devidamente justificadas.

Também no que respeita à contabilização da referida comissão como encargos da dívida pública é de salientar que, como já foi referido no parecer anterior, não se enquadrando tais despesas de funcionamento no conceito de "encargos com a dívida pública", não parece correcto a inclusão das respectivas dotações no capítulo orçamental 07, tanto mais que o orçamento do Ministério das Finanças compreende um capítulo, 06 – "Financiamento do Estado e gestão da dívida pública" em que aquelas dotações estariam correctamente integradas.

Conforme também salientado no parecer anterior, essa forma de contabilização contraria o quadro geral da classificação económica e funcional das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

Em face do exposto, o Tribunal de Contas recomenda que seja reponderado o conteúdo das normas em causa.

Também pelas razões apontadas, nos valores que se apresentam de seguida não são tidos em conta os montantes relativos às comissões de gestão, não obstante a obrigação legal de os contabilizar como encargo corrente da dívida.

Efectuadas as correcções relativas aos resultados de *swaps* e aos "outros encargos", apresenta-se no quadro seguinte a evolução do valor das amortizações e encargos com a dívida:

[1] Suponha-se uma situação em que o IGCP desenvolve novas actividades, com eventual aumento das respectivas despesas de funcionamento, para obter reduções da dívida.

Quadro VI.22 – Evolução das amortizações e encargos da dívida

(em contos)

Amortizações/Encargos	1999		2000		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	2 027 343 232	77,2	1 711 228 156	69,7	- 316 115 076	- 15,6
Juros	a) 595 182 764	22,7	a) 742 767 141	30,2	+ 147 584 377	+ 24,8
Outros encargos da dívida	b) 3 038 931	0,1	b) 2 332 576	0,1	- 706 355	- 23,2
Total	**2 625 564 927**	**100,0**	**2 456 327 873**	**100,0**	**- 169 237 054**	**- 6,4**

a) Valores superiores aos inscritos na conta "IGCP – Encargos com a dívida pública" de 1999 e 2000, em cerca de 5.264 milhares de contos e em 34.844 milhares de contos, respectivamente, referentes aos resultados líquidos das operações de swap, ver ponto 2.1.2.

b) Valores inferiores aos inscritos na conta do "IGCP – Encargos com a dívida pública", de 1999 e 2000, em cerca de 923 e 1.240 milhares de contos, respectivamente, valores das comissões anuais entregues ao IGCP, cujos montantes foram integralmente utilizados em despesas de funcionamento.

As despesas com amortizações e encargos da dívida reduziram-se, comparativamente ao ano anterior, em cerca de 169,2 milhões de contos, 6,4%. Contudo, importa salientar o aumento dos encargos com juros, cerca de 147,6 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 24,8%, devido essencialmente ao facto de se incluir, pela primeira vez, em encargos correntes da dívida, os juros brutos vencidos referentes aos certificados de aforro (135 milhões de contos).

6.7.3.1 – Amortizações

Como se assinalou anteriormente, verificou-se, em 2000, uma diminuição das despesas com amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior, em resultado, no essencial, da redução das amortizações, 316 milhões de contos, em termos globais, o que representa um decréscimo de 15,6%.

No quadro seguinte dá-se conta da evolução verificada nas amortizações em moeda nacional e estrangeira:

Quadro VI.23 – Evolução das amortizações

(em escudos)

Amortizações	1999		2000		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	1 896 407 481 226	93,54	1 490 353 714 047	87,09	- 406 053 767 179	- 21,41
Em moeda estrangeira	130 935 750 919	6,46	220 874 441 875	12,91	+ 89 938 690 956	+ 68,69
Total	**2 027 343 232 145**	**100,00**	**1 711 228 155 922**	**100,00**	**- 316 115 076 223**	**- 15,59**

Verifica-se que a diminuição do valor das amortizações apenas se registou na dívida em moeda nacional, que passou de 1.896,4 milhões de contos em 1999 para 1.490,4 milhões de contos no ano em análise, o que representa uma redução de 406,1 milhões de contos. Esta diminuição resultou, principalmente, do facto, conforme já referido, de no ano em apreço não ter havido lugar à amortização de bilhetes do Tesouro, face à decisão do IGCP de cessar a emissão deste títulos, tendo a dívida ainda existente em 1999, 411,5 milhões de contos, sido totalmente amortizada naquele ano.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte dá-se conta do valor dos encargos com juros, desagregados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 1999 e 2000.

Quadro VI.24 – Evolução dos encargos com juros

(em escudos)

Juros	1999		2000		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	559 922 860 492	94,08	688 286 886 635	92,67	+ 128 364 026 143	+ 22,93
Em moeda estrangeira	35 259 903 128	5,92	54 480 254 410	*7,33*	+ 19 220 351 282	+ 54,51
Total	**595 182 763 620**	**100,0**	**742 767 141 045**	**100,0**	**+ 147 584 377 425**	**+ 24,8**

Verifica-se uma forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 92,7% do total, que, naturalmente, está associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, 92,6% em 31.12.99 e 94% em 31.12.00.

Como se evidenciou anteriormente, as despesas com juros aumentaram 147,6 milhões de contos, em relação a 1999, cifrando-se no ano em análise em 742,8 milhões de contos, evolução que resulta, no essencial, da alteração da metodologia de contabilização dos juros dos certificados de aforro.

Excluindo o valor dos juros daqueles títulos, cerca de 135 milhões de contos, a fim de tornar comparáveis os valores referentes a 2000 com os valores correspondentes de 1999, verifica-se uma diminuição das despesas com juros em moeda nacional de cerca de 6,6 milhões de contos.

6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

Em 2000, as despesas com "Outros encargos da dívida" sofreram uma diminuição de 706,4 milhares de contos, o que representa um decréscimo de 23,2%. As respectivas dotações orçamentais encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública"; Divisão 01 – "Instituto de Gestão do 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 cerca de 10,9 contos, enquanto no ano precedente tais despesas tinham ascendido a 180,6 contos[1].Trata-se de encargos associados ao empréstimo externo designado "3% conversão de 1902 – Fundo Externo", resultando da variação das taxas de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, cujo contravalor em escudos foi inscrito nas despesas com os juros e amortizações da dívida externa, e a taxa de câmbio em vigor na data em que o Tesouro procedeu ao seu reembolso aos bancos pagadores.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, Cap.º VI – "Amortizações e encargos com a dívida pública".

Quanto aos encargos processados pela alínea B) "Despesas com serviços da dívida pública", as despesas registadas nesta rubrica ascenderam, em 2000, a cerca de 2.332.371 contos, correspondendo cerca de 82,4% deste montante a despesas com a dívida em moeda nacional, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.25 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em escudos)

Outros encargos da dívida	Valor		Variação	
	1999	2000	Valor	%
Dívida em moeda nacional	**2 051 273 324**	**1 922 520 881**	**- 128 752 443**	**- 6,3**
Comissões – Tesouro Familiar	6 542 786	8 661 954	+ 2 119 168	+ 32,4
Comissões – Pagamento de encargos	382 619 697	121 323 964	- 261 295 733	- 68,3
Comissões por emissão de dív ida	1 316 665 535	1 155 208 863	- 161 456 672	- 12,3
Comissões pagas aos CTT	345 445 306	a) 618 133 653	- 272 688 347	+ 78,9
Despesas c/expedição de extractos de certificados de aforro pelos CTT	-	18 792 447	18 792 447	…
Visto do Tribunal de Contas, relativo ao Protocolo c/ CTT	-	400 000	400 000	…
Dívida em moeda estrangeira	**495 183 166**	**30 481 714**	**- 464 701 452**	**- 93,8**
Comissões por pagamento de encargos	8 389 213	30 481 714	+ 22 092 501	+ 263,3
Comissões por emissão de dívida	486 793 953	-	- 486 793 953	- 100,0
Outros	**492 294 374**	(*) **379 562 603**	(*) **- 112 731 771**	**- 22,9**
Despesas com juros de mora	350 336	12 207	- 338 129	- 96,5
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	84 258	74 618	- 9 640	- 11,4
Comissões pagas à CVM	278 711 614	322 118 190	+ 43 406 576	+ 15,6
Despesas com depósitos por *TPA*	81 062	(*) 194 608	(*) - 113 546	(*) - 140,1
Despesas com a Euroclear	-	488 876	(*) 488 876	…
Despesas com a Clearstream	-	559 825	(*) 559 825	…
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	39 469 010	36 966 367	- 2 502 643	- 6,3
Despesas de *rating*	62 736 361	19 147 912	- 43 588 449	- 69,5
Prémios de amortização	108 572 070	-	- 108 572 070	- 100,0
Comissões pagas aos agentes pagadores	2 242 946	-	- 2 242 946	- 100,0
Despesas c/SPGT b)	11 000	-	- 11 000	- 100,0
Despesas com liquidações	35 717	-	- 35 717	- 100,0
Total	c) **3 038 750 864**	(*) c) **2 332 565 198**	(*) **- 706 185 666**	**- 23,3**

Fonte: Mapas do "Desenvolvimento dos encargos da dívida pública", dos anos de 1999 e 2000.

a) Valor correspondente às comissões pagas aos CTT por colocação de certificados de aforro. Até à data da entrada em vigor do protocolo o IGCP pagou 72.516 contos e após a entrada em vigor das referidas regras o Instituto pagou cerca de 545.618 contos.

b) Sistema de Pagamento de Grandes Transacções, objecto de contrato celebrado com o Banco de Portugal.

c) Os totais apresentados neste quadro diferem dos que constam das contas de gerência do IGCP, por não terem sido considerados os montantes correspondente às "comissões de gestão", pelos motivos expostos no ponto 2.1.

(*) Valores corrigidos, tendo em conta a resposta do IGCP.

Como se pode observar, relativamente às despesas com a dívida em moeda nacional, o montante mais elevado, 1.155 milhares de contos, equivalente a 60% do total, respeita às comissões por emissão de dívida, situação semelhante à observada em 1999 em que estas despesas ascenderam a 1.317 milhares de contos, representando 64% do total das despesas em análise.

As comissões por pagamento de encargos totalizaram 121 milhares de contos, cerca de 6,3% do total das despesas em análise, valor inferior em cerca de 261 milhares de contos ao registado no ano de 1999, o que significa um decréscimo de 68,3%.

No que respeita às comissões pagas aos CTT, observa-se um importante aumento em relação ao ano anterior. Com efeito, este acréscimo encontra-se associado à entrada em vigor de novas regras de cálculo das comissões a pagar aos CTT, decorrentes de um Protocolo celebrado entre o Instituto de Gestão do Crédito Público e aquela entidade, em Março de 2000.

Até 1999, inclusive, embora os CTT efectuassem subscrições e resgates de certificados de aforro, as comissões pagas àquela entidade respeitavam apenas às subscrições, sendo calculadas com base numa taxa fixada por portaria do Ministro das Finanças[1], situação que foi alterada com a assinatura do protocolo acima referido.

No que respeita às comissões, este protocolo estabelece uma comissão anual de montante fixo e outra de montante variável, a qual é determinada em função dos valores subscritos e amortizados pelos CTT.

A comissão anual fixa, no valor de 400.000 contos, é liquidada em 4 prestações trimestrais de 100.000 contos, com vencimento no primeiro dia dos meses de Março, Junho, Setembro e Dezembro de cada ano. A comissão variável é determinada no final de cada mês, através da aplicação de uma taxa de 0,115% à soma do valor das subscrições com o valor dos resgates realizados em balcões dos CTT[2] durante o mês em causa e vencendo-se no primeiro dia do mês seguinte.

O protocolo prevê ainda o pagamento de juros compensatórios, caso o saldo mensal apresente um valor superior a 500.000 contos, os quais são pagos pela parte devedora, sobre o montante que exceder esse limite, de acordo com a seguinte fórmula:

$$JR = (SM - 500\,000\,000) * (TJ - 0{,}125) * ND / 36500$$

JR – é o montante dos juros a liquidar pela parte devedora; **SM** – o saldo médio mensal apurado; **TJ** – o valor em % da taxa EURIBOR[3] a 1 mês do último dia útil do mês anterior àquele a que se refere o saldo e **ND** – o número de dias do mês a que se refere o saldo.

De salientar que, no ano em apreço, a despesa em moeda nacional inclui ainda encargos, no valor de 19,2 milhares de contos, que não se verificaram no ano anterior por se relacionarem com o referido protocolo. Este valor inclui visto do Tribunal de Contas relativo ao protocolo (400 contos) e reembolso aos CTT dos encargos com a expedição de extractos (cerca de 18,8 milhares de contos), que com a assinatura do protocolo passou a constituir um novo encargo para o Estado[4].

Relativamente ao montante referido no quadro n.º VI.25, cerca de 618,1 mil contos, inclui as comissões pagas pelo IGCP, abatidos os juros compensatórios recebidos, como se descrimina no quadro seguinte:

[1] Nos termos previstos na alínea c) do art.º 15º do Decreto-Lei n.º 172-B/86, de 30 de Junho.

[2] CMi = (VSi + VAi)*0,115/100.

[3] Média das taxas de depósito interbancários denominados em Euros, registados num determinado período, praticadas na zona da União Económica e Monetária entre os bancos de primeira linha.

[4] Até à assinatura do protocolo, o serviço prestado pelos CTT de expedição dos extractos não era objecto de remuneração autónoma, pelo que estaria integrado na comissão que lhe era paga.

Quadro VI.26 – Comissões pagas / juros recebidos

(em escudos)

Descrição	Montantes
Comissões pagas aos CTT, por colocação (até ao protocolo)	72 516 081
Comissão fixa (após protocolo)	400 000 000
Comissão variável (após protocolo)	489 360 703
Total (1)	**961 876 784**
Juros compensatórios recebidos **(2)**	343 743 131
Total (1) – (2)	**618 133 653**

Em suma, apesar de o protocolo só ter sido celebrado em Março de 2000, da sua aplicação resultou um acréscimo de encargos para o Estado no ano de 2000, de cerca de 291,9 milhares de contos, 84,4%, em relação ao ano anterior, questionando-se o IGCP sobre tal evolução.

Relativamente às comissões pagas aos CTT, o IGCP na sua resposta refere o seguinte:

> *"…estas passaram a incluir uma parte fixa paga trimestralmente (que se pretendeu correspondesse a uma compensação pelos investimentos e recursos fixos disponibilizados pelos CTT para essas funções) e uma parte variável paga mensalmente em função dos valores processados em cada mês pelos CTT (valores subscritos mais valores amortizados). Isto constitui uma alteração das anteriores regras em que o valor da comissão era determinado apenas por uma percentagem sobre o valor das subscrições feitas pelos CTT.*
>
> *No que respeita à liquidação dos saldos, o Protocolo veio não só encurtar os prazos médios de liquidação como, através do mecanismo dos juros compensatórios, veio praticamente anular os impactos financeiros da existência desses saldos. Esta situação passou a ser fundamentalmente diferente da que antes era praticada em que os CTT eram permanentemente devedores ao Estado, sem qualquer compensação financeira, de um saldo médio equivalente às subscrições de 22 dias menos as amortizações 3 dias.*
>
> *Assim, ao contrário do que acontecia anteriormente em que existia um custo substancial para o Estado, de valor não explicado, associado aos juros de certificados subscritos nos CTT e cujo produto só era entregue ao Tesouro semanas mais tarde, o Protocolo veio praticamente eliminar este custo passando o valor das comissões pagas a reflectir o custo total da intervenção dos CTT em matéria de comercialização de certificados de aforro.*
>
> *Aliás para efeitos de comparação entre o ano de 1999 e 2000, haveria que ter em consideração o facto de as subscrições efectuadas aos balcões dos CTT terem sofrido um aumento na ordem dos 50%. Também a taxa a qual estava indexada a comissão de angariação dos CTT (6% s/aTD3) teve igualmente um incremento no ano 2000."*

Tendo em atenção a resposta do IGCP, o Tribunal ficará atento de modo a verificar se a aplicação das regras resultantes do protocolo com os CTT acarretam ou não mais encargos para o Estado.

Em relação às comissões com o Tesouro Familiar, registou-se um aumento de cerca de 32,4%, cifrando-se no ano em análise em cerca de 8,7 milhares de contos, quando, em 1999, tinham totalizado 6,5 milhares de contos. Relativamente a esta evolução, o IGCP, na sua resposta refere que *"…o*

aumento verificado resulta da amortização final do "Tesouro Familiar 1995", sobre a qual incidiu a comissão de 0,1‰, ter ocorrido no ano de 2000."

No que respeita aos encargos imputados à dívida em moeda estrangeira, no ano em apreço apenas se registaram comissões por pagamento de encargos, que registaram um aumento muito significativo em relação ao ano anterior, passando de cerca de 8,4 milhares de contos, em 1999, para 30,4 milhares de contos em 2000.

Por sua vez, as despesas inscritas em "Outros" totalizaram 379,4 milhares de contos, tendo sofrido uma redução no valor de cerca de 112,9 milhares de contos, 22,9%, com referência ao ano anterior.

Relativamente a estas despesas destacam-se as comissões pagas à Comissão de Valores Mobiliários, que ascenderam a cerca de 322 milhares de contos, representando cerca de 85%, do respectivo valor global. Em relação ao ano anterior, estes encargos aumentaram cerca de 43 milhares de contos, sendo as únicas despesas deste tipo a registar um aumento em relação ao ano precedente.

No que respeita às outras despesas, destaca-se a redução das despesas com *rating*, cerca de 69,5%, o equivalente a 43,6 milhares de contos, bem como a diminuição dos encargos com juros de mora, que, em 2000, não ultrapassaram 12 contos, sofrendo uma redução de 96,5%.

De referir, igualmente, as despesas realizadas com a Euroclear e a Clearstream[1], nos montantes de 488,9 e 559,8 milhares de contos, respectivamente, que não se registaram no ano anterior. Contrariamente, em 2000, não se registaram diversas despesas que no ano anterior tinham ascendido a cerca de 2,3 milhares de contos.

Relativamente aos prémios com amortizações, que em 1999 ascenderam a 108,6 milhares de contos e foram contabilizados nesta rubrica, em 2000 estão contabilizados na despesa com amortizações, não constando por isso do quadro anterior. De referir, no entanto, que, de acordo com o "Mapa do movimento da dívida directa do Estado no ano 2000", foram pagos prémios de amortização no valor de 14,6 mil contos e foi abatido à despesa com amortizações um desconto de amortização, no montante de 183 mil contos.

Ouvida sobre o presente ponto 6.7. a DGO, na sua resposta, refere que o documento não lhe merece quaisquer comentários.

[1] Entidades estrangeiras com funções semelhantes à CVM, designadamente a execução de transacções, compensação e conservação de títulos.

6.8 – Dívida garantida

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais pelo Estado consta, essencialmente, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro. Por seu turno, compete à Assembleia da República, na Lei do Orçamento ou em lei especial, fixar o limite máximo das garantias pessoais a conceder em cada ano pelo Estado.

Pelo n.º 1 do artigo 81.º da Lei do Orçamento do Estado para 2000 foi fixado em 400 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais, o limite para a concessão de garantias pelo Estado, para operações internas e externas, não abrangendo aquele valor as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV, conforme resulta do n.º 2 do mesmo artigo.

6.8.1.1 – Na ordem interna

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2000, foi prestada pelo Estado, na ordem interna, uma garantia pessoal no montante de 20.048.200 contos, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores desta operação:

Quadro VI.27 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado na ordem interna

(em contos)

Beneficiário	Mutuante	Mutuário	Despacho autorizador	Montante de capital	Montante de capital garantido	Finalidade
Metropolitano de Lisboa E.P. (ML)	CGD, BSP e BSNP	Trem – Aluguer de Material Circulante, ACE	Desp. SETF n.º 3958/00 (2.ª série), de 31.01 (DR, II, de 18.02)	20 048 200 (€ 100 000 000)	20 048 200 (€ 100 000 000)	Financiamento da aquisição de material circulante pelo mutuário a locar por este ao ML, correspondente ao plano de expansão e modernização da rede do ML.
Total				**20 048 200**	**20 048 200**	

Quanto ao conteúdo do despacho autorizador da prestação da garantia, salienta-se que do seu teor não se retira de forma explícita a concretização do conceito "interesse para a economia nacional subjacente", referido no artigo 15.º, n.º 2, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, pelo que se recomenda que os despachos desta natureza contenham tal indicação, aliás, na sequência de idêntica observação exarada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999.

Quanto a esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que *"…embora formalmente os despachos de então não contenham a referência expressa ao interesse público, deve salientar-se que de tal condição tem sempre constituído factor de elegibilidade para a formulação de todas as propostas de concessão da garantia do Estado. Julga-se que o próprio Tribunal reconhecerá que as operações garantidas em 2000 corresponderam*

àquele conceito, na medida em que as mesmas foram concedidas a operações de investimento no sector dos transportes (METRO, CP, REFER e ANAM), reconhecidamente do interesse nacional.".

Não obstante a argumentação da DGT, uma vez que a observação formulada tem a ver com a forma e não com a substância dos despachos de concessão de garantias, bem como com o entendimento de que o "interesse para a economia nacional", para além de ter de se verificar materialmente, deve ser expressamente invocado, a conclusão mantêm-se.

Aliás, aceitando a posição tomada, a DGT refere que a partir de 2001 tem sido referido de forma explícita a concretização do mencionado conceito.

Salienta-se, ainda, que à data da concessão da garantia ainda não tinha sido aprovada a Lei do Orçamento do Estado para 2000, tendo a garantia sido concedida ao abrigo do disposto no artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, no qual se estabelece que *"No caso de não estar aprovada Lei do Orçamento no início do ano económico, poderá ser excedido, por duodécimos, o montante fixado no ano anterior, sempre que a respectiva lei de autorização o não proibir"*.

Tendo-se procedido à análise das condições financeiras da operação garantida, designadamente no tocante à taxa de juro, verificou-se que a mesma foi indexada à Euribor 6m, com um *spread* de 0.10%.

Ouvido sobre esta questão, nos termos dos seus Estatutos, o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), informou, no que respeita à estrutura portuguesa[1], que as responsabilidades do Estado ao conceder a garantia pessoal respeitam a um empréstimo remunerado à taxa Euribor + 10 p.b. e que, tratando-se de uma *"…operação de longo prazo, o respectivo financiamento poderá ser comparado a um empréstimo BEI, cujos valores indicativos se apresentam bastantes mais favoráveis, sendo preferível esta alternativa ao esquema apresentado"*.

A taxa de garantia aplicada foi fixada em 0,2% a.a., o mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro.

6.8.1.2 – Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000, foram concedidas garantias pessoais a três empréstimos no valor global de 85.168.700 contos.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese dos principais elementos relativos a estas operações:

[1] Nesta operação pode-se identificar uma estrutura portuguesa, que surge no início da operação, e uma estrutura americana, que surge posteriormente, nomeadamente com a intervenção de novas partes contratantes, influenciando a esquemática contratual inicial.

Quadro VI.28 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado na ordem externa

(em contos)

Beneficiário	Mutuante	Despachos autorizadores	Montante de capital	Montante de capital garantido	Finalidade
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	BEI – Banco Europeu de Investimento	Desp. n.º 5 787/00, de 14 de Março (DR, II, de 14.03)	20 048 200	20 048 200	Financiamento da aquisição de material circulante e financiamento da modernização de material circulante existente.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.	Berlin – Hannoversche Hypothekenbank,AG	Desp. n.º 15.880/00, de 4 de Agosto (DR, II, de 04.08)	50 120 500	50 120 500	Financiamento de investimentos em infra-estruturas de longa duração, do domínio público.
ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A.	BEI – Banco Europeu de Investimento	Desp. n.º 11 842/00, de 8 de Junho (DR, II, de 08.06)	15 000 000	15 000 000	Financiamento parcial do projecto denominado "Madeira – Airport II – Tranche B".
Total			**85 168 700**	**85 168 700**	

Tal como se verificou na ordem interna, os despachos autorizadores das garantias prestadas pelo Estado, na ordem externa, não concretizaram de forma explícita o conceito "interesse para a economia nacional subjacente", pelo que, *mutatis mutandis*, aplicam-se as considerações expostas quanto a questão similar observada no ponto anterior, inclusive a resposta da DGT e os comentários que a mesma suscita.

De referir que à data da concessão da garantia ao empréstimo contraído pela CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., ainda não tinha sido aprovado o Orçamento do Estado para o ano económico em análise, tendo a garantia sido concedida ao abrigo do nº 3 do artigo 5º da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro.

Tal como se procedeu no tocante às garantias concedidas pelo Estado na ordem interna, efectuou-se a análise das condições financeiras das operações garantidas, nomeadamente no tocante às taxas de juro, tendo-se verificado que, no caso das operações envolvendo a CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e a ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A., a taxa de juro é aberta, assumindo um dos regimes praticáveis pelo BEI, e que, no que concerne à REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P., a taxa de juro foi indexada à Euribor 6m.

Relativamente a estas condições, o IGCP informou, no que concerne aos empréstimos contraídos pela CP e pela ANAM, que em financiamentos desta natureza o sentido dos pareceres tem sido o de não objectar, em princípio, à sua contratação[1], bem como, no que concerne ao empréstimo contraído pela REFER, que nada tinha a opor à contratação do mesmo.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% a.a., o mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95–XII, de 19 de Outubro.

[1] No entanto, o IGCP entende que a taxa de "Euribor/Libor + 15p.b.", aplicável a desembolsos contratados ao abrigo do regime de taxa de juro variável, é excessiva para uma operação de financiamento com o risco do Estado Português, sendo certo que da Inf. da DGT n.º 264, de 25.02.2000 resulta que a taxa praticada nos últimos financiamentos do BEI se encontra abaixo da própria Euribor.

O Instituto de Gestão do Crédito Público, ouvido sobre este ponto e sobre o anterior, referiu, na sua resposta, não ter quaisquer comentários a apresentar.

6.8.2 – Variação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado por garantias prestadas

A evolução global das responsabilidades directas do Estado por garantias pessoais prestadas decorre da concessão de garantias e de outros factores, designadamente amortizações dos empréstimos pelos beneficiários das garantias e pagamentos em execução das mesmas.

Os valores apresentados, obtidos junto da Direcção-Geral do Tesouro, tiveram por base a informação sobre amortizações de capital e pagamento de juros a que se encontram obrigadas as entidades beneficiárias de garantias pessoais do Estado, nos termos do art. 19.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97 e da Base IX, n.º 1, da Lei n.º 1/73, e poderão ser objecto de posteriores alterações, porquanto algumas dessas entidades não prestam tal informação ou fazem-no extemporaneamente.

Sem prejuízo do exposto no parágrafo anterior, salienta-se, ainda, que, em certos casos, as entidades beneficiárias não enviaram os documentos comprovativos das amortizações do capital e do pagamento dos juros, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 19.º da referida lei, para as operações cuja garantia foi autorizada ou aprovada após a sua entrada em vigor.

Atendendo a que o incumprimento destes deveres não é sancionado pela Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, nem pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tal como já se referiu em Pareceres anteriores, recomenda-se de novo que este diploma seja objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar esta lacuna, bem como de forma a estender aos mutuantes a obrigação de informar a DGT sobre a realização de amortizações de capital e pagamento de juros ou o seu incumprimento, no que concerne à parte das operações garantidas pelo Estado.

Na sua resposta, a DGT, refere que esta recomendação corresponde a intenção já manifestada junto do Tribunal e que *"…hoje são poucos os casos de empresas que não prestam informação atempada sobre os movimentos das operações garantidas"*.

Nos pontos seguintes apresenta-se a evolução global das responsabilidades directas do Estado, em 2000, por garantias pessoais prestadas, quer na ordem interna, quer na ordem externa, explicitando-se os factores que lhes estão subjacentes.

6.8.2.1 – Empréstimos internos

6.8.2.1.1 – Variação das responsabilidades

Considerando o apuramento levado a efeito, apresentam-se nos quadros seguintes as variações das responsabilidades directas na ordem interna.

Quadro VI.29 – Variação das responsabilidades do Estado na ordem interna

(em contos)

Responsabilidades em 31.12.99	Aumentos			Diminuições			Responsabilidades em 31.12.00
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Assunção de passivos	Outras	
Assumidas 346 358 638 a)	20 048 200		-	c) 6 271 405	50 000 000	40 108 663	**Assumidas** 270 026 770
Efectivas 339 899 071 b)		20 075 793	-	6 605 308	50 000 000	40 108 663	**Efectivas** 263 260 893

a) Corresponde ao valor, em contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 346.402.806 –, deduzido dos valores de 14.168 e 30.000 contos, referentes, respectivamente, a amortizações efectuadas, em 1999, pela M. Carmona & Irmãos, S.A. (M. Carmona & Irmãos), e pela União Geral de Trabalhadores (UGT), cuja informação só foi obtida no decurso da presente auditoria.

b) Corresponde ao valor, em contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 339.919.407 –, acrescido do valor de 24.278 contos referente a utilizações efectuadas pela M. Carmona & Irmãos, em anos anteriores, e deduzido dos valores de 14.168 e 30.000 contos, referentes, respectivamente, a amortizações efectuadas, em 1999, pela M. Carmona & Irmãos e pela UGT, cuja informação só foi obtida no decurso da presente auditoria; foi ainda deduzido o valor de 446 contos, o qual corresponde à sobreavaliação constante do referido Parecer no que se refere às utilizações efectuadas, em 1999, pela SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. (SPGM).

c) Não foram consideradas as amortizações referentes à SPGM, no montante de 333.903 contos, porquanto as mesmas não são tomadas em conta para efeitos de apuramento das responsabilidades assumidas durante o prazo máximo de cinco anos a contar da data do início da operação, cfr. Parecer s/Conta Geral do Estado de 1999, Ponto 6.8.2.1.1.

No ano em análise, o Estado, por acordo datado de 31.01.00, celebrado com a Parque Expo'98, S.A., assumiu uma parcela de 20 milhões de contos do empréstimo "Cristal" de 60 milhões de contos, contraído por esta e que foi objecto de garantia do Estado.

Em virtude do referido acordo transmitiu-se para o Estado a posição contratual da Parque Expo'98, S.A., no contrato de empréstimo, o que implicou a caducidade do contrato de garantia que, relativamente a tal operação de financiamento, foi outorgado pela República Portuguesa.

A coluna 'Diminuições – Assunção de passivos" inclui, ainda, 30 milhões de contos referentes a assunções de passivos derivados de um empréstimo contraído pela EPAC – Empresa para Agroalimentação e Cereais, S.A..

Por seu turno, a coluna "Diminuições – Outras" inclui o valor de 40 milhões de contos, correspondente à parte não assumida do referido empréstimo de 60 milhões de contos contraído pela Parque Expo'98, S.A., e os valores de 83.333, 1.163 e de 24.167 contos, referem-se, respectivamente, a montantes pagos em execução de garantias envolvendo o CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A., a Sociedade Industrial Durex, Ld.ª[1] e a João Pimentel & Companhia, Ld.ª

6.8.2.1.2 – Divergências apuradas

Em face dos valores obtidos no decurso da auditoria realizada, apuraram-se algumas inexactidões relativamente aos valores das responsabilidades, em 31.12.00, constantes do Mapa 10 (Relação nominal dos beneficiários de garantias do Estado), anexo à Conta Geral do Estado (CGE), e dos mapas da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) (responsabilidades efectivas), conforme se apresenta nos quadros seguintes:

[1] Garantia prestada pelo Estado através do IAPMEI.

Quadro VI.30 – Divergências face aos valores constantes do Mapa 10, anexo à Conta Geral do Estado, e dos mapas da DGT (responsabilidades efectivas)

(em contos)

Entidade beneficiária	Responsabilidades assumidas em 31.12.00			Responsabilidades efectivas em 31.12.00		
	Valores constantes da CGE	Valores apurados no âmbito do Parecer	Diferença	Valores constantes dos mapas da DGT	Valores apurados no âmbito do Parecer	Diferença
Garantias do Estado concedidas através da DGT						
BEIRAFRIO	272 738	272 710	- 28	266 489	268 545	2 056
Garantias do Estado concedidas através do IAPMEI						
LUPAL	1 157	1 326	169	1 157	1 326	169
Fábr. Tecidos Moreirense	3 375	2 573	- 802	3 375	2 573	- 802
		Total	**- 661**		**Total**	**1 423**

No respeitante às diferenças evidenciadas no quadro anterior, importa referir o seguinte:

a) BEIRAFRIO – Indústria de Produtos Alimentares, S.A.

Nos termos da Declaração de Garantia nº I/2355/SGEEB, de 23 de Fevereiro de 1999, o Estado garantiu a parcela do empréstimo equivalente a 33,33% do montante do empréstimo no valor de PTE 818.213.000, contraído pela BEIRAFRIO, o que perfaz a quantia de PTE 272.710.392,90, a título de responsabilidade assumida pelo Estado. No entanto, como já foi salientado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, a DGT tem considerado que o valor dessas responsabilidades se cifra em PTE 272.737.750.

O valor das responsabilidades efectivas resulta da aplicação da taxa de 33,33% sobre os montantes utilizados pela referida Sociedade, que se cifram em PTE 805.716.465, desconhecendo-se o motivo pelo qual o valor apurado pela DGT não é coincidente.

No âmbito do contraditório, a DGT alega que o valor das responsabilidade assumidas registado pelos seus serviços corresponde ao efectivamente garantido pelo Estado e que no âmbito do contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 elucidou o Tribunal sobre esta questão, informando que o montante garantido teria de resultar da conjugação do despacho com os termos do contrato do empréstimo *"…i.e o despacho refere que a percentagem garantida corresponde a 33,33% do empréstimo, mas em termos exactos, de acordo com as cláusulas contratuais, a percentagem é de 33,3333435%, resultante de uma média de 25% de cobertura dos créditos a consolidar e de 50% do financiamento adicional"*.

No que se refere à divergência verificada na posição das responsabilidades efectivas, esta entidade refere que *"Também aqui o TC ignora a explicação que lhe foi prestada e que justifica igualmente a diferença por si referida"* e que, para este efeito, o Tribunal deveria aplicar as percentagens supra referidas *"…às parcelas que integram o total das utilizações para obter o valor das responsabilidades assumidas conforme valor reportado pela DGT: (545 475 000*0,25) + (260 241 465*0,5)=266 489 482,50"*.

Quanto a estas considerações refira-se que foi entendimento do Tribunal, expresso no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, portanto conhecido pela DGT, que, no caso em apreço, o valor inicial da responsabilidade assumida pelo Estado cifrou-se em PTE 272.710.392, conforme resulta da

aplicação da percentagem estabelecida na declaração de garantia, porquanto a vinculação do Estado não decorre do contrato de empréstimo, mas sim daquela declaração.

De facto, não tendo o Estado outorgado o referido contrato, nem se tendo verificado uma remissão da declaração de garantia, no que se refere aos termos da vinculação garantística do Estado, para as cláusulas do referido contrato, desconhece-se qual o suporte legal, nomeadamente as regras interpretativas, em que se baseou a DGT para fundamentar a sua posição.

b) IAPMEI

Tal como se constatou no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, a DGT tem considerado os valores de 1.157 e 3.375 contos a título de responsabilidades do Estado por garantias prestadas, respectivamente, à LUPAL – Luís Pantaleão & Luís, Ldª. (Lupal), e à Fábrica de Tecidos Moreirense, Ld.ª (Fábrica de Tecidos Moreirense), através do IAPMEI.

Salienta-se, ainda, que no âmbito desse Parecer se obtiveram elementos que indiciavam que as referidas responsabilidades se cifravam, respectivamente, em 1.326 e 2.573 contos.

A DGT informou, em resposta ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, que considerava para efeitos de determinação do capital em dívida da operação da Lupal, um valor indicado pelo BPI, embora reconhecesse que o valor referido pelo Tribunal correspondia a outro valor igualmente indicado pelo mesmo Banco e que estava em apreciação esse processo, no âmbito do qual apuraria o valor definitivamente em dívida.

Aquela Direcção-Geral referiu, ainda, que a mesma divergência se verificava relativamente à operação envolvendo a Fábrica de Tecidos Moreirense.

Contudo, no âmbito da auditoria realizada à dívida garantida de 2000 não se apuraram novos elementos quanto a esta questão, nomeadamente qual o resultado da referida apreciação, uma vez que, segundo a DGT, continuava a ser objecto de estudo.

Quanto a esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que estes processos encontram-se em apreciação jurídica, pelo que entende que, até à obtenção de "despacho", não se justifica alterar os valores que têm sido reportados na posição das responsabilidades do Estado.

6.8.2.2. – Empréstimos externos

6.8.2.2.1 – Variação das responsabilidades

Considerando o apuramento levado a efeito, apresentam-se nos quadros seguintes as variações das responsabilidades directas na ordem externa:

Quadro VI.31 – Variação das responsabilidades do Estado na ordem externa

(em contos)

Responsabilidades em 31.12.99	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31.12.00
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas 735 779 681 a)	85 168 700		18 353 592	244 110	39 020 543	10 890 668	6 615 130	**Assumidas** 783 019 742
Efectivas 630 411 009 b)		136 043 412	18 353 592	244 110	39 020 543	10 890 668	605 491	**Efectivas** 734 535 421

a) Corresponde ao valor, em contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 737.544.661 – deduzido dos valores de 866.667 e 898.313 contos, referentes, respectivamente, a um reembolso efectuado pela Câmara Municipal de Sintra em 1999 e a um acerto na posição das responsabilidades do Estado, em 31.12.99, no âmbito da Convenção de Lomé IV – 2.º Protocolo, cuja informação só foi obtida no decurso da presente auditoria.

b) Corresponde ao valor, em contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 632.175.989 – deduzido dos valores de 866.667 e 898.313 contos, referentes, respectivamente, a um reembolso efectuado pela Câmara Municipal de Sintra em 1999 e a um acerto na posição das responsabilidades do Estado, em 31.12.99, no âmbito da Convenção de Lomé IV – 2.º Protocolo, cuja informação só foi obtida no decurso da presente auditoria.

O valor de 244.110 contos, incluído na coluna "Aumentos – Outros", corresponde à diferença entre a posição das responsabilidades do Estado, em 31.12.99 e 31.12.00, no âmbito da Convenção de *Lomé* IV – 2.º Protocolo, de acordo com os elementos fornecidos pelo Banco Europeu de Investimento à Direcção-Geral do Tesouro.

No que se refere ao valor constante da coluna "Diminuições – Outras", relativo às responsabilidades assumidas, inclui os montantes de 2.000.000 e 4.009.639 contos, correspondentes, respectivamente, a utilizações não efectuadas de empréstimos contraídos pela Câmara Municipal de Sintra e pela Hidroeléctrica de *Cahora Bassa*, os quais foram garantidos pelo Estado, pelo que foram deduzidos às responsabilidades assumidas.

Ainda no tocante às responsabilidades assumidas, o valor apresentado na coluna "Diminuições – Outras" inclui o montante de 605.491 contos, correspondente aos montantes de 430.071 e 175.420 contos, relativos a diminuições na posição das responsabilidades do Estado, em 2000, no âmbito da Convenção de *Lomé* III e IV – 1.º Protocolo, respectivamente.

Por seu turno, o valor incluído na coluna "Diminuições – Outras", no tocante às responsabilidades efectivas, não inclui os valores de 2.000 e 4.010 milhares de contos, referentes, respectivamente, às utilizações não efectuadas pela Câmara Municipal de Sintra e pela Hidroeléctrica de *Cahora Bassa*, por nunca terem sido registadas em termos de responsabilidades efectivas.

Salienta-se, igualmente, que do valor inscrito na coluna "Diminuições – Outras", a título de diminuições na posição das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de *Lomé*, faz parte o valor de 40 milhares de contos referente a execuções de garantias.

6.8.2.2.2 – Divergências apuradas

Em face dos valores obtidos no âmbito da auditoria realizada, apuraram-se algumas inexactidões relativamente aos valores das responsabilidades, em 31.12.00, na ordem externa, registados pela DGT, conforme se apresenta nos quadros seguintes:

Quadro VI.32 – Divergências face aos valores constantes dos mapas da DGT e da CGE

(em contos)

Enquadramento obrigacional	Responsabilidades assumidas em 31.12.00			Responsabilidades efectivas em 31.12.00		
	Valores constantes dos mapas da DGT	Valores apurados no âmbito do Parecer	Diferença	Valores constantes dos mapas da DGT	Valores apurados no âmbito do Parecer	Diferença
Convenção de Lomé	3 162 471	2 554 425	- 608 046	3 162 471	2 554 425	- 608 046
		Total	**- 608 046**		**Total**	**- 608 046**

Esta divergência resulta de rectificações efectuadas pelo Banco Europeu de Investimento nos valores anteriormente apresentados à Direcção-Geral do Tesouro referentes às responsabilidades do Estado em 31.12.00, no âmbito da Convenção de Lomé III, IV 1.º Protocolo e 2.º Protocolo, as quais só foram comunicadas em data posterior ao registo efectuado por aquela Direcção-Geral.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre aquela divergência.

6.8.3 – Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresenta-se, de seguida, de acordo com os elementos obtidos, uma síntese das operações ocorridas no ano com reflexo nas responsabilidades efectivas do Estado, na ordem interna e externa, bem como das variações relativamente ao ano anterior:

Quadro VI.33 – Evolução dos factores que influenciaram a variação das responsabilidades efectivas do Estado

(em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	1999	2000	Variação		1999	2000	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Utilizações	a) 79 719	20 076	-59 643	-74,8	127 391	136 043	8 652	6,8
Outros aumentos	0	0	0	...	1 171	244	- 927	- 79,2
Amortizações	b) 168 065	6 605	-161 460	-96,1	d) 163 467	39 021	- 124 446	- 76,1
Execução de garantias	c) 0	109	109	...	e) 21	g) 40	19	90,5
Diferenças de câmbio	0	0	0	...	11 446	7 463	- 3 983	- 34,8
Assunção de passivos	23 400	50 000	26 600	113,7	40 191	0	- 40 191	- 100,0
Outras diminuições	0	40 000	40 000	...	f) 1 708	567	- 1 141	- 66,8

a) Corresponde ao valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 79.695 milhares de contos – acrescido do valor de 24 milhares de contos, referente a utilizações efectuadas pela M. Carmona & Irmãos em anos anteriores, e deduzido do valor de 446 contos, o qual corresponde à sobreavaliação efectuada no referido Parecer relativamente às utilizações efectuadas, em 1999, pela SPGM.

b) Corresponde ao valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 168.021 milhares de contos - acrescido dos valores de 14 e 30 milhares de contos, referentes, respectivamente, a amortizações efectuadas, em 1999, pela M. Carmona & Irmãos e pela UGT, cuja informação só foi disponibilizada no decurso da presente auditoria.

c) Conforme consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, nesse ano económico foram realizados pagamentos a fundo perdido, decorrentes de operações garantidas pelo ex-Fundo de Compensação, cujas responsabilidades transitaram para a DGT. Contudo, atendendo a que no mapa referente à relação nominal dos beneficiários de garantias prestadas pelo Estado, bem como no mapa referente às responsabilidades do Estado por garantias prestadas, ambos referentes a 1999, não constava a menção às garantias prestadas pelo referido ex-Fundo, nem as respectivas responsabilidades, não se atendeu ao valor das responsabilidades, que não foi disponibilizado, nem ao valor das execuções.

d) Corresponde ao valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 162.600 milhares de contos – acrescido do valor de 867 milhares de contos referentes a um reembolso efectuado pela Câmara Municipal de Sintra em 1999.

e) Este valor não inclui os montantes pagos em execução de garantias prestadas nos termos do Código das Expropriações.

f) Corresponde ao valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – 810 milhares de contos – acrescido do valor de 898 milhares de contos referentes a um acerto na posição das responsabilidades do Estado, em 31.12.99, no âmbito da Convenção de Lomé IV – 2.º Protocolo.

g) Este valor inclui o montante de 38 milhares de contos referentes a pagamentos realizados em 2000, a título de execução de garantias com dotações do OE/00, e o montante de 2 milhares de contos referentes a pagamentos realizados em 2000, a título de execução de garantias com dotações do OE/99, o qual não se encontra reflectido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano. Por seu turno, não inclui o valor de 14 milhares de contos referentes a execuções verificadas na ordem externa com dotações do OE/00, mas liquidadas em 2001.

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- Na ordem interna, os valores das utilizações e das amortizações registaram, em 2000, uma diminuição de 59.643 e de 161.460 milhares de contos, aproximadamente 74,8% e 96,1%, respectivamente, bem como se verificou um aumento nas assunções de passivos na ordem dos 26.600 milhares de contos, cerca de 113,7%, e 40.000 milhares de contos em "Outras diminuições";

- Na ordem externa, as amortizações registaram um decréscimo de 124.446 milhares de contos, aproximadamente 76,1%, bem como se verificou um decréscimo das assunções de passivos em 40.191 milhares de contos.

6.8.4 – Variação das responsabilidades directas por sectores beneficiários

Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações, relativamente ao ano anterior, das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.34 – Variações das responsabilidades directas assumidas por sectores beneficiários

(em milhares de contos)

Beneficiários	31.12.99		31.12.00		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	346 359	32,0	270 027	25,6	-76 332	- 22,0
Fundos e Serviços Autónomos	155	0,0	155	0,1	0	0,0
Empresas de outros sectores	284 733	82,2	208 431	77,2	-76 302	- 26,8
Dívida relativa às antigas colónias	101	0,0	101	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	60 800	17,6	60 800	22,5	0	0,0
Outros	570	0,2	540	0,2	- 30	- 5,3
Empréstimos externos	735 780	68,0	783 020	74,4	47 240	6,4
Fundos e Serviços Autónomos	40 102	5,5	38 880	5,0	- 1 222	- 3,0
Instituições Financeiras	18 131	2,5	1 398	0,2	-16 733	- 92,3
Empresas de outros sectores	673 485	91,5	739 128	94,4	65 643	9,7
Região Autónoma da Madeira	1 146	0,1	1 060	0,1	- 86	- 7,5
Convenção de Lomé	2 916	0,4	2 554	0,3	- 362	- 12,4
Total	**1 082 139**	**100,0**	**1 053 047**	**100,0**	**-29 092**	**- 2,7**

Verifica-se, em termos globais, uma redução das responsabilidades assumidas no montante aproximado de 29.092 milhares de contos, cerca de 2,7%.

Tal evolução resultou, no essencial, da diminuição registada, na ordem interna, em "Empresas de outros sectores", no montante de 76.302 milhares de contos, e, na ordem externa, em "Instituições Financeiras", no montante de 16.733 milhares de contos.

Quadro VI.35 – Variações das responsabilidades directas efectivas por sectores beneficiários

(em milhares de contos)

Beneficiários	31.12.99		31.12.00		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	**339 899**	**35,0**	**263 261**	**26,4**	**- 76 638**	**- 22,5**
Fundos e serviços autónomos	155	0,0	155	0,1	0	0,0
Empresas de outros sectores	278 273	81,9	201 665	76,6	- 76 608	- 27,5
Dívida relativa às antigas colónias	101	0,0	101	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	60 800	17,9	60 800	23,1	0	0,0
Outros	570	0,2	540	0,2	- 30	- 5,3
Empréstimos externos	**630 411**	**65,0**	**734 535**	**73,6**	**104 124**	**16,5**
Fundos e Serviços Autónomos	33 012	5,2	37 799	5,1	4 787	14,5
Instituições Financeira	18 131	2,9	1 398	0,2	- 16 733	- 92,3
Empresas de outros Sectores	575 206	91,2	691.724	94,2	116 518	20,3
Região Autónoma da Madeira	1 146	0,2	1 060	0,2	- 86	- 7,5
Convenção de Lomé	2 916	0,5	2 554	0,3	- 362	- 12,4
Total	**970 310**	**100,0**	**997 796**	**100,0**	**27 486**	**2,8**

No que se refere às responsabilidades efectivas do Estado, ao contrário do que se verificou nas responsabilidades assumidas, verificou-se um aumento em cerca de 27.486 milhares de contos, aproximadamente 2,8%.

Com efeito, apesar de na ordem interna se ter verificado um decréscimo aproximado de 76.638 milhares de contos, cerca de 22,5%, na ordem externa verificou-se um acréscimo de 104.124 milhares de contos, cerca de 16,5%, em especial devido ao aumento em "Empresas de outros sectores", no montante de 116.518 milhares de contos.

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 81.º, nº 1, da Lei do Orçamento de 2000, para a concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Este limite, como já se referiu, foi fixado em termos de fluxos líquidos anuais, em 400 milhões de contos, não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV.

Quadro VI.36 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em milhares de contos)

	Garantias concedidas e autorizadas em 2000	Amortizações	Cabimentação
Limite (1)			[a] **320 000**
Operações na ordem interna	**28 657**		
Autorizadas e concedidas em 2000	20 048	6 271	22 386
Autorizadas em 2000 e concedidas em 2001[1]	8 609		
Operações na ordem externa	**120 441**		
Autorizadas e concedidas em 2000	85 169	39 021	81 420
Autorizadas em 2000 e concedidas em 2001[2]	35 272		
Total (2)	**149 098**	**45 292**	**103 806**
Saldo por utilizar (1) – (2)			**216 194**

a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2000 – 400 milhões de contos – deduzido do montante equivalente a 80 milhões de contos, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2000, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro caução e seguro de investimento.

Constata-se, assim, que em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários se registava no final do ano um saldo não utilizado no valor de 216.194 milhares de contos, representando um valor muito superior ao necessário, o que aliás vem sucedendo com os limites estabelecidos em anteriores leis orçamentais.

A DGT, na sua resposta, reconhecendo esta situação, esclareceu que *"…se vê confrontada com previsões que a ultrapassam, efectuadas pelos potenciais beneficiários" e que "…mesmo estes muitas vezes deparam com impedimentos inesperados e impostos por terceiros"*.

Esta Direcção-Geral refere, ainda, que no ano em curso propôs um plafond que julga ser mais realista, em função da experiência dos últimos anos.

6.8.6 – Execução de garantias

Com recurso a dotações e saldos do OE/2000, os pagamentos em execução de garantias totalizaram PTE 811.521.890.

Na ordem interna, foram efectuados pagamentos no montante de PTE 758.673.400, processados pela rubrica de CL. Ec. 09.07.00 A – Execução de avales/Outras garantias, inscrita no Cap. 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros.

[1] No ano de 2000, na ordem interna, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF) autorizou a concessão da garantia pessoal do Estado a um empréstimo obrigacionista, no montante até EUR 42.941.410 ou o equivalente em escudos, a emitir pela Região Autónoma da Madeira junto do BCP Investimento – Banco Comercial Português de Investimento, S.A., e da Caixa Geral de Depósitos, S.A., tendo a mesma sido concedida em 2001.

[2] No ano 2000, na ordem externa, o SETF autorizou a concessão da garantia pessoal do Estado a um financiamento a contrair pelo Metropolitano de Lisboa, E.P., junto do Banco Europeu de Investimento, no montante de EUR 150.000.000, bem como a um financiamento contraído pela REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P., junto do referido Banco, no montante de EUR 25.937.490,65, tendo ambas as garantias sido concedidas em 2001.

Na ordem externa, foram efectuados pagamentos no montante de PTE 52.848.490, processados pela rubrica de CL. Ec. 09.07.00 A, inscrita no Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, mas na Subdiv. 06 – Despesas de Cooperação, que se destinaram, na sua totalidade, à execução de garantias no âmbito da Convenção de Lomé.

Nos pontos seguintes, de acordo com os elementos obtidos, apresenta-se uma síntese dos pagamentos realizados.

6.8.6.1 – Na ordem interna

Na ordem interna foram efectuados os seguintes pagamentos em execução de garantias, os quais incluem capital e juros:

	(em escudos)
CÂMARA MUNICIPAL DE VALPAÇOS	338.638.885
DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE	270.242.200
CNEMA	122.866.586
JOÃO PIMENTEL & COMPANHIA	25.763.169
SOCIEDADE INDUSTRIAL DUREX	1.162.560
Total	**758.673.400**

Os pagamentos efectuados derivaram do não pagamento de indemnizações devidas em virtude de processos de expropriação (Câmara Municipal de Valpaços e Direcção Regional de Educação do Norte[1]), actuando o Estado como garante por força do Código das Expropriações, bem como em virtude do incumprimento do serviço da dívida garantida pelo Estado por parte dos beneficiários (CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A[2]., João Pimentel & Companhia, Ld.ª[3], e Sociedade Industrial Durex, Ld.ª).

No que se refere aos pagamentos referentes ao empréstimo contraído pela CNEMA, importa referir que nos termos do despacho autorizador da prestação da garantia, bem como nos termos da declaração de aval, a taxa de juro aplicável corresponde à Lisbor 6m, reportada ao segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros, deduzida de $^{1}/_{16}$%.

No entanto, atendendo ao teor de alguns documentos existentes no processo analisado, nomeadamente da Caixa Geral de Depósitos, S.A., que mencionam que as prestações de juros resultam da aplicação da Lisbor 6m, reportada ao dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros, deduzida de $^{1}/_{16}$%, questiona-se se as prestações de juros liquidadas resultaram da aplicação da Lisbor 6m, reportada ao dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros ou ao segundo dia útil anterior.

[1] Ainda no decurso do ano económico, a DREN efectuou o pagamento a favor do Estado num montante equivalente ao por este depositado no âmbito do processo de expropriação.

[2] Exceptuando a primeira prestação de juros, o Estado pagou todas as restantes prestações de juros e as de capital deste empréstimo vencidas até 2000.

[3] Pagamento da totalidade da parcela do empréstimo garantida pelo Estado, no valor de 24.166,7 contos e, ainda, de juros no valor de cerca de 1.596,5 contos.

Por outro lado, e uma vez que o valor pago referente à CNEMA inclui 238.487$00 correspondentes a juros de mora, recomenda-se à DGT que diligencie no sentido de evitar a ocorrência de situações, designadamente as de mora, que impliquem acréscimo de encargos para o Estado

Na sua resposta a DGT faz as seguintes observações:

> *"O Tribunal, ao consultar o processo teve naturalmente a oportunidade de verificar que os serviços detectaram em 2001 que a data de reporte da taxa de juro deveria ser a do 2.º. dia útil e não a do 1.º. como foi considerado nos dois últimos anos. Assim, no ano passado, pediu-se à CGD que reformulasse o pedido de pagamento dos juros com base na Lisbor em vigor no 2.º. dia útil anterior ao início do período de contagem de juros".*

Face ao lapso detectado, impor-se-ia também que se recalculassem os pagamentos efectuados em 2000, por forma a verificar se ocorreram pagamentos em excesso (ou a menos).

6.8.6.2 – Na ordem externa

Os pagamentos na ordem externa respeitaram, na totalidade, às responsabilidades assumidas pela República Portuguesa no âmbito da Convenção de *Lomé*.

Estes pagamentos totalizaram 38.351.883$00, dos quais 179.291$00 respeitantes a juros de mora, e resultaram do incumprimento das obrigações dos beneficiários relativamente a financiamentos obtidos para execução dos seguintes projectos:

	(em escudos)	
CÔTE D'IVOIRE – ABIDJAN E EECI IV	4.091.968	
CÔTE D'IVOIRE – CIDT II	1.292.606	
CÔTE D'IVOIRE – CIDT II E ONT II	2.635.893	
NIGÉRIA – NIDB PG III	6.210.130	
NIGÉRIA – OSO CONDENSATE	9.830.639	
R. D. CONGO – EX-ZAIRE-GECAMINES III	3.505.971	a)
ZIMBABWE – HARARE SEWERAGE FIRLE	1.362.123	
ZIMBABWE – HARARE WATER SUPPLY	1.458.884	
ZIMBABWE – ZDB GL III	1.252.469	b)
ZIMBABWE – ZDB IV – GL	1.317.105	
ZIMBABWE – ZESA POWER II A	967.769	
ZIMBABWE – ZESA POWER II B E IV	1.707.828	
ZIMBABWE – ZESA POWER III	1.897.514	
ZIMBABWE – ZESA POWER V	820.984	
Total	**38.351.883**	

a) Inclui juros de mora no montante de PTE 146.528.
b) Inclui juros de mora no montante de PTE 32.763.

De referir, ainda, que em 2001, por recurso ao saldo depositado no Tesouro da dotação do Cap. 60 – Div. 01 – Subdiv. 06 – CE 09.07.00 – Alínea A, do OE/2000, foram efectuados pagamentos no montante global de 14.496.607$00, dos quais 272.757$00 relativos a juros de mora, derivados, igualmente, do incumprimento das obrigações dos beneficiários relativamente a financiamentos concedidos para execução dos seguintes projectos:

	(em escudos)	
ZIMBABWE – COLD STORAGE COMISSIO	2.010.489	
NIGÉRIA – NIDB PG III	6.981.483	a)
NIGÉRIA – PALM OIL I	4.061.185	
ZIMBABWE – ZDB IV – GL	1.443.450	b)
Total	**14.496.607**	

a) Inclui juros de mora no montante de PTE 250.113.
b) Inclui juros de mora no montante de PTE 22.644.

Recomenda-se à DGT que continue a desenvolver as diligências necessárias para evitar o pagamento de juros de mora, na parte em que o cálculo dessas penalidades depende dos prazos de pagamento praticados pelo Estado Português relativamente às solicitações de desembolso que lhe são dirigidas pelo BEI.

A este respeito, a DGT, na sua resposta, vem, somente, referir que o Tribunal reconhece as diligências que aquela Direcção-Geral desenvolve para obviar a cobrança de moras crescentes, bem como alude à recomendação acima descrita.

6.8.7 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público

6.8.7.1 – Concessão de garantias

Ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000, tendo em conta os elementos fornecidos pela Direcção-Geral do Tesouro, verificou-se a prestação de uma garantia pessoal por parte do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT), até ao limite do contra-valor em escudos de USD 4.000.000, tendo sido, portanto, respeitado o limite para a concessão destas garantias, fixado pelo artigo 81.º, n.º 4, da Lei do Orçamento – 10 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos anuais.

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos caracterizadores desta operação:

Quadro VI.37 – Garantias pessoais concedidas por outras pessoas colectivas de direito público

(em USD)

Entidades concedente	Beneficiário	Despacho de aprovação	Montante	Montante garantido	Finalidade
IFT	Caixa Geral de Depósitos, S.A.	Desp. SETF n.º 10 634/00 (2.ª série), de 15.04 (DR, II, de 24.05)	4 000 000	4 000 000	Assegurar as responsabilidades para a CGD eventualmente emergentes da garantia bancária que emitiu no âmbito da operação tendente à realização em Portugal do Torneio Masters de Ténis do ano 2000.
Total			**4 000 000**	**4 000 000**	

Pela análise dos elementos obtidos conclui-se que não foi estabelecida expressamente uma taxa de garantia.

No entanto, nos termos do contrato celebrado entre a Caixa Geral de Depósitos e o promotor do Torneio, este está obrigado a pagar àquela instituição de crédito uma comissão de garantia de $^{1}/_{4}$% (um quarto por cento) ao ano, calculada sobre o montante pelo qual a CGD for responsável, liquidada e paga antecipada e trimestralmente.

Para além do incumprimento de uma obrigação legal (art.º 23.º da Lei n.º 112/97), a não fixação de uma taxa de garantia no caso em apreço carece de razoabilidade, tendo em especial atenção que a posição assumida pelo IFT, enquanto garante, praticamente absorve a posição da CGD e que esta, ao abrigo da garantia que prestou, tem o direito a receber uma comissão de garantia nos termos acima referidos.

Quanto a esta questão, o IFT, no âmbito do contraditório, veio informar que não cobrou qualquer taxa de garantia à Caixa Geral de Depósitos em virtude do manifesto interesse público da realização do evento e, também, tendo em consideração que, caso fosse aplicada qualquer taxa de garantia àquela instituição de crédito, esta repercutiria o custo em que assim incorreria na esfera patrimonial dos ordenadores da garantia bancária que emitiu, o que teria por consequência directa o acréscimo dos custos da organização do evento.

Este Instituto salienta, ainda, que *"…a operação financeira montada para a realização do Torneio "Masters" de Ténis pressupôs a confluência dos mais diversos apoios e patrocínios, públicos e privados, que permitissem o desagravamento dos custos em que incorreram os respectivos promotores" e que "…nesse contexto, a intervenção do IFT traduziu-se não apenas na prestação da fiança à Caixa Geral de Depósitos, SA, como também na circunstância da indicada garantia revestir natureza não onerosa"*.

Face à resposta do IFT, não pode então deixar de se concluir que a intervenção da CGD, tendo em conta que a garantia prestada por esta instituição estava totalmente contragarantida pelo IFT, foi absolutamente desnecessária e serviu apenas para aumentar os custos da organização do Torneio, ao contrário do que se afirma.

Por seu turno, no que se refere à ilegalidade resultante da não fixação da taxa de garantia, aquele Instituto afirma *"…que a não cobrança de qualquer taxa de garantia não consubstancia uma ilegalidade", porquanto "…o indicado art. 23.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro limita-se a preceituar que as taxas de garantia a cobrar pelo Estado são objecto de definição regulamentar, através de despacho do Ministro das Finanças" e que "…deste enunciado normativo não decorre que todas as garantias prestadas pelo Estado*

devam ser remuneradas, não se podendo excluir que o previsto despacho do Ministro das Finanças venha a isentar algumas operações da aplicação de taxas de garantia".

Entende, ainda, no que concerne a esta questão que *"Se quanto às garantias a prestar pelo Estado em sentido estrito a previsão legal não consente a dedução de qualquer princípio de remuneração necessária, por identidade de razão a lei não consente a dedução desse princípio de remuneração necessária quando as garantias sejam prestadas por outras entidades públicas, entre as quais o IFT"*.

Não obstante os argumentos do IFT, o certo é que, no caso em apreço, a obrigação legal não foi cumprida, não sendo esta a sede adequada para analisar se a taxa de garantia a fixar pelo Ministro das Finanças (e não pelo IFT), nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 112/97, pode ou não ser nula.

6.8.7.2 – Síntese das variações das responsabilidades indirectas

Apresenta-se, de seguida, de acordo com os elementos obtidos, uma síntese das variações das responsabilidades indirectas ocorridas no ano, bem como face ao ano anterior:

Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades indirectas

(em contos)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.99	Responsabilidades em 31.12.00	Variação	
			Valor	%
IFT				
ARQUITUR	277 771	277 771	-	-
SOSUL	20 000	20 000		
SOSUL	35 000	35 000		
IMOAREIA	3 000 000	-	- 3 000 000	- 100
IMOAREIA	4 750 000	-	- 4 750 000	- 100
Subtotal	**8 082 771**	**332 771**	**- 7 750 000**	**- 95,9**
IFADAP				
ANGUIOL	3 600	3 600	-	-
FRAMI	50 000	50 000	-	-
UNIAGRI	170 000	170 000	-	-
Subtotal	**223 600**	**223 600**	**-**	**-**
Total	**8 306 371**	**556 371**	**- 7 750 000**	**- 93,3**

No que se refere à diminuição das responsabilidades do IFT, é de referir que esta entidade comunicou à DGT que os compromissos assumidos nos contratos celebrados com a IMOAREIA – Sociedade Imobiliária, S.A., se extinguiram em 16.05.00, em virtude da assinatura do denominado "contrato de investimento", celebrado entre o Estado e outras entidades públicas, nomeadamente o IFT e o Grupo Sonae, e ainda que a responsabilidade pela garantia concedida à CGD no ano 2000, se extinguiu nesse mesmo ano, em virtude da extinção da obrigação afiançada.

Por seu turno, no que se refere às garantias concedidas no âmbito dos financiamentos contraídos pela SOSUL – Sociedade Hoteleira do Sul, S.A., o IFT entende que as mesmas se extinguiram por novação, facto este que se presume perfilhado pela DGT face à retirada destes valores dos mapas da posição das responsabilidades referentes ao ano económico de 2000, sendo, ainda, de salientar que estes valores também foram retirados do Mapa n.º 11 (Relação nominal dos beneficiários de garantias

concedidas por outras pessoas colectivas de direito público a que se refere o Despacho Normativo n.º 19/77, de 28 de Janeiro, e a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro), anexo à Conta Geral do Estado de 2000.

No entanto, o próprio IFT, num fax datado de 18.10.2001, reconhece que tal entendimento carece de confirmação judicial.

Tendo por base esta questão, e se é certo que a principal fonte de informação da DGT, no que se refere à variação das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, se consubstancia na informação prestada pelos beneficiários das garantias, a qual, regra geral, deve ser instruída com cópias dos documentos comprovativos dos factos, certo é que, quando esta informação ou o teor dos documentos comprovativos suscitem quaisquer dúvidas, nomeadamente sobre a sua exactidão, a DGT não deve proceder ao seu registo sem previamente deter os elementos suficientes de acordo com o caso concreto. Idêntica argumentação se aplica aos factos referentes a variações de responsabilidades derivadas de garantias prestadas por outras pessoas colectivas de direito público, sejam eles registados pelas entidades concedentes, sejam eles registados pela DGT, ainda que a informação provenha da entidade beneficiária ou da própria entidade concedente.

Ora, neste caso, atendendo a que o próprio IFT suscita a eventual possibilidade da questão da extinção das garantias por novação ser discutida judicialmente, esta variação não deveria ser considerada enquanto não fosse definitivamente esclarecida e comprovada.

Assim sendo, face ao exposto, manteve-se no mapa supra as responsabilidades do IFT relativamente às garantias prestadas no âmbito dos financiamentos contraídos pela SOSUL.

Torna-se, ainda, necessário frisar que para a fiabilidade e actualidade dos registos, a par do envio dos documentos comprovativos dos factos (pelo menos, quando tal seja exigido por lei), as entidades que prestam informações devem fazê-lo de forma atempada.

Na sua resposta a DGT refere que, ainda durante o processo de auditoria efectuado junto da mesma, face à necessidade de obtenção de informação adicional sobre a figura "extinção por novação", foram informados pelo IFT de que a extinção carecia de confirmação judicial, tendo, por esse facto, aquela Direcção-Geral decidido reintegrar a operação na posição das responsabilidades referentes ao ano económico de 2001.

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

6.9.1 – Introdução

A actividade comercial de prestação de bens e serviços no âmbito internacional tem associada uma intensa concorrência entre os operadores de mercado que se dedicam à exportação dos mesmos, tendo implicado, em maior ou menor grau, por parte dos Estados a concessão, sob diversas formas, de apoios à exportação com o desiderato de aumentar a competitividade dos produtos oferecidos e, consequentemente, o crescimento das respectivas economias nacionais.

Nesta sequência, a República Portuguesa tem vindo a adoptar, em especial a partir do último quartel do século XX, um conjunto de medidas tendentes à prossecução dos desideratos acima referidos.

De entre estas medidas, destaca-se, actualmente, a concessão de garantias do Estado a seguros de crédito, de créditos financeiros, a seguros-caução[1] e seguros de investimento[2].

Este tipo de garantias apresenta uma especificidade relativamente diversa da verificada na concessão de garantias pessoais pelo Estado ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, nomeadamente pela susceptibilidade de intervirem no itinerário decisório e durante a vigência das garantias uma panóplia de estruturas orgânicas, bem como pela diversidade de diplomas legais aplicáveis[3].

Destaca-se neste âmbito o papel atribuído à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A., e ao Conselho de Garantias Financeiras.

A COSEC é uma sociedade anónima[4] que tem por objecto social, nomeadamente, o exercício das actividades de seguro directo no ramo de crédito, à exportação e no mercado interno, incluindo o seguro de créditos financeiros, de risco de câmbio e seguro de investimento, e no ramo da caução e do resseguro, competindo-lhe, nos termos legalmente definidos, emitir e gerir as garantias e promessas de garantias do Estado relativamente aos ramos de crédito e caução, incluindo o risco de câmbio, e seguro de investimento.

Por seu turno, o Conselho de Garantias Financeiras é um órgão especializado criado pelo Decreto-Lei n.º 126/91, de 22 de Março[5], tendo atribuições legalmente cometidas na área do apoio oficial à exportação nacional, competindo-lhe, designadamente:

- Propor anualmente ao Governo os princípios orientadores da política de concessão da garantia do Estado às operações que venham a ser propostas pela COSEC e os parâmetros dentro dos quais ela se processará, bem como o correspondente orçamento previsional;

---

[1] Estes tipos de seguros regem-se, em especial, pelo Decreto-Lei nº 183/88, de 24 de Maio, com as alterações decorrentes dos Decretos-Lei n.os 127/91, de 22 de Março, e 214/99, de 15 de Junho. Nos termos do mesmo diploma pode-se operar a seguinte distinção:

- Seguro de créditos à exportação de bens e serviços – visa as operações de exportação na fase anterior à encomenda firme, na fase de fabrico e na fase de crédito;
- Seguro de créditos no mercado interno - visa as operações tanto na fase de fabrico como na fase de crédito;
- Seguro de créditos financeiros – visa os créditos concedidos por instituições financeiras ou equiparadas, por sociedades de locação financeira e por sociedades de *factoring*;
- Seguro-caução – no qual se compreende o seguro-caução directa e indirecta e ainda o seguro-fiança e o seguro-aval, através do qual se visam obrigações que, por lei ou convenção, sejam susceptíveis de caução, fiança ou aval.

[2] Esta matéria tem como principal suporte legal o Decreto-Lei n.º 273/86, de 4 de Setembro. Nos termos do artigo 2.º deste diploma, o seguro de riscos do investimento directo português no estrangeiro, também designado por seguro de investimento, visa as operações de aplicação de valores, seja em numerário, espécie ou serviços, de investidor português no país de destino do investimento, com o objectivo de "*Criação de empresa ou subscrição e realização de partes sociais em sociedade a constituir"* ou "*Aquisição de empresa ou de partes sociais de sociedade*" ou "*Constituição ou desenvolvimento da actividade de sucursal, filial ou agência, não personalizados, de sociedade comercial portuguesa*" (cfr. n.º 1). No investimento segurável enquadra-se, ainda, os "*Rendimentos do investimento, destinados a repatriamento ou reinvestimento, desde que solicitada a sua cobertura até à data da celebração do contrato do seguro"*, e operações de mútuo, de médio e longo prazo que, pela natureza e objecto, sejam assimiláveis à aplicação de fundos referidos na situação anterior (cfr. artigo 2.º, n.º 2).
O Decreto-Lei n.º 273/86, de 4 de Setembro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de Dezembro, o qual, com ressalva do disposto no seu artigo 9.º, n.º 1, entrou em vigor sessenta dias após a sua publicação.

[3] Vide notas 1 e 2.

[4] No ano 2000, o capital social desta Sociedade era detido por entes privados nacionais e por outras entidades estrangeiras.

[5] No ano 2000, o Conselho de Garantias Financeiras era constituído por um presidente, por um representante efectivo do Banco de Portugal, da Direcção-Geral do Tesouro, da Direcção-Geral das Relações Económicas Internacionais, do ICEP, do Banco BPI e da COSEC, bem como por suplentes designados por cada uma destas entidades.

- Propor anualmente ao Governo os limites, por operação, dentro dos quais o Conselho decide, sem necessidade de homologação ministerial, sobre a concessão da garantia do Estado;
- Deliberar, por conta e ordem do Estado, sobre os pedidos de garantia e promessa de garantia, total ou parcial, do Estado às operações propostas através da COSEC, respectiva percentagem de cobertura, duração e custo, sempre que as garantias a conceder não excedam os limites acima referidos;
- Deliberar sobre os pedidos de garantia e promessa de garantia quando as garantias a conceder excedam os limites acima referidos;
- Acompanhar a gestão, pela COSEC, dos riscos garantidos pelo Estado;
- Deliberar sobre as reclamações apresentadas pelos segurados quanto a sinistros regulados pela COSEC, no âmbito da garantia do Estado;
- Assegurar, conjuntamente com a COSEC, a representação de Portugal nos organismos e reuniões internacionais relativos a créditos à exportação e garantias de crédito.

Atendendo a que a concessão destas garantias implica o aumento das responsabilidades do Estado, foi realizada uma auditoria sobre esta matéria junto da Direcção-Geral do Tesouro e da COSEC.

6.9.2 – Garantias prestadas pelo Estado em 2000

No ano 2000, foram celebrados, com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais, um seguro de crédito à exportação, na modalidade de crédito ao exportador, dezassete seguros de créditos financeiros ou garantias financeiras, na modalidade de crédito directo ao importador e ao importador-banco, vinte e um seguros-caução e quatro seguros de investimento directo português no estrangeiro.

No mesmo ano, no âmbito do seguro de créditos à exportação, foram, ainda, emitidas duas e renovadas doze apólices globais com acta adicional de riscos políticos.

Os capitais garantidos no ano cifraram-se em 12.779.676 contos, os quais incluíram os montantes referentes a apólices individuais, utilizações de *plafonds* atribuídos no âmbito de actas adicionais de risco político a apólices globais e a utilização de uma linha de crédito para o Irão.

Do universo das operações contratadas e renovadas em 2000, foi efectuada a análise das quarenta e três operações tituladas por apólices individuais e de duas operações tituladas por actas adicionais de risco político a apólices globais, sendo que, relativamente a estas, uma reporta-se a uma nova contratação e a outra a uma renovação.

No que se refere à amostra seleccionada, apresentam-se as seguintes considerações:

- A apólice de seguro de créditos financeiros n.º 89/07/1308 foi emitida pela COSEC em 2000, mas a deliberação da Comissão Executiva só foi tomada em 4 de Abril de 2002, ou seja, passado quase ano e meio.

  Igualmente, no que se refere às apólices de seguros-caução n.os 193/05/2014, 194/02/2014, 195/50/2014 e 196/07/2014, foram emitidas em 2000, mas as deliberações da Comissão Executiva só foram tomadas em 4 de Abril de 2002, ou seja, quase dois anos depois.

Para além dos órgãos societários estatutariamente definidos, dentro da estrutura organizativa da COSEC o órgão competente para deliberar em nome da COSEC é a Comissão Executiva, pelo que é recomendável que, nos casos em que aquela Sociedade possa aprovar directamente, sem intervenção do Conselho de Garantias Financeiras (CGF) e sem necessidade de homologação ministerial[1], a concessão de garantias e promessas de garantias do Estado ao seguro dos riscos de crédito e caução, a referida Comissão delibere favoravelmente antes de ser contratado o seguro respectivo.

Na sua resposta, a COSEC afirma, no essencial, que *"Relativamente aos procedimentos internos as necessidades práticas ligadas à celeridade com que as operações têm de ser apreciadas pela COSEC determinam que as mesmas sejam aprovadas pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, actualmente o Presidente do Conselho de Administração e da Comissão Executiva da COSEC, que posteriormente, as submete à Comissão Executiva para ratificação"*.

Salienta, ainda, que *"…não fora a adopção de tal procedimento expedito muitas das operações cujo apoio é solicitado à COSEC, designadamente, os relacionados com a aprovação de operações de seguro caução de obras no exterior (…), teriam sido liminarmente rejeitadas por extemporâneas, porque os prazos peremptórios fixados para apresentação das candidaturas dos exportadores nacionais nesses concursos internacionais não se compadecem com o ritmo semanal das reuniões da Comissão Executiva, em prejuízo da competitividade dos nossos exportadores"*.

A título de conclusão, a COSEC, para além de mencionar que os casos apontados foram omissões pontuais, já sanadas, entende que os procedimentos por si adoptados no que se refere à aprovação das operações a segurar *"…deve continuar a reger-se por princípios de operacionalidade e eficácia (…), os quais não se compadecem com a frequência das reuniões da Comissão Executiva e, menos ainda, do Conselho de Administração, sem prejuízo de, face às observações agora feitas pelo TC, se perspectivar a sua revisão e aperfeiçoamento tendo em vista eliminar dúvidas futuras"*.

Importa referir que o Conselho de Garantias Financeiras subscreveu, quanto a esta questão e às seguintes, a resposta apresentada pela COSEC.

- No que se refere ao contrato de seguro de créditos financeiros titulado pela apólice n.º 87/02/1308, a versão definitiva do mesmo diverge em certos aspectos da versão tomada em consideração para a emissão da deliberação do Conselho de Garantias Financeiras e dos despachos de homologação do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, tendo, nomeadamente, diminuído o valor a ressegurar, não tendo sido objecto de nova deliberação do Conselho de Garantias Financeiras.

  Por seu turno, no que se refere ao contrato de seguro de investimento titulado pela apólice n.º 37/00/1106, o despacho conjunto de aprovação do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia[2], teve por referência a especificação técnica constante dos n.os 6 e 10 da Informação n.º 149/99 da COSEC, nomeadamente no que se refere ao limite máximo da cobertura do investimento. No entanto, precedida de deliberação favorável do CGF de 21.03.00, a apólice foi emitida com um âmbito de cobertura inferior ao previsto naquela Informação.

[1] Nos termos da Portaria n.º 304/91 (2.ª série), de 12 de Setembro, a COSEC ficou autorizada a aprovar directamente, sem intervenção do Conselho de Garantias Financeiras e sem necessidade de homologação ministerial, a concessão de garantias e promessas de garantia do Estado ao seguro dos riscos de crédito e caução, até ao limite de 100 mil contos por operação a curto prazo e de 150 mil contos por operação a médio e longo prazos.

[2] Neste tipo de seguros a concessão da garantia do Estado tem de ser aprovada por despacho conjunto dos ministros das tutelas e dos Negócios Estrangeiros, sob proposta da COSEC e parecer do Conselho de Garantias Financeiras.

Embora a redacção definitiva das condições a segurar com a garantia do Estado tenha implicado uma diminuição do montante garantido, e tendo em consideração que no caso de seguro de créditos financeiros se afigura que essas alterações não puseram em causa o fundamento da aprovação homologada, foi questionada a COSEC sobre a obrigatoriedade de, no caso do seguro de créditos financeiros, sujeitar a versão definitiva dos termos da garantia, pelo menos ao abrigo da 2.ª parte do número 2 da Portaria nº 730/97 (2.ª série), de 8 de Setembro[1], a nova deliberação do Conselho de Garantias Financeiras (CGF), e, no caso do seguro de investimento, face ao teor do nº 1 do artigo 4 do Decreto-Lei nº 273/86, de 4 de Setembro, submeter também a versão definitiva dos termos da garantia a novo despacho de aprovação dos ministros da tutela e dos Negócios Estrangeiros

No âmbito do contraditório, a COSEC veio esclarecer que, no referente ao funcionamento do sistema, tem sido considerado que as deliberações sobre montantes das operações a garantir são entendidas como um limite máximo de responsabilidade permitida para a referida operação a garantir, *"…e que é preliminarmente aprovada sob a forma de compromisso ou promessa de garantia"*. Assim, aquela Sociedade entende que, caso ocorram ajustamentos do montante a garantir que representem uma diminuição do valor aprovado e que essa redução tenha sido solicitada fundadamente pelo segurado, bem como mantendo-se os mesmos pressupostos em que as entidades com competência decisória fundaram a sua decisão de apoiar determinada operação ou projecto, poderá prescindir-se da reapreciação da proposta definitiva, não implicando a infracção de nenhuma disposição legal, sendo, ainda, o procedimento adoptado aconselhável por razões de economia processual.

Parece de aceitar a posição da COSEC, sem prejuízo de uma melhor clarificação destas situações, numa futura alteração dos diplomas em causa.

Em 2000, foram canceladas doze apólices de seguros de créditos financeiros, em virtude de terem sido liquidados os financiamentos garantidos pelos contratos de seguro que as mesmas titulavam, e, a pedido dos tomadores, seis apólices de seguros-caução.

6.9.3 – Capitais garantidos pelo Estado no ano 2000

Em termos comparativos, apresenta-se, de seguida, a evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado:

Quadro VI.39 – Evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado

(em contos)

Produto	1999		2000		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de crédito	6 462 346	57,7	2 884 827	22,6	- 3 577 519	- 55,4
Seguro de créditos financeiros	3 125 493	27,9	7 459 746	58,4	4 334 253	138,7
Seguro de investimento	1 389 952	12,4	355 858	2,8	- 1 034 094	- 74,4
Seguro-Caução	230 315	2,1	2 079 245	16,3	1 848 930	802,8
Total	**11 208 106**	**100,0**	**12 779 676**	**100,0**	**1 571 570**	**14,0**

Fonte: Mapa elaborado pelo Núcleo de Planeamento e Controlo da COSEC.

[1] Através deste diploma foram delegadas competências no Conselho de Garantias Financeiras para, nomeadamente, decidir, sem necessidade de homologação ministerial, a concessão de garantias e promessas de garantias do Estado ao seguro de créditos e caução, até ao limite de 1.000.000 contos por valor garantido de operações individuais não incluídas em linhas de crédito e de 1.200.000 contos para linhas de crédito.

Em 2000, e face ao ano de 1999, registou-se um aumento dos capitais garantidos na ordem dos 1.571.570 contos, aproximadamente 14%.

Esta evolução deveu-se, essencialmente, a um aumento registado no âmbito dos seguros de créditos financeiros, onde se destaca o contributo derivado da aprovação de uma operação de resseguro aceite para Marrocos, na modalidade de "project finance", bem como devido à emissão de um maior número de apólices individuais face a 1999, embora de reduzida dimensão e de curto prazo.

Salienta-se, ainda, o aumento substancial verificado no âmbito do seguro-caução, no montante de 1.848.930 contos, cerca de 802,8%, devido, essencialmente, a duas cauções de valor significativo para o Reino Unido, sendo que em 1999 apresentava uma fraca expressão.

Por outro lado, destaca-se uma diminuição de 3.577.519 contos, cerca de 55,4%, no âmbito dos seguros de crédito, em especial devido à suspensão de novas coberturas para a Angola, atendendo à grande concentração das responsabilidades para este mercado em anos anteriores e que ocupava lugar de destaque na emissão de garantias com cobertura de risco político.

Verificou-se, igualmente, uma diminuição no âmbito do seguro de investimento no montante de 1.034.094 contos, cerca de 74,4%.

6.9.4 – Evolução, em termos acumulados, das responsabilidades efectivas do Estado no final do ano

A evolução das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, consta do quadro seguinte:

Quadro VI.40 – Evolução da posição das responsabilidades efectivas do Es tado

(em contos)

Produto	1999		2000		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Risco externo						
Seguro de crédito	44 875 836	63,5	41 574 979	62,6	- 3 300 857	- 7,4
Seguro de créditos financeiros	17 323 891	24,5	19 812 761	29,8	2 488 870	14,4
Seguro de investimento	2 548 376	3,6	2 646 842	4,0	98 466	3,9
Seguro-caução	5 572 455	7,9	2 068 006	3,1	- 3 504 449	- 62,9
Sub-total	**70 320 558**	**99,5**	**66 102 588**	**99,5**	**- 4 217 970**	**- 6,0**
Risco interno						
Seguro de créditos financeiros	338 960	0,5	338 960	0,5	0	0,0
Seguro-caução	24 862	0,0		0,0	- 24 862	- 100,0
Sub-total	**363 822**	**0,5**	**338 960**	**0,5**	**- 24 862**	**- 6,8**
Total						
	70 684 380	**100,0**	**66 441 548**	**100,0**	**- 4 242 832**	**- 6,0**

Fonte: Mapas trimestrais da Direcção Internacional da COSEC referentes às responsabilidades acumuladas do Estado em vigor no final do último trimestre de 1999 e 2000.

Relatórios do Conselho de Garantias Financeiras referentes aos anos de 1999 e 2000.

Em 2000, e face ao ano de 1999, registou-se uma diminuição das responsabilidades efectivas do Estado na ordem dos 4.242.832 contos, aproximadamente 6%.

No que se refere ao risco externo, esta evolução deveu-se, essencialmente, a diminuições ocorridas no seguro-caução, no montante de 3.504.449 contos, aproximadamente 63%, e no seguro de créditos, no montante de 3.300.857 contos, aproximadamente 7%.

Por seu turno, no que se refere ao risco interno, ocorreu uma diminuição no seguro-caução na ordem dos 24.862 contos, correspondente a 100%.

Refira-se, no entanto, que se verificou um aumento, em sede de risco externo, no seguro de créditos financeiros, no montante de 2.488.870 contos, aproximadamente 14%, e no seguro de investimento, no montante de 98.466 contos, aproximadamente 4%.

Os valores apresentados no quadro, por tipo de seguro, resultam dos mapas trimestrais elaborados pela Direcção Internacional da COSEC referentes às responsabilidades acumuladas do Estado em vigor no final dos últimos trimestres de 1999 e 2000[1], com excepção dos referentes ao total das responsabilidades efectivas do Estado no final daqueles anos, porquanto foram apurados de acordo com as regras de cálculo utilizadas pelo Conselho de Garantias Financeiras nos seus relatórios referentes aos mencionados anos.

De facto, naqueles documentos aquela Sociedade apresenta o valor de 70.630.376 e de 66.406.030 contos a título de responsabilidades efectivas do Estado no final do ano 1999 e 2000, respectivamente, enquanto o Conselho de Garantias Financeiras apresenta, para aqueles períodos, os valores de 70.684 e 66.442 milhares de contos.

Questionados os serviços da COSEC, estes informaram que está em causa o cumprimento de orientações do Conselho de Garantias Financeiras, nos termos das quais deveriam ser deduzidas às responsabilidades efectivas os valores seguros correspondentes a garantias financeiras ao exportador quando estas incidiam sobre operações que estavam, igualmente, cobertas através de seguros de crédito ao exportador.

No entanto, resulta que o Conselho de garantias Financeiras não efectuou a referida dedução nas responsabilidades efectivas.

Pelo exposto, até ulterior esclarecimento desta questão, tomou-se em consideração os valores referentes às operações seguras, independentemente da existência de duplicação de seguros de crédito e de créditos financeiros ao exportador sobre a mesma operação, devendo a COSEC e o Conselho de Garantias Financeiras pronunciar-se sobre esta questão.

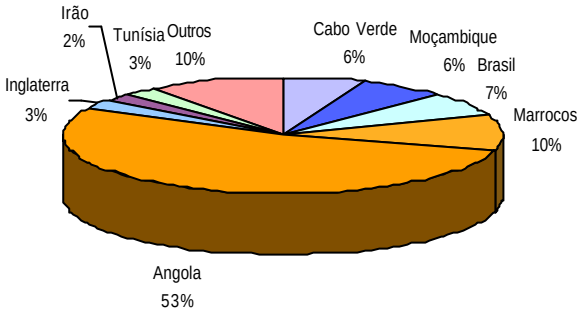
No âmbito do contraditório, a COSEC veio informar que na apresentação das responsabilidades efectivas deveria tomar-se *"…em conta o facto de subsistirem coberturas que, para a mesma operação de exportação, aliam a cobertura na ordem externa – isto é, enquanto exportação realizada por um exportador nacional a um importador estrangeiro – e, na ordem interna – em que o mesmo exportador nacional contrai um empréstimo junto da banca portuguesa, que será reembolsada pelo exportador, de acordo com um plano de pagamentos previamente acordado, e que é possibilitado através dos fundos resultantes do pagamento da referida exportação pelo importador estrangeiro. Dado que as coberturas na ordem externa e interna apresentam entre si divergências quanto a montantes de juros, percentagens de cobertura e prazos constitutivos de sinistro é requerida a articulação de ambas as coberturas por forma a que o mesmo crédito não seja duplamente considerado para o ano em análise".*

[1] E são coincidentes com os valores, em milhares de contos, apresentados pelo Conselho de Garantias Financeiras.

No entanto, no que se refere aos anos de 1999 e 2000, a COSEC esclarece que, *"…dada a especial natureza da cobertura subjacente à operação de exportação em causa se conjuga de uma forma complementar – e, não sobreposta – tendo-se mantido por lapso a utilização do mesmo critério…"*, deve-se atender aos valores indicados pelo Conselho de Garantias Financeiras.

Apresenta-se no gráfico seguinte, em termos percentuais, as responsabilidades efectivas do Estado em 2000, repartida por países, identificando-se os que detinham maior peso nas responsabilidades:

Gráfico VI.5 – Responsabilidades efectivas do Estado, por países



No cômputo global das responsabilidades efectivas do Estado, a cobertura envolvendo países africanos de língua oficial portuguesa, em especial Angola, representa uma parcela de 67,6%, correspondente a 44.934.110 contos.

Destaca-se, igualmente, a exposição envolvendo Marrocos, no montante de 6.443.927 contos, e o Brasil, no montante de 4.519.078 contos.

6.9.5 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Tendo em conta as operações efectuadas no ano 2000, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo art.º 81.º, nº 3, da Lei do Orçamento de 2000.

Nos termos deste preceito legal, as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2000, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderão ultrapassar o montante equivalente a 80 milhões de contos, não contando para este limite as prorrogações de garantias já concedidas, quando efectuadas pelo mesmo valor[1].

[1] Salienta-se que a discriminação do limite orçamental para este tipo de garantias já resultava das leis do Orçamento do Estado a partir de 1993, com excepção da referente a 1998, em que o valor para este tipo de garantias estava integrado num limite global para as garantias do Estado.

No final do ano 2000, o limite orçamental utilizado cifrou-se em 24.873.796 contos[1], pelo que o saldo orçamental não utilizado cifrou-se em 55.126.204 contos.

Pelo exposto, verifica-se que o *plafond* orçamental fixado representou um valor muito superior ao necessário, o que é criticável, pondo em causa o significado do mesmo, bem como os pressupostos utilizados na sua previsão.

Na sua resposta, a COSEC alega que *"Os pressupostos da previsão orçamental comportam um nível de imprevisibilidade bastante significativo..."* e, tendo em consideração que o limite estabelecido na Lei do Orçamento não poderá ser ultrapassado, *"...razões de prudência aconselham a estabelecer um limite majorado face ao carácter imprevisível da concretização de operações que não poderiam ter cabimento orçamental se tal limite fosse insuficiente"*.

Aquela Sociedade realça, ainda, que *"...a margem considerada é sempre ponderada em função do carácter imprevisível da apresentação de operações a garantir, da eventual alteração das políticas de cooperação e apoio à exportação e internacionalização das empresas portuguesas e da antecedência com que (...) é solicitada a apresentação desses limite"*, justificando, estes factores, *"...tanto a dimensão da margem como, pela sua aleatoriedade, a sua fraca utilização"*.

No que respeita ao ano 2000, a COSEC enuncia um conjunto de operações que estavam previstas, mas que não se concretizaram.

Por seu turno, quanto a esta questão, a Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, informa que nos últimos anos se tem diligenciado no sentido de aproximar o *plafond* à realidade.

Chama-se a atenção para o facto de que o limite orçamental é fixado apenas para as garantias concedidas no ano, sem se discriminar quais os sublimites para os diferentes tipos de operações sobre que incidem (de curto, médio ou longo prazos), e não para o valor acumulado das responsabilidades efectivas. Ora, o valor destas responsabilidades é susceptível de apresentar um período médio de vigência bastante elevado, caso a garantia do Estado incida preponderantemente sobre operações de médio e longo prazos de avultado valor, o que aliás se tem verificado, podendo, por esse facto, o planeamento subjacente à fixação do limite orçamental ficar desfasado da realidade.

Salienta-se, ainda, que apesar da lei do orçamento estabelecer um limite para a emissão deste tipo de garantias, a Conta Geral do Estado não contém qualquer informação sobre a utilização desses limites (garantias concedidas no ano), bem como sobre as responsabilidades daí advenientes.

6.9.6 – Prémios

Os prémios processados e cobrados em 2000 cifraram-se, respectivamente, em 385,6 e 372,7 milhares de contos, o que face aos valores verificados em 1999 – 663,1 e 676,8 milhares de contos – representa, respectivamente, uma diminuição na ordem de 41,8% e de 44,9%.

A diminuição dos prémios deriva das características das operações garantidas em 2000, destacando-se o número avultado de pequenas apólices de curto prazo que têm associado taxas de prémio baixas, conjugado com o facto de não ter sido emitida qualquer apólice para Angola, ao contrário do que

[1] Este valor diverge do correspondente aos capitais garantidos, constante do quadro apresentado no ponto 6.9.3, porquanto tem em consideração os valores dos compromissos, os quais podem não se converter em apólices, e os *plafonds* de apólices globais.

aconteceu em 1999, que no 1.º trimestre envolveu operações de considerável valor para aquele mercado, bem como em virtude de se ter registado uma melhoria do risco nas operações de médio prazo.

6.9.7 – Pagamento de sinistros

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2000, foram efectuados 162 pagamentos de sinistros, os quais, ao câmbio da data da transferência da Direcção-Geral do Tesouro para a COSEC, perfizeram o montante de 10.243.919.906$00, sendo este valor coincidente com o registado na Conta Geral do Estado[1].

Do universo destas operações, efectuou-se uma análise por amostragem, num total de 36 operações, cerca de 22,2% da totalidade das mesmas e representando 40,2% do total pago.

Os pagamentos das indemnizações analisadas foram suportados pelo Orçamento do Estado de 2000, através da rubrica "Seguros de Crédito – COSEC", com recurso à verba inscrita no Cap.º 60 – Despesas Excepcionais, Div.01 – Direcção Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, C.E. 09.07.00 -Al. B.

É, ainda, de salientar que os pagamentos de sinistros verificados no âmbito das apólices n.os 48/04/1308 (59.998 contos), 55/90/1308 (81.137 contos), 61/06/1308 (11.071 contos), 1218/00/1100 (100.241 contos) e 1226/02/1100 (23.898 contos) foram efectuados por Operações Específicas do Tesouro, pela conta "Antecipação de fundos previstos no Orçamento do Estado, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho".

Esta situação deveu-se ao facto de a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) ter de efectuar os pagamentos entre os dias 22 de Março e 7 de Abril de 2000 e de, segundo informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento à DGT, não ter sido possível efectuar movimentos no SIC (Sistema de Informação Contabilística) naquele período.

A regularização orçamental da antecipação de fundos foi efectuada em 2000, por conta da dotação orçamental acima referida.

Do universo das operações analisadas, constatou-se que os elementos enviados pela COSEC à Direcção-Geral do Tesouro[2], referentes a 22 operações, não espelhavam a deliberação da Comissão Executiva.

No entanto, de acordo com a informação obtida através da COSEC, tal facto não mereceu qualquer reparo por parte da Direcção-Geral do Tesouro, o que se afigura criticável, porquanto no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros e nos seguros-caução, nos termos do numero 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de Maio, os montantes indemnizatórios só devem ser postos pelo Estado à disposição da COSEC após aprovação da admissão e regulação de sinistro a efectuar por aquela Sociedade.

[1] Em 2000, foram efectuados pagamentos de subsídios de taxa de juro no montante de 31.046$00.

[2] Regra geral, estes elementos consistem no pedido indemnizatório e na informação dos serviços da COSEC a propor a admissão e regulação dos sinistros respectivos, bem como os despachos que sobre a mesma incidiram.

Sendo certo que, para além dos órgãos societários estatutariamente definidos, dentro da estrutura organizativa da COSEC o órgão competente para deliberar em nome da COSEC é a Comissão Executiva, conjugado com o facto de se ter constatado que a deliberação deste órgão geralmente consta do "rosto" das informações da COSEC que propõem a admissão e regulação de sinistros, bem como que a cópia destas informações são enviadas à Direcção-Geral do Tesouro aquando do pedido dos montantes indemnizatórios, seria recomendável que nestes casos esta Direcção-Geral diligenciasse pela obtenção dos elementos em falta, ou seja, os documentos onde está consubstanciada a referida deliberação.

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, informa que este procedimento já foi adoptado.

Ainda quanto a esta questão, foram obtidas posteriormente junto da COSEC as deliberações da Comissão Executiva relativas à admissão e regulação dos sinistros referidos, embora seja de salientar que a deliberação referente ao pagamento de 436.534 contos – à data valor da entrega da Direcção-Geral do Tesouro –, no âmbito da apólice n.º 52/07/1308, só foi emitida em 11 de Abril de 2002, ou seja, quase passados dois anos após a elaboração da Informação da COSEC e da entrega da quantia indemnizatória por aquela Direcção-Geral.

Atento o exposto, no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros e seguros-caução, face ao teor do preceito legal constante do número 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 183/88, recomenda-se que as referidas deliberações sejam proferidas antes de ser formalizado o pedido indemnizatório à Direcção Geral do Tesouro.

A COSEC, na sua resposta, veio argumentar que *"…tem considerado ser um requisito essencial para a requisição de fundos destinados ao pagamento de indemnizações por sinistros verificados, a aprovação pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, que posteriormente submete tal aprovação à ratificação da Comissão Executiva".*

No entanto, segundo a mesma entidade, razões de celeridade no pagamento das indemnizações, nomeadamente em virtude dos prazos fixados para este efeito, não se compadecem com a frequência das reuniões da Comissão Executiva.

Salienta, ainda, que, presentemente, *"…as situações detectadas, devidos a lapsos pontuais, estão regularizadas e o procedimento com a DGT foi alterado, com envio a posteriori da ratificação pela Comissão Executiva de cada proposta de admissão e regulação de sinistro".*

Se bem que, numa perspectiva operativa, se apresentam compreensíveis as razões invocadas pela COSEC para a preterição, em certos casos, da deliberação prévia da Comissão Executiva face ao pedido de requisição de fundos à Direcção-Geral do Tesouro, numa perspectiva legal deveriam ter sido adoptados os procedimentos adequados, pelo que se mantém a recomendação acima descrita.

Por último, é de salientar que a COSEC e o Conselho de Garantias Financeiras, nos respectivos relatórios referentes a 2000, identificam o valor de 10,8 milhões de contos a título de sinistros pagos em 2000, enquanto na Conta Geral do Estado resulta o valor de 10,2 milhões de contos a título de sinistros liquidados ao abrigo da Lei do Orçamento para 2000.

Segundo informação dos serviços da COSEC, esta divergência deve-se ao facto desta Sociedade considerar o valor pago, em 2000, aos beneficiários, enquanto a Conta Geral do Estado reflecte os montantes entregues àquela Sociedade, por conta das dotações do Orçamento do Estado de 2000.

6.9.8 – Evolução dos sinistros liquidados face aos capitais garantidos e às responsabilidades efectivas

No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos sinistros liquidados no âmbito das execuções orçamentais de 1997 a 2000, identificados nas Contas Gerais do Estado, face aos capitais garantidos e à posição acumulada das responsabilidades efectivas nesses anos:

Quadro VI.41 – Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos

(em milhares de contos)

Anos	Responsabilidades efectivas acumuladas (1) (1)	Capitais garantidos (2) (2)	Sinistros liquidados (3) (4)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
1997	76 470	28 302	(5) 9 453	12,4	33,4
1998	68 759	(3) 19 230	(6) 3 040	4,4	15,8
1999	70 684	11 208	8 902	12,6	79,4
2000	66 442	12 780	10 244	15,4	80,2
Total		**71 520**	**32 439**		**45,4**

(1) Valores do Conselho de Garantias Financeiras.
(2) Valores da COSEC.
(3) Valor do Conselho de Garantias Financeiras.
O valor da COSEC cifra-se em 14.800 milhares de contos, em virtude de no seguro de crédito externo, no seguro de créditos financeiros, no seguro de investimento e no seguro-caução considerar, respectivamente, os valores de 9.445, 6.367, 46 e o valor negativo de 1.058 milhares de contos, enquanto o CGF considerou, neste tipo de seguros, os valores de 13.318, 5.239, 46 e 627 milhares de contos.
(4) Valores constantes das Contas Gerais do Estado.
(5) Este valor corresponde ao constante da Conta Geral do Estado de 1997 – 9.753 milhares de contos –, deduzido do valor de 300 milhares de contos, que foi transferido para a conta OT "Saldos do capítulo 60 do OE/97".
(6) Este valor corresponde ao constante da Conta Geral do Estado de 1998 – 3.540 milhares de contos –, deduzido do valor de 500 milhares de contos, que foi transferido para a conta OT "Saldos do capítulo 60 do OE/98".

Conforme resulta do quadro, constata-se que, com excepção do ano de 1998, os montantes liquidados a título de sinistros têm aumentado relativamente ao valor dos capitais garantidos nesses anos, atingindo, no que se refere ao ano 2000, aproximadamente 80,2% desses capitais.

Por seu turno, com excepção do ano de 1998, os montantes liquidados a título de sinistros têm aumentado relativamente ao valor das responsabilidades efectivas acumuladas nesses anos, atingindo, no que se refere ao ano 2000, aproximadamente 15,4% dessas responsabilidades.

Como factor condicionante desta evolução contribuiu, essencialmente, o aumento de sinistros para Angola.

Com efeito, no que se refere a seguros garantidos pelo Estado a partir de 31.12.94, envolvendo como país de destino Angola [1], efectuaram-se pagamentos de sinistros desde 1997, os quais, com excepção dos referentes a 1998, foram sucessivamente aumentando até 2000.

Realça-se, ainda, que os sinistros envolvendo Angola representaram aproximadamente 41,5%, 75,7%, 96,5% e 100% da totalidade dos sinistros liquidados, respectivamente, nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000.

[1] Segundo informação obtida junto da COSEC, as dívidas vencidas e vincendas de Angola resultantes de indemnizações pagas por Portugal no âmbito de seguros por este garantidos até 31.12.94, foram objecto de reestruturação nos termos de um acordo bilateral celebrado entre os dois países.

No entanto, no que se refere à distribuição dos créditos garantidos pelo Estado nos anos de 1998 e 1999, por países de destino das exportações, Angola representou, respectivamente 66,2% e 54%.

Acresce que no ano 2000 apenas foram emitidas duas apólices de seguro de investimento para este mercado, representando 1,6% dos créditos garantidos repartidos por países.

Assim sendo, face à situação de incumprimento referida e ao risco-país envolvendo Angola, bem como tendo em consideração que no cômputo das responsabilidades do Estado por risco externo, em 1997, aquele mercado já representava cerca de 51,9% do total das responsabilidades do Estado, afigura-se, de um ponto de vista financeiro, criticável que a República Portuguesa não tenha suspendido, pelo menos a partir de 1998, a prestação de garantias a operações para Angola, quer estejam em causa seguros de crédito e de créditos financeiros ou, embora envolvendo um menor risco que aqueles tipos de seguro, seguros de investimento, de forma a não aumentar a sua exposição em termos de risco de pagamento de indemnizações.

Quanto a esta questão, a COSEC alega, em síntese, que as finalidades prosseguidas pelo sistema de apoio oficial em causa não são puramente financeiras, existindo outras razões, *"…porventura, mais ponderosas tais como o do interesse político-comercial português em determinados mercados, o do apoio aos exportadores e aos investidores portugueses, o da concretização de políticas de cooperação com os PALOP ou da dinamização das relações económicas no espaço da CPLP", sendo certo que "…face à estrutura das exportações portuguesas de bens e serviços de médio e longo prazo (…), o mercado angolano tem tradicionalmente uma importância relevante no cômputo das responsabilidades assumidas pelo Estado português(…)".*

Esta Sociedade considera, igualmente, que não é rigoroso afirmar-se que a partir de Janeiro de 1998 *"…deveriam ter sido suspensas as garantias com fundamento na sobre-exposição ao mercado angolano", porquanto a "…decisão de suspender garantias é uma decisão que tem forçosamente de atender a diversos factores dos quais o mais relevante é o da* ***cessação de pagamentos*** *do país, o que no caso de Angola ocorreu em Maio de 1998".*

Mais refere que as Tutelas competentes decidiram, em 25.11.98, suspender as coberturas referentes a operações de médio e longo prazos e que, *"…relativamente à cobertura das linhas de crédito de curto prazo, cujo incumprimento mais cedo se manifestara, a suspensão das respectivas utilizações foi determinada em 1996".*

Apesar das explicações apresentadas pela COSEC, tendo em atenção a percentagem dos sinistros envolvendo Angola no cômputo global, a partir de 1997, reitera-se a conclusão supra.

6.9.9 – Recuperação de créditos do Estado

No ano de 2000, as quantias recuperadas cifraram-se em 227.425.486$00 e 77.760$00, num total de 227.503.246$00, correspondendo 209.503.246$00 a capital e 18.000.000$00 a juros.

Este montante global, que foi liquidado pela *Daimler Chrysler Rail Sistems* Portugal, S.A., destinou-se a regularizar integralmente a dívida da ex-Sorefame – Sociedades Reunidas de Fabricações Metálicas, S.A., referente aos sinistros ocorridos quanto aos contratos de seguro titulados pelas apólices n.os 189/02/1306 e 182/01/1306.

No que se refere aos créditos decorrentes de sinistros liquidados envolvendo Angola, os serviços de apoio do Tribunal foram informados que esta matéria está a ser tratada no âmbito de um grupo de

trabalho criado por despacho do Ministro das Finanças em 30.09.98, composto por elementos portugueses e angolanos, e com a participação da COSEC nas reuniões a partir de Março de 1999, com a tarefa de proceder à análise técnica do "Acordo de base para a regularização da dívida de Angola a Portugal", no qual está, nomeadamente, em análise a renegociação de toda a dívida daquele país a Portugal, onde se inclui parte da dívida resultante de pagamentos de sinistros pelo Estado.

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, aprovou as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as aprovadas pela Resolução n.º 10/93 – 2.ª S. As novas instruções, que, como as anteriores, vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, consubstanciam uma alteração do âmbito dos activos financeiros por elas abrangidos. A informação, a ser remetida ao Tribunal até 30 de Junho de cada ano, deve conter os seguintes elementos:

- Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais;
- Relação das participações em entidades não societárias;
- Relação dos títulos de participação, das obrigações, dos títulos de dívida pública de prazo superior a um ano e das unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários;
- Relação dos créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano;
- Relação dos créditos com origem na execução de garantias prestadas;
- Relação dos créditos e outros activos financeiros, transmitidos a qualquer título para a entidade que presta informação;
- Outras aplicações financeiras, excepto depósitos a prazo até um ano.

Como se verifica, as actuais Instruções introduzem uma nova sistematização na apresentação de alguns dos elementos que já vinham a ser remetidos (por exemplo, a autonomização das participações em entidades não societárias e das unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários, que anteriormente estavam englobadas na rubrica residual) e alarga a novos activos financeiros a obrigação de remessa de informação (créditos com origem na execução de garantias prestadas e créditos e outros activos financeiros transmitidos, a qualquer título, para a entidade que presta informação). As novas Instruções não foram, ainda, plenamente aplicadas, por razões diversas. Em particular no subsector Estado, não foram aplicadas pela Direcção-Geral do Tesouro. Consequentemente, a análise que se segue está incompleta, em vários pontos, situação que se espera ultrapassar em anos futuros.

Este capítulo foi, assim, elaborado com base nos elementos recebidos e no seu confronto com os escassos elementos constantes da CGE, abrangendo o património financeiro gerido pelos serviços que

integram o subsector Estado e o gerido por organismos do subsector dos fundos e serviços autónomos. O património financeiro gerido pelas Instituições de Segurança Social é tratado no capítulo XII.

O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos dos dois subsectores tratados no presente capítulo, reportada a 31 de Dezembro de 2000, relativamente às quais não foram efectuados quaisquer movimentos de consolidação.

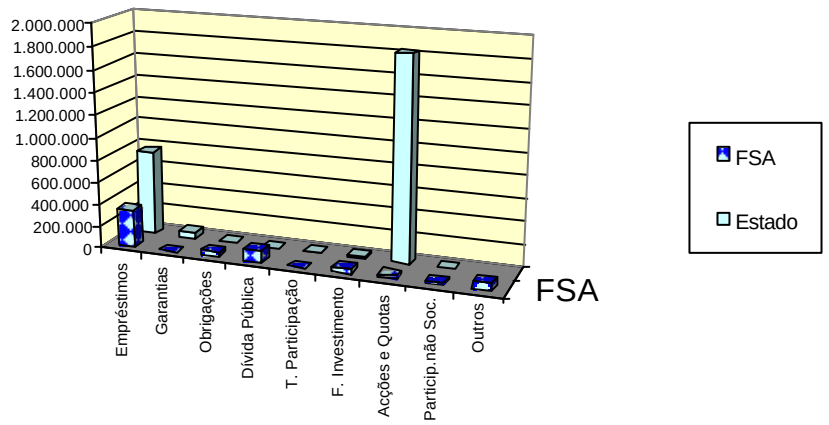
Quadro VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo

(em milhares de contos)

	Subsectores			
	Estado		FSA	
	Montante	Estrutura	Montante	Estrutura
Créditos por empréstimos concedidos	766 485,4	28,81	337 082,3	51,25
Créditos por execução de garantias	51 846,9	1,95	216,4	0,03
Obrigações	1,1	0,00	48 190,3	7,33
Títulos de dívida pública	101,2	0,00	110 297,0	16,77
Títulos de participação	6 055,0	0,23	185,3	0,03
Fundos de investimento	9 250,0	0,35	44 078,7	6,70
Acções e quotas	1 826 965,6	68,66	30 412,3	4,62
Participações em entidades não societárias	40,3	0,00	15 310,5	2,33
Outros activos financeiros			71 949,3	10,94
Total	**2 660 745,5**	**100**	**657 722,1**	**100**

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 decorrentes da concessão de empréstimos e a do subsector fundos e serviços autónomos, cujo valor é de cerca de um quarto da anterior, é essencialmente representada por créditos decorrentes da concessão de empréstimos e títulos da dívida pública.

Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo



7.2 – Subsector Estado

7.2.1 – Evolução global em 2000

No quadro seguinte evidencia-se a evolução sofrida em 2000 pelos vários tipos de activos financeiros que são objecto de análise neste ponto dedicado ao subsector Estado.

Quadro VII.2 – Património financeiro do subsector Estado.
Evolução registada em 2000, por tipo de activo

(em contos)

Tipo de Activos	Valor nominal		Variação	
	31.12.99	31.12.00	Total	%
Créditos por Empréstimos Concedidos	719 682 500,7	766 485 412,0	+ 46 802 911,3	+ 6,50
Créditos por Execução de Garantias	47 190 229,2	51 846 890,0	+ 4 656 660,8	+ 9,87
Obrigações	213 394,0	1 084,0	- 212 310,0	- 99,49
Títulos de Dívida Pública	72 403,4	101 167,5	+ 28 764,1	+ 39,73
Títulos de Participação	6 055 000,0	6 055 000,0	0,0	0,00
Fundos de Investimento	9 250 000,0	9 250 000,0	0,0	0,00
Acções e Quotas	1 560 171 965,1	1 826 965 606,8	+ 266 793 641,6	+ 17,10
Participações em Entidades não Societárias	42 881,0	40 381,0	- 2 500,0	- 5,83
Total	**2 342 678 373,4**	**2 660 745 541,2**	**+ 318 067 167,8**	**+ 13,58**

Constata-se, assim, que, de todos os tipos de activos, só as obrigações e as participações em entidades não societárias registaram evolução negativa, embora de valor absoluto pouco significativo. De entre os restantes, as maiores variações registam-se em acções e quotas (+266,8 milhões de contos) e em créditos por empréstimos concedidos (+46,8 milhões de contos), enquanto, na sua globalidade, o valor nominal dos activos financeiros considerados apresenta uma variação positiva de cerca de 14% (318,0 milhões de contos).

7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

7.2.2.1.1 – Âmbito da análise

As operações de crédito analisadas neste ponto englobam os empréstimos directamente concedidos pelo Estado e geridos pela DGT e pela DGAERI. Em resultado da alteração metodológica referida no ponto 7.1., algumas operações anteriormente analisadas neste ponto são agora objecto do ponto 7.2.2.2. Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado. São elas: um empréstimo à Guiné-Bissau para reescalonamento da sua dívida, no valor de cerca de 12,4 milhões de contos, o empréstimo do 5.º reescalonamento da dívida de Moçambique, no valor de cerca de 83,1 milhões de dólares americanos, e um empréstimo a S. Tomé e Príncipe para reescalonamento da sua dívida, no valor de cerca de 28,3 milhões de dólares americanos.

A posição em 31 de Dezembro de 1999 dos créditos sob análise, indicada neste Parecer, não coincide com a que foi considerada, para os mesmos créditos, no Parecer sobre a CGE/99. As diferenças, como adiante se exporá em detalhe, resultam, essencialmente, de correcções introduzidas pela DGT a valores por ela anteriormente fornecidos. Perante a continuada verificação de erros e omissões na informação relativa a activos financeiros, o Tribunal reafirma a sua recomendação de introdução urgente do POCP nos organismos do Ministério das Finanças que gerem activos financeiros.

As 109 operações de crédito analisadas compreendem 67 denominadas em escudos e 42 em outras moedas (dólares americanos, rands sul-africanos, meticais, e marcos alemães). Abrangem 32 mutuários, dos quais 7 estrangeiros[1]. Em 2000, foram excluídos da análise os créditos sobre a EPSI, por terem sido considerados extintos à data de 31 de Dezembro de 1989[2], e foram introduzidas na análise duas novas operações:

- Um empréstimo à República de Cabo Verde de 1,1 milhões de dólares americanos, destinado ao financiamento da construção do Estádio Nacional, cujo contrato foi celebrado em Abril de 2000;
- Um empréstimo à Republica de S. Tomé e Príncipe, no montante equivalente a 1,0 milhões de dólares americanos e utilizações em euros, cujo contrato foi celebrado em Dezembro de 1997 e que teve a sua primeira utilização em 2000.

O programa PAR prosseguiu em 2000[3], tendo-se registado novas operações. Como, na informação prestada pela DGT, o conjunto dos empréstimos efectuados ao abrigo deste programa é considerado uma só operação, tal não se traduziu em aumento do número de operações analisadas neste ponto. O montante contratual global das operações em análise é o que consta do quadro seguinte.

Quadro VII.3 – Créditos por empréstimos concedidos.
Montante contratual global, por moedas de denominação

Moeda	Montante
Escudos (PTE)	96 889 210 079
Marcos alemães (DEM)	342 025 678
Meticais (MET)	15 739 747
Dólares americanos (USD)	1 474 442 053
Rands sul – africanos (ZAR)	25 829 651

[1] Cinco estados soberanos e duas empresas.

[2] A EPSI foi vendida à Neste Oy em 28 de Julho de 1989. Nos termos do contrato de compra e venda, foi realizada uma auditoria ao balanço da empresa destinada a avaliar a sua situação líquida. Este valor era determinante do preço de alienação e, com base nele, a Neste Oy entregou ao Estado 5,19 milhões de contos que saldavam não só a aquisição da EPSI, como ainda, as dívidas desta para com o Tesouro. O Estado contestou a auditoria e o assunto arrastou-se. Porém, por despacho de 12 de Maio de 2000 do Ministro das Finanças, foi decidido aceitar os resultados da auditoria efectuada em 1989, pelo que o crédito que vinha a ser considerado pela DGT foi anulado.

[3] Pelo Despacho Conjunto n.º 870/2000, de 27 de Julho, dos Secretários de Estado do Tesouro das Finanças e do Desenvolvimento Rural, publicado no Diário da República, II série, de 24 de Agosto de 2000, foi fixado em um milhão de contos o limite máximo do financiamento do Estado ao Programa de Crédito PAR. Este limite foi respeitado.

Comparando com o ano precedente, verifica-se que as novas operações beneficiaram dois mutuários com créditos concedidos em anos anteriores e que todas foram realizadas no quadro da autorização conferida pela lei orçamental do ano em que foram contratadas, isto é, a Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março e a Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril. Verifica-se, também, que o limite para novas operações de crédito activas, fixado em 25,5 milhões de contos pelo n.º 1 do art.º 75.º da Lei do Orçamento do Estado para 2000, não foi excedido.

Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos.
Repartição do montante contratual global, por mutuários

(em milhões de contos)

Montante contratual (por escalões)	Mutuários	Montante contratual		
	n.º	Total	Médio	Estrutura
Até 0,5	17	1,38	0,08	0,32
De 0,5 a 1,0	3	2,06	0,69	0,48
De 1,0 até 5,0	3	9,01	3,00	2,11
De 5,0 até 10,0	2	16,86	8,43	3,95
De 10,0 até 50	4	69,62	17,40	16,30
Mais de 50	3	328,10	109,37	76,83
Total	**32**	**427,03**	**13,34**	**100,00**

Mantém-se a 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 1999, é a que se apresenta no quadro anterior. A esta distribuição corresponde um índice de concentração de Gini de 0,90. O valor apurado em 1999 foi de 0,86, mas, a alteração introduzida no conjunto das operações abrangidas neste ponto inviabiliza uma comparação directa destes valores.

Em 2000, os três maiores beneficiários de créditos concedidos pelo Estado (9% do total de mutuários), a HCB e as Repúblicas de Moçambique e de Angola, concentram mais de três quartos do capital mutuado, enquanto os dezassete com menores créditos (53%) detêm, entre si, apenas um terço de um ponto percentual desse capital.

7.2.2.1.2 – Evolução global do crédito concedido

Agregando por moedas de denominação as 109 operações de crédito em análise, obtêm-se os valores dos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 2000, dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado e o peso dos créditos, por moedas de denominação.

Para os denominados em escudos, verifica-se que o valor da dívida em 31 de Dezembro de 1999 difere em 5,88 milhões de contos de idêntico valor apresentado no Parecer sobre a CGE de 1999, por força de pequenas correcções introduzidas pela DGT nos valores relativos a empréstimos aos municípios da RAM (+27$00) e à Touring (-29.919.637$00), da extinção dos créditos do Estado sobre a EPSI

(-10.925.952.014$50), do conhecimento tardio de novas utilizações de um empréstimo a Cabo Verde[1] (+76.504.449$00) e de uma correcção das afectações de verbas do fundo de equilíbrio e do fundo de desenvolvimento da BRISA, que resultou num aumento do crédito do Estado sobre a empresa (+5.000.000.000$00).

A transferência de operações para o ponto 7.2.2.2. Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado também se traduziu na alteração do valor dos créditos em escudos e em dólares americanos à data de 31 de Dezembro de 1999.

Quadro VII.5 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2000, por natureza e moeda de denominação

(Em PTE, EUR,USD, DEM, ZAR e MET)

Divisas	Posição da dívida em 31.12.99				Posição da dívida em 31.12.00			
	Capital vencido	Capital vincendo	Juros em dívida	Total	Capital vencido	Capital vincendo	Juros em dívida	Total
PTE	34 899 741 438	38 319 694 784	33 299 279 865	106 518 716 087	35 302 832 489	18 482 965 945	33 465 412 319	87 251 210 752
USD	165 774 427	2 150 794 811	57 771 642	2 374 340 879	398 062 054	2 046 699 452	80 509 648	2 525 271 154
DEM		812 834 146		812 834 146	85 588 807	770 299 266		855 888 073
ZAR		164 804 407		164 804 407	18 625 162	167 626 455		186 251 617
MET	15 739 747		22 669 955	38 409 702	15 739 747		22 669 955	38 409 702
EUR						40 770		40 770

Divisas	Valor total em 31.12.99	Variações Registadas em 2000						Valor total em 31.12.00
		Capital		Juros		Capitalizações	Utilizações	
		Vencimentos	Pagamentos	Vencimentos	Pagamentos			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(1)-(3)+(4)-(5)+(6)+(7)
PTE	106 518 716 087	20 897 666 535	20 494 575 484	477 396 966	311 264 512	402 854 921	658 082 774	87 251 210 752
USD	2 374 340 879	232 287 627		22 738 007		125 078 106	3 114 162	2 525 271 154
DEM	812 834 146	85 588 807				43 053 927		855 888 073
ZAR	164 804 407	18 625 162				21 447 210		186 251 617
MET	38 409 702							38 409 702
EUR							40 770	40 770

Fonte: DGT e DGAERI

O valor dos créditos por empréstimos, capital e juros, excepto o dos denominados em meticais que se manteve inalterado, sofreu em 2000 variações que são negativas no caso dos denominados em escudos e positivas nos restantes. A câmbios correntes, o crédito total passou de 669,0 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1999, para 724,4 milhões, em 31 de Dezembro de 2000, isto é, registou um aumento de 55,4 milhões de contos, ou 8,3%, que compreende uma diminuição de 19,3 milhões de contos para os denominados em escudos e um aumento de 74,6 milhões de contos para os denominados noutras moedas. A câmbios constantes, o valor dos créditos resultantes de empréstimos em divisas registou um aumento de 35,2 milhões de contos, pelo que se verificaram ganhos cambiais de 39,4 milhões, em 2000. Estes ganhos resultam, essencialmente, da valorização do dólar americano

[1] Trata-se de uma operação que é gerida pela DGT e pela DGAERI. A DGAERI, que procede aos desembolsos do empréstimo, só em Setembro de 2000 comunicou à DGT, que gere o serviço da dívida, utilizações efectuadas em 1999.

(7,4%), dado o peso que os empréstimos denominados nesta divisa têm no conjunto dos créditos por empréstimos (cerca de três quartos do total).

Quadro VII.6 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução da repartição por moedas de denominação

(Em %)

	PTE	USD	DEM	ZAR	MET	EUR	Total
31.12.99	15,92	70,83	12,45	0,80	0,00	0,00	100
31.12.00	12,04	75,11	12,11	0,73	0,00	0,00	100

A evolução registada nos créditos em escudos decorre da significativa diminuição do capital vincendo, 19,8 milhões de contos. Por seu turno, para os créditos em dólares americanos, a variação ocorrida em 2000 compreende um aumento significativo do capital e juros vencidos, 255,0 milhões de dólares, e uma diminuição do capital vincendo de 104,1 milhões. Para as outras moedas, marcos alemães e rands sul-africanos, as variações registadas resultam da capitalização de juros vencidos e do não pagamento de prestações de capital e traduzem-se no aumento do capital vencido.

A comparação dos movimentos ocorridos em 2000 com os seus homólogos de 1999 está expressa no quadro seguinte. As utilizações assinaladas em 2000 referem-se aos novos empréstimos a Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe, a empréstimos anteriormente concedidos a Cabo Verde e a novas operações do programa PAR. Por seu turno as capitalizações de juros reportam-se apenas aos créditos do programa PAR e aos empréstimos concedidos à HCB. Verifica-se, ainda, que os créditos em análise apresentam, de ano para ano, grande variabilidade no valor dos vencimentos e pagamentos de capital e juros. Esta situação, que se traduziu em 2000 nos aumentos do capital e juros em mora acima referidos, resulta de situações particulares ocorridas em 2000, como se exporá com maior detalhe no ponto seguinte.

Quadro VII.7 – Créditos por empréstimos concedidos.
Comparação dos movimentos registados em 1999 e 2000

(Em milhões de PTE e milhares de EUR, USD, DEM, ZAR e MET)

	Amortizações					
	Vencimentos			Pagamentos		
	1999	2000	Variação	1999	2000	Variação
PTE	29 005	20 898	- 8 107	27 140	20 495	- 6 645
USD	66 719	232 288	165 569	5 105	0	- 5 105
DEM	0	85 589	85 589	0	0	0
ZAR	0	18 625	18 625	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0
EUR	0	0	0	0	0	0

	Juros Remuneratórios e de Mora					
	Vencimentos			Pagamentos		
	1999	2000	Variação	1999	2000	Variação
PTE	1 702	477	- 1 225	358	311	- 47
USD	31 656	22 738	- 8 918	6 801	0	- 6 801
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0
EUR	0	0	0	0	0	0

	Capitalizações e Utilizações					
	Capitalizações			Utilizações		
	1999	2000	Variação	1999	2000	Variação
PTE	441	403	- 38	3 775	658	- 3 117
USD	99 597	125 078	25 481	15 539	3 114	- 12 425
DEM	38 401	43 054	4 653	0	0	0
ZAR	24 246	21 447	- 2 799	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0
EUR	0	0	0		40 770	40 770

Fonte: DGT e DGAERI

7.2.2.1.3 – Análise por mutuários

Dos 26 mutuários de empréstimos expressos em escudos, existentes no início do ano, 16 não efectuaram qualquer pagamento, seja de capital, seja de juros. Dos restantes 10, apenas 7 cumprem total ou parcialmente o serviço de dívida previsto. Os créditos do Estado sobre a BRISA foram parcialmente reduzidos, por utilização de 19,651 milhões de contos do fundo de reequilíbrio, nos

termos do contrato de concessão aprovado pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro[1], os empréstimos à Grão-Pará foram extintos por dação em pagamento de acções da Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA[2], e os empréstimos à FRESS foram perdoados[3]. Assim, para um total de 20,5 milhões de contos de capital pago, há a registar receitas no valor de 783 milhares de contos, sendo a diferença justificada pelas regularizações referidas. Os créditos denominados noutras moedas não registaram qualquer pagamento.

Em 2000, extinguiram-se os créditos do Estado sobre a FRESS e a Grão-Pará, em resultado do perdão e da dação referidos. Excluindo estes casos, a generalidade das situações de mora assinaladas no Parecer sobre a CGE/99 mantém-se, agravando-se mesmo nos casos da República de Angola e da República da Guiné-Bissau. A estes acrescem os casos da HCB e da UNIAGRI que, pela primeira vez, entraram em mora. Os créditos totalmente vencidos sobre o ex-Gabinete da Área de Sines e o Comissariado para os Desalojados continuam a registar reembolsos de valor reduzido que, no entanto, contribuem para a diminuição da mora existente. Os demais créditos em situação de mora não registaram, em 2000, qualquer evolução em relação ao que já foi assinalado no Parecer sobre a CGE/98. Assim, para além dos casos de empresas cuja liquidação ou falência continua em curso, não se registaram progressos na regularização dos créditos sobre a RDP, a Sorefame e o IGAPHE.

7.2.2.1.4 – 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 ainda beneficiaram, em 2000, oito entidades: empresas públicas e participadas, institutos públicos e órgãos da administração regional e local. No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados.

Durante o ano de 2000, verificou-se a amortização integral dos empréstimos à CP e EDP, sendo um deles um pré-pagamento que originou um prémio no valor de 50.000 contos. Por outro lado, os

[1] As bases da concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas à BRISA foram alteradas pelo citado diploma legal. Assim, a base XII prevê que os créditos do Estado sobre a empresa, registados nas contas do fundo de equilíbrio e fundo de desenvolvimento sejam utilizados, até 31 de Dezembro de 2004, no pagamento de comparticipações e contrapartidas devidas pelo Estado à empresa. Prevê-se, ainda, que um eventual saldo favorável ao Estado, registado nessa data, seja reembolsado no prazo de 120 dias.

[2] Esta dação insere-se na execução do Acordo Global, celebrado em 8 de Julho de 1997, entre o Estado Português e as sociedades do grupo Grão-Pará.

[3] Esta regularização, que abrangeu não só os empréstimos aqui referidos, como ainda um outro de repasse de fundos e um crédito por execução de aval prestado, teve por base uma disposição contida na Lei do Orçamento de Estado para 2000 (alínea g) do artigo 78.º) que autorizava o Governo a regularizar dívidas da Fundação, até ao limite de 150.000 contos. O valor remanescente foi regularizado em 2001, também com base numa disposição da lei orçamental, assim se extinguindo a totalidade dos créditos do Estado sobre a Fundação Ricardo Espírito Santo (Cfr 6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades).

empréstimos à FRESS e à Região Autónoma dos Açores extinguiram-se por operações de assunção e perdão de dívida que envolveram capital e juros vencidos no valor de 3,4 milhões de contos. Subsistiu, contudo, um crédito relativo a juros devidos pela RAA.

Quadro VII.8 – Créditos por repasse de fundos.
Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos

(em milhares de PTE, FRF,DEM, JPY e USD)

Beneficiários	Mutuantes	CNP	BEI	FRCE	BIRD	KfW	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	FRF	30 000						30 000
CP	PTE		6 000 000					6 000 000
	DEM					9 000		9 000
C.M. Região Norte	PTE			912 900				912 900
EDP	DEM					839		839
FRESS	JPY*			69 541				69 541
IFADAP	PTE						5 697 874	5 697 874
	USD*				68 000			68 000
IGAPHE	PTE			10 652 017				10 652 017
R. A. Açores	PTE			3 414 076				3 414 076
Totais	**PTE**		**6 000 000**	**14 978 993**			**5 697 874**	**26 676 867**
	FRF	**30 000**						**30 000**
	DEM					**9 839**		**9 839**
	JPY			**69 541**				**69 541**
	USD				**68 000**			**68 000**

Fonte: DGT
* Os movimentos são denominados em escudos.

A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações é a que consta do quadro que se segue, que a discrimina em capital vincendo, capital vencido e juros vencidos. Em termos agregados, o crédito do Estado passou de 50,7 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1999, para 42,1 milhões, em 31 de Dezembro de 2000, isto é, reduziu-se 16,9%. Esta redução abrange não só capital vincendo como ainda prestações já vencidas pelo que, em 2000, se registou uma nova redução na situação de mora registada no termo do ano anterior.

Em 2000, venceram-se prestações de capital e juros no valor de 6,3 milhões de contos e de 678,0 milhares de marcos alemães, que foram pagas. Para além disto, o IGAPHE entregou ao Estado 146 milhares de contos, a título de pagamento parcial de juros de mora. A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 2000, são os resultantes de empréstimos ao IGAPHE e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês[1]), sendo de destacar, pelo montante envolvido, a situação de mora do IGAPHE que se arrasta, inexplicavelmente, há vários anos.

[1] A regularização desta mora terá lugar no quadro do processo de falência da Sanicer, ainda em curso.

Quadro VII.9 – Créditos por repasse de fundos.
Evolução registada em 2000, por natureza e moeda de denominação

Dívida	Divisa	31.12.99	31.12.00	Variação	
				Total	%
Capital vincendo	DEM	655 924		- 655 924	- 100,00
	PTE	7 308 804 332	2 255 550 570	- 5 053 253 762	- 69,14
Capital vencido	FRF	2 222 164	2 222 164		0,00
	PTE	27 711 451 753	24 268 433 017	- 3 443 018 737	- 12,42
Juros vencidos	FRF	418 199	418 199		0,00
	PTE	15 499 692 946	15 498 594 977	- 1 097 969	- 0,01
Totais	**FRF**	**2 640 363**	**2 640 363**		**0,00**
	DEM	**655 924**		**- 655 924**	**- 100,00**
	PTE	**50 519 949 031**	**42 022 578 563**	**- 8 497 370 468**	**- 16,82**

Fonte: DGT

7.2.2.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Como já acima ficou dito, a DGT não forneceu informação sobre este tipo de activos, por si gerido em 2000, nos termos das novas instruções do Tribunal de Contas e só a informação da DGAERI distingue entre empréstimos concedidos e empréstimos resultantes de acordos para pagamento de dívidas originadas na execução de garantias prestadas pelo Estado. Não é, portanto, possível apresentar neste ponto elementos representativos da totalidade dos créditos do Estado decorrentes de pagamentos efectuados em execução de garantias, como se espera poder vir a fazer em Pareceres futuros. Assim, o que se segue diz apenas respeito aos acordos de reescalonamento de dívidas de cinco estados, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Argélia e Rússia, que são geridos pela DGAERI.

Estas operações envolvem o reescalonamento de dívidas no valor de 19,2 milhões de francos franceses, 320,0 milhões de dólares americanos e 12,4 milhões de contos e incluem uma nova operação, a quinta, de reescalonamento da dívida da Rússia, cujo contrato foi assinado em 2001. A evolução destes créditos, no ano em análise, está sintetizada no quadro seguinte. Calculado a câmbios correntes, o valor destes créditos passou de 47,2 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1999 para 51,8 milhões em 31 de Dezembro de 2000, ou seja, registou uma variação de 9,9%. Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular registaram, em 2000, uma execução regular. Por seu turno, os acordos com a Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe não registaram qualquer pagamento e a Federação Russa efectuou alguns pagamentos prévios à celebração do 5.º reescalonamento da sua dívida, acordado no âmbito do Clube de Paris. Assim, em 2000, o Estado recebeu FRF 1.260.809,75 e USD 15.386.576,64.

Quadro VII.10 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2000, por natureza e moeda de denominação

Dívida	Divisa	31.12.99	31.12.00	Variação	
				Total	%
Capital vincendo	FRF	18 538 702	17 971 902	- 566 800	- 3,06
	USD	157 527 393	170 518 242	12 990 849	8,25
	PTE	12 271 860 525	12 211 028 844	- 60 831 681	- 0,50
Capital vencido	USD	131 286		- 131 286	- 100,00
	PTE	122 284 094	183 115 775	60 831 681	49,75
Juros vencidos	USD	6 923 051	1 355 998	- 5 567 053	- 80,41
	PTE	1 384 892.349	1 872 128 384	487 236 035	35,18
Totais	**FRF**	**18 538 702**	**17 971 902**	**- 566 800**	**- 3,06**
	USD	**164 581 730**	**171 874 240**	**7 292 510**	**4,43**
	PTE	**13 779 036 968**	**14 266 273 003**	**487 236 035**	**3,54**

Fonte: DGAERI

7.2.2.3 – Obrigações e títulos da dívida pública

A carteira de obrigações e títulos de dívida pública do subsector Estado esteve, em 2000, a cargo da DGT, da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e da Direcção – Geral do Património. Esta última tinha na sua carteira obrigações estrangeiras, no valor de £2.434 que não registaram qualquer movimento no ano em apreço, embora tenham proporcionado juros no valor de £1.182,93. Por seu lado, a carteira da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais incluía um certificado de renda perpétua cujos rendimentos foram de 428$00.

A cargo da DGT estiveram, em 2000, 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 64%, resultante da amortização da totalidade das obrigações participantes ainda em carteira, embora se tenha registado a inclusão de títulos de dívida pública da ex-EPAC, transferidos para a DGT na sequência da extinção da empresa. No caso das obrigações participantes há a registar que os 222.932 títulos, emitidos por 9 empresas[1], no valor nominal de 212.307 contos, não foram reembolsados nas datas previstas para a sua amortização, entrando em mora. Os rendimentos proporcionados em 2000 ascenderam a 4.427 contos, contra cerca de 5.600 no ano anterior, e reportam-se exclusivamente aos títulos de dívida pública. A evolução da carteira da DGT é apresentada no quadro seguinte.

[1] António Figueiredo, Ld.ª, Atlanpesca-Exportação e Importação de Produtos do Mar, CABEL-Fábrica de Calçado da Benedita, Ld.ª, Calsuper-Complexo Industrial de Calçado, Ld.ª, Fábrica de Malhas Ameal, SA, Fino's- Fábrica de Lanifícios de Portalegre, SA, HR Metalomecânica Teixeira Ramalho, Ld.ª, Rio-Confecções, Ld.ª, e Texteis Moura & Matos, SA.

Quadro VII.11 – Obrigações e títulos da dívida pública na carteira da DGT. Evolução registada em 2000, por tipo de título

(em escudos)

Tipo de título	Valor nominal em 31.12.99	Amortizações	Outros movimentos	Valor nominal em 31.12.00	Variação %
Obrigações Participantes	212 307 000	a) 212 307 000		0	- 100,0
Obrigações	302 000			302 000	0,00
Títulos Dívida Pública	72 403 398		28 746 090	101 167 488	39,73
Total	**285 012 398**	**212 307 000**	**28 764 090**	**101 469 488**	**- 64,40**

Fonte: DGT

a) Amortizações não pagas

7.2.2.4 – Títulos de participação

Em 2000, este tipo de activo apenas foi registado na carteira a cargo da DGT, que continuou a integrar apenas os do INH[1], com valor nominal de 6,055 milhões contos. O número e valor nominal destes títulos de participação não registou qualquer alteração em 2000 e o rendimento proporcionado, contabilizado como receita do Estado, foi de 135.925.762$00, valor ligeiramente inferior ao registado em 1999, que fora de cerca de 142 milhares de contos.

7.2.2.5 – Fundos de Investimento

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 2000 qualquer alteração na sua quantidade ou valor, como se evidencia no quadro seguinte. Não foram, também, recebidos quaisquer rendimentos proporcionados por estes activos.

Quadro VII.12 – Fundos de Investimento na carteira da DGT

(em escudos)

Identificação dos fundos	Quantidade de títulos	Valor nominal unitário	Valor global	Estrutura
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 – PME Capital	500	5 000 000	2 500 000 000	27,03
FRIE – PME Investimentos (Global)	500	5 000 000	2 500 000 000	27,03
FRIE – Grupo CGD – Promoindústria	100	10 000 000	1 000 000 000	10,81
Total	**2 001 350**		**9 250 000 000**	**100,00**

Fonte: DGT

[1] Estes títulos são representativos do capital inicial do INH e não têm a mesma natureza dos títulos de participação que seguem o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto.

7.2.2.6 – Acções e quotas

7.2.2.6.1 – Evolução global

Em 31 de Dezembro de 2000, a carteira gerida pela DGT compreendia acções de 93 empresas e quotas de 3 empresas, com o valor nominal de 696,5 milhões de contos[1] (73 empresas) e 5,6 milhares de milhões de euros (23 empresas). A evolução desta carteira, em 2000, foi pouco significativa se se considerar o número das empresas que a compõem, mais 4 do que no ano anterior[2], mas considerável em matéria de valor nominal, o qual registou um acréscimo global de 266,8 milhões de contos, correspondente a 17,1%.

Quadro VII.13 – Acções e quotas na carteira da DGT.
Evolução registada em 2000, por natureza dos movimentos

(em contos)

Acções Saídas			Acções Entradas		
Movimento	**Quantidade**	**Valor nominal global**	**Movimento**	**Quantidade**	**Valor nominal global**
Mobilização de activos	283 605 759	225 707 396	Constituição	435 146 627	445 416 272
Alienação	637 620 654	149 123 130	Aumento de capital	121 850 000	121 970 500
			Aquisição	74 760 000	74 760 000
			Mobilização de activos	12 568.859	2 519.830
			Pagamento de dívidas	5 963 856	5 965 858
			Outras variações	1 440 109	561 107
Total	**921 226 413**	**374 830 526**		**651 729 451**	**651 193 567**

Fonte: DGT

O movimento anual da carteira está sintetizado no quadro anterior. Para além das variações aí assinaladas, há a registar que a redenominação em euros das acções representativas do capital social de duas empresas, Companhia Carris de Ferro de Lisboa e Empresa de Desenvolvimento Mineiro, se fez com acréscimo do valor do capital de 64,2 milhares de contos. Também, por força da variação cambial, há a assinalar uma diminuição de cerca de 9,6 milhões de contos no valor nominal total da carteira de acções do Estado.

7.2.2.6.2 – Movimentos de redução da carteira

O acréscimo registado no valor nominal da carteira é o resultado de variações positivas e negativas, algumas das quais muito significativas. As variações negativas compreendem a mobilização de activos e a alienação de títulos.

[1] Inclui as acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, denominadas em meticais.

[2] Embora a DGT refira na sua resposta que o acréscimo no número de empresas, registado em 2000, foi de 13, o número de 4, acima mencionado, resulta da entrada em carteira de 23 novas empresas e da saída de outras 19.

7.2.2.6.2.1 – Mobilização de activos

Em 2000, as mais importantes mobilizações de activos financeiros foram as que resultaram da constituição da holding Portugal Global, que agrupou as participações do Estado na Lusa, RTP e RDP, e da transformação da PARTEST na PARPUBLICA, o que acarretou a transferência para esta última, sob a forma de realização de um aumento de capital, de várias participações sociais[1] que, até aí, integravam a carteira gerida pela DGT.

Para além disso, foram utilizadas acções da IPE e da PT para realizar um aumento de capital da CGD[2]. Como à data desta operação o Estado não tinha em carteira acções da PT em número suficiente, efectuou com a PARTEST uma operação de permuta de 7.938.226 acções da EDP por 12.568.859 acções da PT. Nos termos do Despacho n.º 767/2000, de 29 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o preço da permuta foi determinado em função da cotação média dos títulos nos dois meses precedentes, e fixou-se em 12 euros por acção da PT e 19 euros por acção da EDP.

Os detalhes destas operações são analisados nos pontos 7.2.2.6.3.1 – Constituição de empresas e 7.2.2.6.3.2 – Aumentos de capital.

7.2.2.6.2.2 – Alienações

Em segundo lugar, contribuíram para a redução da carteira as alienações ocorridas no ano: Companhia de Papel do Prado, DRAGAPOR, ESLI, GALP e Tabaqueira, cujos processos foram, directamente, conduzidos pela DGT, e EDP e Portugal Telecom, previamente, alienadas à PARTEST, com vista à sua posterior reprivatização indirecta.

A) Reprivatizações directas

As participações minoritárias do Estado na Companhia de Papel do Prado e na ESLI não resultaram de nacionalizações ocorridas após 25 de Abril de 1974. A sua alienação não estava, portanto, sujeita ao regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

A maioria do capital da Companhia do Papel do Prado, 95%, pertencia à PORTUCEL que a alienou por concurso público, nos termos do Decreto-Lei n.º 69/99, de 12 de Abril. Na sequência desta operação, a assembleia geral daquela empresa, realizada em Dezembro de 1999, deliberou propor aos seus accionistas minoritários a compra das acções por eles detidas, ao preço unitário de 8.400$00. Este preço é igual ao preço base fixado na alienação da participação maioritária. O Estado decidiu aceitar a proposta de aquisição, recebendo 5.712 contos pelas 680 acções da sua carteira.

---

[1] Foram elas: a Imprensa Nacional Casa da Moeda (100%), BRISA (4,3%), CIMPOR (1%), Estaleiros Navais de Viana do Castelo – Sociedade Imobiliária (99,8%), INTERHOTEL – Sociedade Internacional de Hotéis (19,9%), ISOTAL – Imobiliária do Sotavento do Algarve (31,1%), Margueira – Sociedade Gestora de FII (51,0%), Salvador Caetano – Comércio de Automóveis (0,8%), SALVOR – Sociedade de Investimentos Hoteleiros (3,8%), TERTIR – Terminais de Portugal (23,3%), URBINDUSTRIA – Sociedade de Urbanização e Infraestruturas de Imóveis (100,0%) e EDP – Electricidade de Portugal (1,4%). Após esta operação, o Estado deixou de ter participação directa nas referidas empresas, excepto na EDP.

[2] Tal como foi expresso em anteriores Pareceres, o Tribunal entende que a utilização de participações, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização de aumentos de capital é susceptível de não garantir a aplicação das receitas das reprivatizações nas finalidades constitucionalmente previstas.

A participação do Estado no capital da ESLI - Parques de Estacionamento de Lisboa, SA, ascendia a 6.440 acções, 0,39%. A ESSA – Estacionamientos Subterrâneos, SA, empresa que adquirira uma participação significativa no capital da ESLI, propôs ao Estado a compra daqueles títulos, ao preço unitário de 2.000$00, mas, veio a aceitar uma contraproposta de 15.000 contos pelo lote de 6.440 acções.

Em 2000, efectuou-se a privatização da totalidade do capital social da DRAGAPOR. Esta alienação, subordinada ao regime da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, foi regulada pelo Decreto-Lei n.º 513/99, de 24 de Novembro, que aprovou o caderno de encargos para o correspondente concurso público. Das duas candidaturas apresentadas, uma foi excluída pelo júri do concurso. Assim, a alienação foi adjudicada à única proponente admitida, a Sociedade Portuguesa de Dragagens, Lda., pelo preço de 635.000 contos.

A segunda fase da privatização[1] da GALP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 21/2000, de 1 de Março, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2000, de 16 de Março, publicado no Diário da República, I Série B, da mesma data, consistiu na alienação, por venda directa, de 15% do seu capital social a parceiros estratégicos. Assim, foram alienadas 18.243.514 acções à ENI, uma sociedade de direito italiano, e 6.634.005 acções à IBERDROLA, uma sociedade de direito espanhol, pelo preço unitário de 17,429362 euros, do que resultou uma receita de cerca de 86,9 milhões de contos.

Tal como já fora referido no Parecer sobre a CGE/99, concluiu-se, em 2000, a segunda e última fase da reprivatização da Tabaqueira, com a alienação, por oferta pública destinada a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes, de um milhão de acções, com uma receita de cerca de 5,9 milhões de contos.

B) Alienações à PARTEST

A alienação de acções da EDP à PARTEST, 600 milhões de títulos representativos de 20% do seu capital social, destinou-se à quarta fase de privatização daquela empresa, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 141/2000, de 15 de Julho, e pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 113/2000, de 27 de Julho, publicada no Diário da República, I Série B, de 24 de Agosto, n.º 146/2000, de 12 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série B, de 27 desse mês, e n.º 149/2000, de 20 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série B, de 3 de Novembro. Pelo seu Despacho n.º 1569-A/2000, de 20 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças fixou o preço de venda à PARTEST das acções detidas pelo Estado no equivalente ao produto da privatização, deduzido dos encargos incorridos com o processo[2]. A PARTEST entregou ao Estado, em 2000, a receita apurada com base nos valores provisórios, efectuando-se os necessários acertos em 2001.

Em 2000, teve lugar a quinta fase de reprivatização da PT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 227-A/2000, de 9 de Setembro, e pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 148/2000, de 20 de Outubro, publicada no Diário da República, I série B, de 3 de Novembro, e n.º 169/2000, de 23 de Novembro, publicada no Diário da República, I série B, de 5 de Dezembro. Para o efeito, o Estado alienou à PARPÚBLICA 11.065.015 acções e reteve na sua carteira uma participação de apenas 500 títulos, no valor nominal unitário de um euro. Assim se concluiu a reprivatização da PT. De acordo com o estabelecido no despacho n.º 1.828-A/2000, de 29 de Novembro, do Secretário de Estado do Tesouro e

[1] A primeira fase de reprivatização consistiu num aumento do capital social que o Estado não subscreveu.

[2] Pelo mesmo despacho foi fixado um prazo de três dias úteis para a PARTEST entregar ao Estado o produto da venda das acções, deduzido do custo estimado da operação. Para a finalização das contas do processo de alienação foi fixado o prazo de seis meses.

das Finanças, a PARPÚBLICA entregou ao Estado a receita obtida neste processo, deduzida dos encargos suportados com a mesma, com base nos valores provisórios, efectuando-se os necessários acertos em 2001.

Quadro VII.14 – Alienação de participações do Estado, por empresa e ano de publicação da legislação

Empresas	Ano de Publicação						
	Antes de 1996	1996	1997	1998	1999	2000	Total
AGA	100%						100%
ALIANÇA SEGURADORA	100%						100%
BESCL	100%						100%
BFB	100%						100%
BFE	20%	65%					a) 85%
BONANÇA	100%						100%
BPA	100%						100%
BPSM	100%						100%
BTA	87%	13%					100%
CENTRALCER	100%						100%
CIMPOR	20%	45%		25%			90%
COSEC	100%						100%
CNP		100%					100%
CPP	100%						100%
DIÁRIO DE NOTÍCIAS	100%						100%
DRAGAPOR						100%	100%
EDP			30%	19%		20%	69%
GALP						15%	15%
IMPÉRIO	100%						100%
MUNDIAL CONFIANÇA	100%						100%
PETROGAL	45%						45%
PORTUGAL TELECOM	27%	22%	26%		13,5%	11,5%	b) 100%
QUIMIGAL			90%	10%			100%
RÁDIO COMERCIAL	100%						100%
SNAB	90%			10%			100%
SETENAVE				95%			95%
SOCARMAR	100%						100%
TABAQUEIRA			65%		35%		100%
TRANQUILIDADE	100%						100%
UBP	81%						a) 81%
UNICER	100%						100%

a) Reprivatização concluída. A restante participação do Estado foi alienada indirectamente.
b) Na posse do Estado ficam apenas 500 acções no valor nominal unitário de 1 euro.

O quadro anterior 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 foram aprovados por legislação publicada até 31 de Dezembro de 2000, abrangendo, não só as participações alienadas directamente pela DGT, mas também algumas das participações que, tendo pertencido à sua carteira, foram alienadas a outros entes públicos antes da reprivatização.

7.2.2.6.3 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento da carteira de acções e quotas do Estado contribuíram, em 2000, a constituição de novas empresas, a realização de aumentos de capital, a aquisição de acções, a mobilização de activos e a dação de bens em pagamento de dívidas ao Estado, para além de outros movimentos de menor relevância.

7.2.2.6.3.1 – Constituição de novas empresas

A primeira grande fonte de entrada de títulos em carteira foi a constituição de novas empresas. São elas:

- A EDAB-Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, sociedade anónima na qual o Estado detém uma participação de 20% do capital, sendo os demais accionistas a Associação de Municípios do Distrito de Beja, com 30%, e o NERBE - Núcleo Empresarial da Região de Beja, a EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA, a Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, a PGS-Promoção e Gestão de Áreas Industriais e Serviços, e a Administração do Porto de Sines, com 10% cada ;
- A EURO 2004, SA, sociedade anónima cujo capital é detido em partes iguais pelo Estado e pela Federação Portuguesa de Futebol;
- A PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, resultante da reestruturação da PARTEST;
- A Portugal Global (SGPS), SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, que agrupa as participações do Estado no sector da comunicação social;
- A BejaPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Beja, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Beja participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A BragançaPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Bragança, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Bragança participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A LeiriaPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Leiria, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Leiria participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PolisCastelo Branco – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Castelo Branco, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Castelo Branco participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PolisMatosinhos – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Matosinhos, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Matosinhos participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PolisVila do Conde – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila do Conde, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Vila do Conde participam com 60% e 40%, respectivamente;

- A PolisVila Real – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila Real, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Vila Real participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A VianaPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Viana do Castelo participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A ViseuPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Viseu participam com 60% e 40%, respectivamente.

A EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja foi criada pelo Decreto-Lei n.º 155/2000, de 22 de Julho, tendo como objecto social a promoção da utilização do aeroporto de Beja para fins civis. A realização do capital social, inicialmente subscrito pelo Estado, só teve lugar em 2001 e os títulos correspondentes só entraram na sua carteira em Outubro desse ano. Por seu lado, a EURO 2004, SA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 33/2000, de 14 de Março, e tem como objecto a organização do campeonato europeu de futebol em 2004. A realização do capital social, inicialmente subscrito pelo Estado, coube ao Instituto Nacional do Desporto.

A PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), SA, resultou da reestruturação da PARTEST, Participações do Estado (SGPS), operada pelo Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro. A alteração da denominação social foi acompanhada do alargamento do objecto da sociedade e da criação de outras empresas, totalmente detidas pela PARPÚBLICA. São elas: a SAGESTAMO-Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, SA, cujo objecto é a gestão de sociedades detentoras de património imobiliário público, e a SAGESECUR-Sociedade de Titularização de Créditos, SA. Aquele diploma prevê, ainda, a criação da FUNDISTAMO-Sociedade Gestora de Fundos Imobiliários Públicos, SA, integralmente detida pela SAGESTAMO.

Em simultâneo com a reestruturação da PARTEST, procedeu-se a um substancial aumento do capital da PARPÚBLICA, parcialmente realizado pelo Estado com a entrega de participações sociais em empresas de vários sectores. Deste modo, à PARTEST, que tinha o capital social de 120 milhões de contos, sucedeu a PARPÚBLICA cujo capital social foi fixado em 2.000 milhões de euros (400,964 milhões de contos). O aumento, no valor de 1.401 milhões de euros, foi realizado com participações sociais, avaliadas em cerca de 388 milhões de euros, que representam a totalidade da participação directa do Estado na Imprensa Nacional Casa da Moeda, na BRISA – Auto Estradas de Portugal, na CIMPOR - Cimentos de Portugal (SGPS), na ENVC – Sociedade Imobiliária, na INTERHOTEL – Sociedade Internacional de Hotéis, na ISOTAL – Imobiliária do Sotavento do Algarve, na MARGUEIRA – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, na Salvador Caetano – Comércio de Automóveis, na SALVOR – Sociedade de Investimentos Hoteleiros, na TERTIR – Terminais de Portugal e na URBINDUSTRIA – Sociedade de Urbanização e Infraestruturas de Imóveis, e parte da participação ainda directamente detida na EDP – Electricidade de Portugal. Ficaram, ainda, por realizar 72% do aumento de capital social.

Pelo Decreto-Lei n.º 82/2000, de 11 de Maio, foi criada uma sociedade holding, de capitais exclusivamente públicos, que agrupou as participações do Estado no sector da comunicação social e recebeu a designação de Portugal Global (SGPS) SA. Para ela foram transferidas as participações do Estado na RTP – Radiotelevisão Portuguesa, SA, na RDP – Radiodifusão Portuguesa, SA, e na

LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA, completando-se a realização do capital social inicial em numerário[1].

Também por via legislativa foram criadas nove sociedades, de capitais exclusivamente públicos, tendo por objecto social a gestão e coordenação de investimentos a realizar no âmbito do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, ou Programa Polis. De acordo com aqueles diplomas, a realização do capital subscrito pelo Estado efectua-se por fases: em geral, 10% são realizados no acto de constituição da empresa e os restantes 90% em seis prestações semestrais, embora em dois casos (Matosinhos com 20% e Viana com 30%) a realização inicial seja superior e, num caso, a periodicidade seja trimestral (Viana) e o número de prestações menor.

Em alguns casos, a primeira reunião da assembleia geral deliberou aumentos de capital e alterações ao seu calendário de realização. Ora, a deliberação de aumentos de capital não é permitida pelo CSC antes de completada a realização do capital anteriormente subscrito. Assim, tais deliberações tiveram que ser anuladas em reuniões posteriores dos accionistas, mas, houve despachos de atribuição de verbas (receitas de privatizações aplicadas pelo FRDP) que as levaram em conta. Consequentemente, o valor as primeiras realizações do capital social da BejaPolis[2], da BragançaPolis[3] e da VianaPolis[4] diferiram do que decorreria da estrita aplicação do disposto nos diplomas de criação destas empresas, sendo superior nos dois primeiros casos e inferior no terceiro. Uma vez detectado o problema, procedeu-se aos acertos necessários nos desembolsos das segundas prestações, o que só veio a ter lugar em 2001.

Até ao final de 2000, o FRDP tinha entregue a primeira prestação relativa ao capital social subscrito pelo Estado na BejaPolis, na BragançaPolis, na VianaPolis e na ViseuPolis.

7.2.2.6.3.2 – Aumentos de capital

O segundo tipo de movimento de entrada em carteira, que maior significado teve em 2000, foi a realização de aumentos de capital. Estes aumentos foram realizados em numerário, pelo FRDP, com receitas da reprivatização de partes sociais de empresas detidas pelo Estado[5], excepto o da CGD que foi integralmente realizado em espécie. O Estado subscreveu a totalidade do aumento, 250 milhões de euros, e realizou-o com 3.605.632 acções da IPE e 17.118.859 acções da PT. Cada uma das acções da IPE foi valorizada em €12,36, correspondente ao valor contabilístico em 31 de Dezembro de 1999, e cada acção da PT em €12,0, valor fixado com base nas cotações médias dos dois meses anteriores. O Despacho n.º 831/2000-SETF, de 31 de Maio, que fixou os termos da realização deste aumento de capital da CGD, determinou ainda a permuta de acções da EDP por acções da PT a que se fez referência em 7.2.2.6.2.1., justificando-a com a necessidade de o Estado manter uma participação directa do Estado na empresa[6].

[1] O pagamento foi realizado pelo FRDP em aplicação de receitas das reprivatizações.

[2] O Despacho n.º 1913/2000-SETF, de 18 de Dezembro, atribuiu € 312.000 em vez de €285.600.

[3] O Despacho n.º 1908A/2000-SETF, de 11 de Dezembro, atribuiu €378.000 em vez de €359.160.

[4] O Despacho n.º 1733-A/2000-SETF, de 6 de Novembro, atribuiu €900.000 em vez de €1.350.000.

[5] Para uma descrição destas operações ver ponto 7.4.

[6] À data da deliberação do aumento de capital da CGD, o Estado detinha 15 milhões de contos de acções da PT. Após a permuta e a realização do aumento de capital, a carteira do Estado passou a ter cerca de 10,5 milhões de acções. Posteriormente, a realização da 5.ª fase de reprivatização da PT resultou na redução da participação directa do Estado para apenas 500 acções.

7.2.2.6.3.3 – Aquisições

A EDP – Electricidade de Portugal, SA, era detentora de uma empresa, a REN - Rede Eléctrica Nacional, SA, à qual estava concessionada a exploração da rede nacional de transporte de energia. Com a quarta fase de reprivatização da EDP, o Estado perderia a posição de accionista maioritário da empresa e, consequentemente, o controle indirecto da REN. Para o evitar, foi decidido adquirir a REN à EDP, imediatamente após a realização da referida quarta fase de reprivatização. Assim, foi publicado o Decreto-Lei n.º 198/2000, de 24 de Agosto, que, entre outras alterações ao Sistema Eléctrico Nacional, estabeleceu que o capital social da entidade concessionária da exploração da rede eléctrica nacional deve ser detido maioritariamente por entes públicos e atribuiu ao Estado direito de preferência na aquisição das restantes acções da empresa.

Por contrato de 23 de Novembro de 2000, o Estado comprou à EDP 74.760.000 acções da REN, representativas de 70% do seu capital social, pelo preço de cerca de 97,6 milhões de contos, pago pelo FRDP em aplicação de receitas das reprivatizações. O valor da transacção foi objecto de avaliação por duas instituições financeiras de reputada credibilidade.

7.2.2.6.3.4 – Mobilização de activos

Por permuta com a PARTEST de acções da EDP, entraram na carteira do Estado 12.568.859 acções da Portugal Telecom, tal como acima foi referido no ponto 7.2.2.6.2.1.

7.2.2.6.3.5 – Pagamento de dívidas ao Estado

Em execução do acordo, celebrado em 8 de Julho de 1997, entre o Estado e o Grupo Grão-Pará, foram aceites 6.245.211 acções da Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA, para pagamento de dívidas ao Fundo de Turismo (413.150 acções) e à DGT (5.832.061 acções), sendo estas últimas as resultantes de créditos adquiridos à Segurança Social, de pagamentos em execução de avales prestados pelo Estado à Interhotel e à Matur e de um crédito concedido à Imobiliária Construtora Grão-Pará.

Por conversão de créditos fiscais do Estado, ao abrigo dos Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 177/97, de 24 de Julho, deram entrada na carteira 1.496 acções da GESTINSUA, 130.297 acções da Sociedade Textil da Cuca, e duas quotas no valor de 1.000 contos cada nas sociedades DECOVIZ e TEVITOM.

7.2.2.6.3.6 – Outras variações

As entradas mais significativas são as que resultaram da devolução ao Estado de 483.900 acções da BRISA e de 615.515 acções da PT efectuada pela PARTEST. Tratou-se de acções afectas ao prémio de fidelidade e que não chegaram a ser atribuídas por incumprimento das condições fixadas. Também entraram 1.881 acções da IPE e 336.062 acções da Nova Vouga, como resultado da extinção da EPAC, 2.412 acções da Sociedade de Armadores de Pesca de Angola e 333 acções da Sociedade de Armadores de Pesca de Moçambique, como resultado da extinção do Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto, e 6 acções da Real Companhia Vinícola do Norte de Portugal por prescrição.

7.2.2.6.4 – Receitas

As participações em análise proporcionaram ao Estado 61,6 milhões de contos de dividendos, em 2000, valor inferior ao recebido no ano precedente que fora de 71,6 milhões. Estes rendimentos reportam-se a apenas 12 empresas: ANA, BRISA, Companhia das Lezírias, CIMPOR, CGD, EDP, GALP, INCM, IPE, Portugal Telecom, Salvador Caetano e Tabaqueira.

Por seu turno, a alienação de acções proporcionou uma receita, líquida de restituições de receita da mesma natureza[1] no valor de 455,5 milhões de contos, resultante de reprivatizações directas e da alienação de acções à PARTEST, conforme se apresenta no quadro seguinte. Trata-se de um montante significativamente superior ao do ano precedente e semelhante ao registado em 1998. O Estado arrecadou, ainda, cerca de 8,2 milhões de contos relativos ao prémio previsto no preço de alienação da CNP, realizada em 1996, o qual se venceu em Janeiro de 2000.

Quadro VII.15 – Alienação de participações do Estado.
Receita obtida em 2000, por empresa alienada

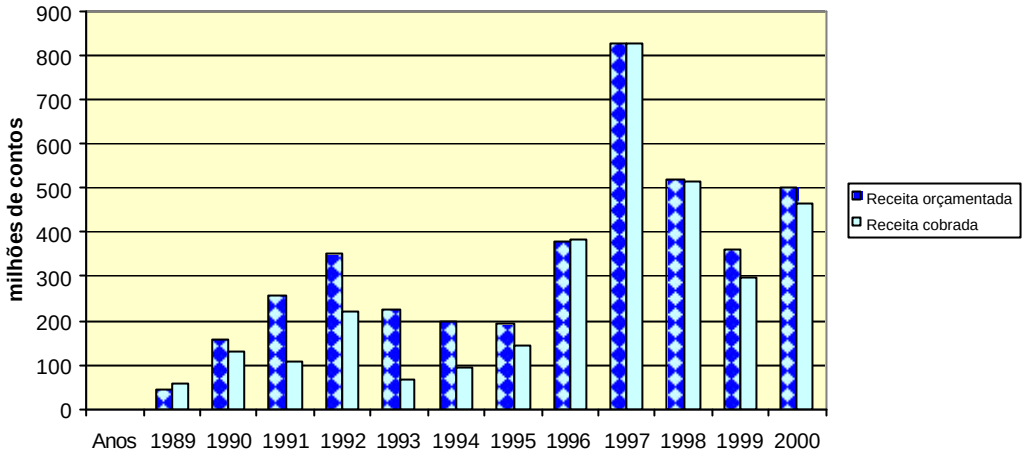
(em contos)

Empresa	N.º acções	Receita em 2000
Alienações à PARTEST	**611 065 015**	**362 088 974**
EDP	600 000 000	348 421 105
PT	11 065 015	13 667 869
Alienações a Privados	**26 555 639**	**93 462 490**
Companhia do Papel do Prado	680	5 712
DRAGAPOR	671 000	635 000
ESLI	6 440	15 000
GALP	24 877 519	86 928 852
Tabaqueira	1 000 000	5 877 926
Restituições de Receita		**84 332**
Total Geral	**637 620 654**	**455 467 132**

O montante inicialmente orçamentado como receita da alienação de partes sociais de empresas era de 500 milhões de contos. Este valor é superior ao que consta da previsão contida no Programa de Privatizações 2000/02, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2000, de 1 de Junho, e não foi alcançado. 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.

[1] Em 2000, foi restituída receita da reprivatização do BBI, 4.590 contos relativos a imposto de selo, da QUIMIGAL, 17.812 contos relativos a IRC, da reprivatização da Tabaqueira, 14.420 contos relativos a contribuição autárquica, e da Portugal Telecom, 47.510 contos relativos indemnizações a trabalhadores.

Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1989-2000



7.2.2.6.5 – Títulos na posse de outras entidades

No subsector Estado, registam-se ainda, em 2000, acções e quotas na posse da Direcção-Geral do Património. Trata-se de participações de reduzido valor, 205,4 contos no início do período e 155,4 no seu final, que não geraram rendimentos. A variação ocorrida deve-se à liquidação de uma sociedade por quotas, o que originou uma receita no valor de 6.000 contos.

7.2.2.7 – Participações em entidades não societárias

No subsector Estado, eram detentores de participações em entidades não societárias, designadamente, associações sem fins lucrativos, o Instituto Português da Qualidade e o Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente. O valor global destas participações era de 42,9 milhares de contos em 31 de Dezembro de 1999 e de 40,4 milhares, em 31 de Dezembro de 2000. Esta diminuição resulta de uma cedência de participações, efectuada pelo Instituto Português da Qualidade, a que correspondeu uma receita de 2.500 contos.

7.2.2.8 – 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 2000 é a que, sinteticamente, se regista no quadro seguinte.

Quadro VII.16 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2000, por organização

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31.12.00			Encargos em 2000	
	31.12.99	31.12.00	Divisa	Unitário	Total (10^3)	Natureza do encargo	Montante (10^3)
BIRD	5 460	5 460	USD	120 635	658 667,1		
BERD	8 400	8 400	EUR	10 000	84 000	Resgate de Promissórias e 3.ª prestação do aumento de capital	€ 897,75
SFI	8 324	8 324	USD	1 000	8 324		
MIGA	527	527	USD	10 820	5 702,1		
BEI			EUR		860 858		
BID	4 474	4 474	USD	12 063,5	53 972,0		
BAD	3 024	4 801	BUA*	10 000	30 240	Pagamento de parte do aumento de capital	€ 184,70
FCPB	100	100	UA**	7 566,5	756,6		
CEB***	36 030	36 030	EUR	1 000	3 978		

Fonte: DGAERI * BUA = 1 DSE **UA = 1 DSE *** Anteriormente FDSCE

Sobre o ponto 7.2. foram ouvidos o Ministro das Finanças, a DGAERI e a DGT, apenas tendo sido recebida resposta desta última.

7.3 – Fundos e Serviços Autónomos

7.3.1 – Enquadramento

A análise levada a efeito recaiu sobre o património financeiro gerido por 80 fundos e serviços autónomos em termos da posição das carteiras de activos no início e final do ano 2000, 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.

Procedeu-se ainda ao confronto entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos FSA em cumprimento das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção[1] e os inscritos, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), nos mapas que contém a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 2000, Subsector Fundos e Serviços Autónomos" e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 2000.

No âmbito da análise efectuada procedeu-se ainda à realização de uma acção externa junto do ISP relativamente aos dois Fundos por si geridos, o FGA e o FAT, de cujos resultados se dá conta ao longo do ponto 7.3. Esta acção teve como objectivo a:

- Análise dos critérios adoptados pelos Fundos para aquisição e alienação de participações accionistas.

[1] No ano 2000 aplicam-se pela primeira vez as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, as quais vieram substituir as anteriores Instruções constantes da Resolução n.º 10/93-2.ª Secção

- Análise das mais-valias/menos-valias obtidas no exercício em apreço.

De referir ainda que se continuou a verificar, à semelhança do registado em anos anteriores, o não cumprimento, por parte da maioria dos organismos, do prazo fixado pelas Instruções para o envio da informação relativa ao património financeiro, bem como do prazo estabelecido para a prestação de esclarecimentos adicionais sobre essa matéria.

No quadro seguinte encontram-se sistematizadas os 80 FSA detentores de activos financeiros nas condições referidas nas Instruções n.º 2/00.

Quadro VII.17 – Composição das carteiras dos FSA, por natureza de activos [1]

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Administração Regional de Saúde do Norte			X		X			
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	X				X			
Comissão de Coordenação da Região do Alentejo					X	X		
Comissão de Coordenação da Região do Algarve					X			
Comissão de Coordenação da Região do Norte							X	
Caixa Geral de Aposentações			X		X			
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	X		X				X	
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha *			X					
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro-Rovisco Pais *			X					
Escola Superior Agrária de Beja						X		
Faculdade de Arquitectura/Universidade Técnica de Lisboa *			X					
Faculdade de Belas Artes / Universidade de Lisboa *			X					
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Ciências Sociais Humanas / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Engenharia / Universidade Porto						X	X	
Faculdade de Medicina Veterinária *			X					
Fundação para a Ciência e Tecnologia					X	X		
Fundo de Acidentes de Trabalho		X	X		X		X	
Fundo Extraordinário de Ajuda para a Reconstrução do Chiado	X							
Fundo de Fomento Cultural	X				X	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						X
Fundo de Renda Vitalícia			X					
Fundo de Regularização da Dívida Pública	X		X					X
Hospital Cândido Figueiredo Tondela *			X					
Hospital Júlio de Matos *			X					
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		X					
Instituto de Apoio às PME's e ao Investimento	X	X			X	X	X	
Instituto de Camões *			X					
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	X				X		X	
Instituto de Ciências Sociais / Universidade Lisboa							X	
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X				X	X		
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	X			X	X			
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	X				X	X	X	
Inst. de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado			X					
Instituto de Gestão do Crédito Público					X			
Instituto Geológico e Mineiro						X		
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Universidade Nova de Lisboa					X			

(...)

[1] As entidades identificadas com um asterisco (*) são detentoras em exclusivo de certificados de renda perpétua.

(...)

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 Propriedade Industrial						X		
Instituto Nacional de Saúde Dr Ricardo Jorge						X		X
Instituto de Orientação Profissional / Universidade de Lisboa			X					
Instituto Politécnico de Beja					X			
Instituto Politécnico de Coimbra						X		
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil			X		X			
Instituto Politécnico de Portalegre						X		
Instituto Português de Santo António em Roma[1]			X					
Instituto de Reinserção Social *			X					
Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa					X	X		
Inst. Superior de Estatística e Gestão de Informação/Universidade Nova Lisboa					X			
Instituto Superior Técnico					X	X		
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Instituto do Vinho do Porto					X			
Instituto da Vinha e do Vinho						X		
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	X				X	X	X	
Laboratório Nacional de Engenharia Civil					X	X		
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento					X			
Oficinas Gerais de Material de Engenharia					X			
Região de Turismo do Algarve					X	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		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	X		
Universidade de Aveiro					X	X		
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais					X	X	X	X
Universidade da Madeira					X	X		
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria					X			
Universidade do Porto / Reitoria					X	X		
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria					X	X		

Número de FSA / activo	**23**	**5**	**22**	**2**	**43**	**30**	**11**	**4**

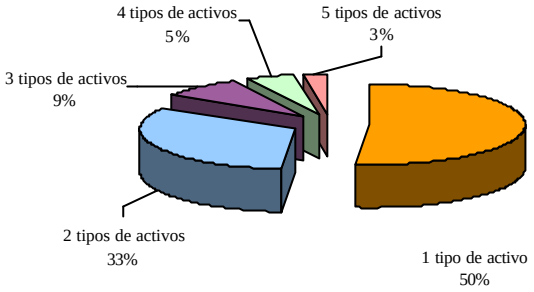
Legenda:

1 – Créditos
2 – Obrigações
3 – Títulos de Dívida Pública
4 – Títulos de Participação
5 – Participações em entidades societárias
6 – Participações em entidades não societárias
7 – Fundos de investimento
8 – Outros Activos

Da análise do quadro anterior, cuja situação se encontra ilustrada no gráfico seguinte, que retrata a composição das carteiras dos FSA sob análise em termos de número de activos sob gestão, apurou-se que metade das entidades continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro, sendo o título predominante na carteira dessa maioria as participações em entidades societárias, logo seguido das participações em entidades não societárias.

[1] A informação relativa aos activos financeiros geridos pelo IPSAR não foi remetida a este Tribunal, tendo este Instituto sido várias vezes oficiado por intermédio da Direcção-Geral do Património.

Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos



7.3.2 – Evolução global em 2000

O património financeiro declarado pelos 80 FSA ascendia no final do ano 2000 a 657.722.144 contos[1], o que representava um acréscimo de 52.898.217 contos (+8,75%) em relação ao final do ano anterior, tendo proporcionado juros e dividendos no valor total de 10.792.834 contos[2].

Quadro VII.18 – Evolução do património financeiro

(em contos)

Activos Financeiros	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-99	Em 31-12-00	Total	%
Créditos por Empréstimos Concedidos	331 920 474	337 082 290	5 161 816	1,56
Créditos por Execução de Garantia	2 085 019	216 417	- 1 868 602	- 89,62
Obrigações	22 109 550	48 190 258	26 080 708	117,96
Títulos de Dívida Pública	92 689 872	110 297 037	17 607 165	19,00
Títulos de Participação	185 259	185 259	0	–
Participações em Entidades Societárias	30 502 525	30 412 324	- 90 201	- 0,30
Participações em Entidades não Societárias	13 210 475	15 310 505	2 100 030	15,90
Fundos de Investimento	41 634 511	44 078 729	2 444 218	5,87
Outros	70 486 242	71 949 325	1 463 083	2,08
TOTAL	**604 823 927**	**657 722 144**	**52 898 217**	**8,75**

Refira-se contudo, que o valor nominal global apresentado no início do ano em apreço, difere do apresentado no final de 1999, em virtude das alterações registadas no valor global de todas as carteiras, com excepção da carteira de títulos de partic ipação, e que de um modo geral resultaram das seguintes situações:

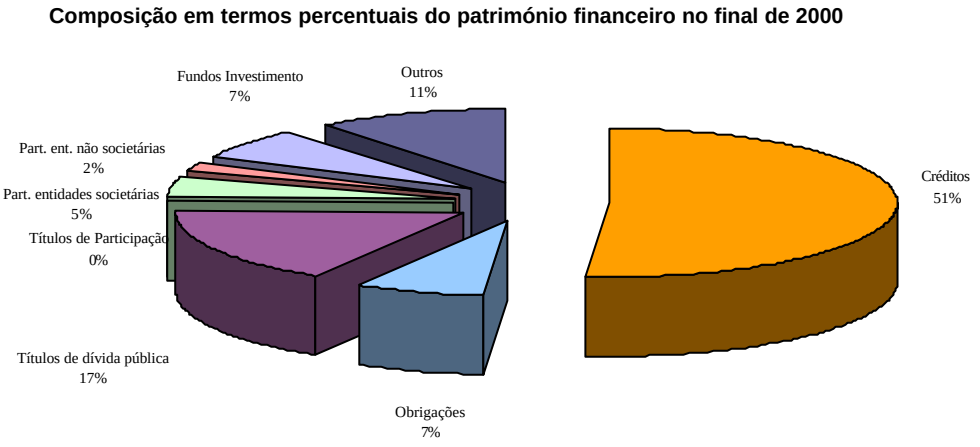
[1] Não inclui o montante de capital inicialmente entregue para constituição dos certificados de renda perpétua detidos em carteira por 13 FSA, em virtude de não ter sido possível apurar o seu valor.

[2] Este montante inclui as rendas relativas aos certificados referidos na nota anterior, que ascenderam a 5.594 contos.

- Integração de novos activos não declarados em anteriores exercícios, bem como alteração dos valores nominais e quantidades de títulos inicialmente declarados;
- Alteração efectuada pelas respectivas entidades detentoras da classificação atribuída a alguns títulos;
- Alteração do valor nominal das obrigações participantes, em virtude dos vencimentos registados e não pagos, que implicam a redução do respectivo valor da obrigação, e que não estavam a ser considerados;
- Alteração do valor inicial dos créditos decorrentes da concessão de empréstimos resultante, na grande maioria, da reformulação, transição ou introdução de empréstimos não declarados.

Através do gráfico seguinte observa-se que a composição do património financeiro dos FSA regista uma grande desigualdade em termos de valor de cada uma das carteiras, existindo carteiras representativas de 51% do total de activos, caso dos créditos, e outras sem qualquer significado, como é o caso dos títulos de participação.

Gráfico VII.4 – Composição em termos percentuais do património financeiro no final de 2000



Como já foi referido, o património financeiro a cargo dos FSA registou um acréscimo (+52.898.217 contos), para o qual contribuíram todas as carteiras de activos, com excepção da carteira de títulos de participação, que não sofreu qualquer alteração, e da carteira de participações em entidades societárias que registou uma variação negativa (-90.201 contos). A maior contribuição para o aumento verificado foi dada pela carteira de obrigações (+26.080.708 contos) e de títulos de dívida pública (+17.607.165 contos), contrariamente ao registado no exercício anterior em que o aumento teve origem na carteira dos "outros activos", onde estavam então os fundos de investimento e as participações em entidades não societárias.

No final do ano 2000 a maioria das entidades (59%) continuava a deter uma carteira de activos financeiros pouco significativa (até 100.000 contos), e destas, cerca de 56% detinha um património financeiro inferior a 5.000 contos.

Face ao universo dos FSA sob análise[1], entendeu-se conveniente especificar apenas a evolução das carteiras dos organismos que apresentassem valor superior a 100.000 contos, encontrando-se nesta situação as de 29 FSA; as restantes, de 41 FSA, encontram-se agregadas sob a designação "Outras".

Quadro VII.19 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação	
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	165 338 435	147 940 542	-17 397 893	- 10,52
Fundo de Garantia de Depósitos	65 976 769	93 601 305	27 624 536	41,87
Caixa Geral de Aposentações	83 640 948	80 070 861	- 3 570 087	- 4,27
Instituto Nacional de Habitação	63 564 617	69 313 825	5 749 208	9,04
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	53 413 864	64 305 800	10 891 936	20,39
Fundo de Regularização da Dívida Pública	37 025 280	57 479 062	20 453 782	55,24
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	38 942 862	42 562 258	3 619 396	9,29
Instituto de Emprego e Formação Profissional	30 669 713	31 496 939	827 226	2,70
Fundo de Garantia Automóvel	25 247 037	28 281 607	3 034 570	12,02
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	9 891 208	11 358 444	1 467 236	14,83
Inst. de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	10 996 862	10 917 897	- 78 965	- 0,72
Fundo de Acidentes de Trabalho	6 197 548	5 570 101	- 627 447	- 10,12
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	3 505 591	3 381 653	- 123 938	- 3,54
Instituto Superior Técnico	2 001 600	2 001 600	0	0,00
Serviços Socais da Guarda Nacional Republicana	1 203 251	1 517 790	314 539	26,14
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	248 240	1 178 000	929 760	374,54
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 225 893	1 069 843	- 156 050	- 12,73
Instituto de Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	1 135 091	1 010 091	- 125 000	- 11,01
Fundo de Renda Vitalícia	836 000	828 983	- 7 017	- 0,84
Fundação para a Ciência e Tecnologia	552 500	552 500	0	0,00
Comissão de Coordenação da Região do Norte	500 000	500 000	0	0,00
Universidade de Aveiro	452 500	462 500	10 000	2,21
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	393 727	393 727	0	0,00
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	361 000	361 000	0	0,00
Fundo de Fomento Cultural	353 100	358 805	5 705	1,62
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	284 729	274 858	- 9 871	- 3,47
Universidade do Porto / Reitoria	173 560	174 560	1 000	0,58
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	195 896	162 272	- 33 624	- 17,16
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	124 310	128 209	3 899	3,14
Outras[2]	371 795	467 111	95 316	25,64
Total	**604 823 926**	**657 722 143**	**52 898 217**	**8,75**

Constatou-se ainda, que do universo de FSA sob análise, oito deles, o IAPMEI, o FGD, a CGA, o INH, o IFT, o FRDP, o FGCAM, e o IEFP, representavam no final do ano, 89% do valor global do património financeiro.

[1] O universo das entidades consideradas para efeitos da análise realizada é de 70 FSA, em virtude de existirem 9 FSA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua e da não integração do IPSAR, como se refere no ponto 7.3.1.

[2] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 41 FSA.

Os Fundos e Serviços Autónomos objecto de análise obtiveram receitas e realizaram despesas relacionadas com activos financeiros no montante de, respectivamente, 83.394.606 e 381.442.437 contos.

7.3.3 – Evolução por tipos de activos financeiros

7.3.3.1 – Créditos

Os créditos sob análise decorrem, em exclusivo, dos empréstimos concedidos e das garantias prestadas, cujo valor total ascendeu no final do ano 2000 a 337.298.707 contos e era representativo de 51 % do valor global do património financeiro. Esta carteira proporcionou juros no valor total de 2.615.596 contos.

7.3.3.1.1 – Créditos decorrentes de empréstimos concedidos

7.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

A posição dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos no início de 2000, não coincide com a que foi considerada no Parecer sobre a CGE de 1999. Esta situação resultou, por um lado, de terem sido retirados os créditos decorrentes da execução de garantias prestadas, que passaram a ser analisados separadamente, e, por outro, da introdução de empréstimos não declarados pelos FSA na altura da sua concessão, bem como de alterações aos valores inicialmente declarados. Os FSA que registaram a introdução de novos empréstimos foram quatro, a saber:

- IAPMEI – Integrados os "subsídios reembolsáveis" atribuídos ao abrigo dos programas PEDIP, SIR, IMIT, Energia e RETEX, cujo valor em dívida no início do ano 2000 ascendia a 120.431.225 contos.
- FGCAM – Integrados os suprimentos concedidos pelo Fundo à Sociedade CREDIVALOR, cujo valor em dívida no início do ano 2000 ascendia a 29.928 contos.
- INETI – Integrados os empréstimos concedidos em 1985, ao abrigo dos Contratos de Desenvolvimento Industrial, cujo valor em dívida no início do ano 2000 ascendia a 33.104 contos.
- INH – Integrados os apoios financeiros concedidos ao abrigo do Programa SOLARH, regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 7/99[1], de 8 de Janeiro, cujo valor em dívida no início do ano 2000 ascendia a 3.624 contos.

Foi também integrado na análise um novo FSA, a APAD–Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, que prestou no ano em apreço informação acerca da sua carteira de activos, a qual incluía os créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo então Fundo de Cooperação Económica, e cujo valor em dívida ascendia no início de 2000, a 248.240 contos.

[1] Revogado pelo Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro

O IFT continuou a evidenciar várias deficiências na informação que remete ao Tribunal, essencialmente, relacionadas com situações de reformulação e de transição de empréstimos. Estas situações, conforme foi referido no Parecer sobre a CGE de 1999, poderiam já ter sido ultrapassadas caso fossem observadas as recomendações feitas pelo Tribunal, na sequência da auditoria efectuada com referência ao exercício de 1997, bem como as sugestões que posteriormente foram formuladas.

Ouvido sobre esta questão, o IFT, na sua resposta, não fez qualquer comentário.

7.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 23 os FSA que concedem empréstimos de médio e longo prazo, sendo mais representativos os créditos do IAPMEI, do INH e do IFT, que em conjunto representavam 66% do valor global da carteira no final de 2000.

Quadro VII.20 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	120 772 317	102 030 143	- 18 742 174	- 15,52	49
Instituto Nacional de Habitação	63 564 617	69 313 825	5 749 208	9,04	1 596 220
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	41 189 376	51 685 226	10 495 850	25,48	449 759
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	27 885 302	31 504 698	3 619 396	12,98	141 541
Instituto de Emprego e Formação Profissional	30 599 713	31 376 939	777 226	2,54	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	26 045 820	26 953 407	907 587	3,48	95 464
Inst. Fin. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	10 558 862	10 479 897	- 78 965	- 0,75	162 001
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	5 976 525	7 444 645	1 468 120	24,56	0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	2 036 033	2 242 095	206 062	10,12	0
Serviços Socais da Guarda Nacional Republicana	1 203 251	1 517 790	314 539	26,14	79 705
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 223 941	1 067 891	- 156 050	- 12,75	64 592
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	248 240	872 888	624 648	251,63	1 481
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	160 373	147 349	- 13 024	- 8,12	8 448
Inst. de Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	180 186	135 186	- 45 000	- 24,97	0
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	124 310	128 209	3 899	3,14	0
Fundo de Fomento Cultural	96 723	102 428	5 705	5,90	0
Outras[1]	54 885	79 674	24 789	45,17	0
TOTAL	**331 920 474**	**337 082 290**	**5 161 816**	**1,56**	**2 599 260**

O valor dos créditos decorrentes deste tipo de operações ascendia, no final de 2000, a 337.082.290 contos, reflectindo um aumento de 5.161.816 contos (+1,56%) e proporcionando juros no valor de 2.599.260 contos.

As variações mais significativas registaram-se nas carteiras do IFT (+10.495.850 contos), do INH (+5.749.208 contos) e, em sentido inverso, na carteira do IAPMEI (-18.742.174 contos).

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 7 FSA.

O acréscimo verificado em 2000 no valor dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo IFT, resultou, essencialmente, conforme evidenciado no quadro seguinte, das variações positivas registadas nos empréstimos concedidos ao abrigo do programa SIFIT III (+6.392.264 contos) e nos créditos decorrentes de protocolos (+3.398.533 contos) e da variação em sentido contrário registada nos financiamentos directos (-2.627.617 contos).

Quadro VII.21 – Evolução dos créditos do IFT por natureza de empréstimos

(em contos)

Tipos de empréstimos	Dívida em		Variação
	31-12-99	31-12-00	
Financiamentos directos	13 286 734	10 659 117	- 2 627 617
Irregulares normais	1 293 997	1 407 656	113 659
Créditos em contencioso	5 089 015	6 626 591	1 537 576
SIFIT III	11 796 363	18 188 627	6 392 264
Créditos Decorrentes de protocolos	6 272 983	9 671 516	3 398 533
QCA II	3 450 284	5 058 959	1 608 675
Decreto-Lei 348/99	0	72 760	72 760
Total	**41 189 376**	**51 685 226**	**10 495 850**

As principais variações referidas decorrem dos movimentos constantes do quadro seguinte.

Quadro VII.22 – Variações registadas na carteira do IFT

(em contos)

Tipos de empréstimos	Utilizações (1)	Capitalizações (2)	Reembolsos (3)	Juros vencidos (4)	Juros pagos (5)	Total da variação 7=(1)+(2)-(3)+(4)-(5)
Financiamentos directos	125 573	2 332	2 757 799	281 729	279 452	- 2 627 617
SIFIT III	6 947 840	0	555 757	597	415	+ 6 392 265
Protocolos	3 672 040	0	273 506	0	0	+ 3 398 534

Por sua vez, o aumento verificado no valor dos créditos decorrente dos empréstimos concedidos pelo INH (5.749.208 contos) resultou dos novos empréstimos concedidos (+41.745.825 contos), das capitalizações (+794.775 contos), dos juros vencidos no ano (+1.684.188 contos), dos pagamentos de juros em dívida e de capital (-1.596.220 e -36.558.145 contos), bem como dos movimentos de correcção aos saldos iniciais das rubricas de juros e de capital vincendo (-295.973 e 25.242 contos).

O decréscimo verificado em 2000 no valor dos créditos decorrentes de empréstimos e de subsídios concedidos pelo IAPMEI (-18.742.174 contos) resultou, essencialmente, das variações registadas nos subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo dos programas PEDIP (-16.212.234 contos) e IMIT (-3.814.308 contos), créditos, que são os mais representativos em termos de volume da carteira, representando, em conjunto, 83 % do valor total da dívida no final do ano.

Quadro VII.23 – Evolução dos créditos do IAPMEI por natureza de empréstimo/subsídio

(em contos)

Tipos de empréstimos	Dívida em		Variação
	31-12-99	31-12-00	
Empréstimos Mútuos	341 092	699 139	358 047
PEDIP	70 471 710	54 259 476	- 16 212 234
IMIT	34 151 972	30 337 664	- 3 814 308
SIR	2 346 179	2 232 384	- 113 795
Energia	12 420 200	13 150 711	730 511
RETEX	1 041 164	1 350 769	309 605
Total	**120 772 317**	**102 030 143**	**- 18 742 174**

A variação registada nos empréstimos mútuos (+358 mil contos) resultou, essencialmente, da inclusão no valor em dívida da totalidade do capital e dos juros de mora, no valor de 364.661 contos, reclamados, em processo especial de recuperação de empresas, pelo IAPMEI à IVIMA – Empresa Industrial Vidro da Marinha Grande. As restantes variações decorrem em exclusivo das concessões e reembolsos de subsídios reembolsáveis, cujos valores ascenderam a, respectivamente, 5.955.759 e 25.055.980 contos.

7.3.3.1.2 – Créditos por execução de garantias

Este tipo de créditos apenas consta da carteira do IFT, existindo no início de 2000, quinze operações de crédito, contra quatro no final, e cujo valor em dívida ascendia a 216.417 contos, reflectindo um decréscimo no montante de 1.868.602 contos (-89,6%).

Para o decréscimo verificado contribuíram, essencialmente, as situações de transição[1] de 4 operações de crédito (795.223 contos), bem como a liquidação de 7 operações de crédito (905.008 contos) em nome da INTERHOTEL – Sociedade Internacional de Hotéis, SA, através da aceitação, nos termos previstos no Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças, dos Assuntos Fiscais e do Turismo, de 03/02/2000, de uma parte das acções da Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva.

Estas operações de crédito proporcionaram juros no montante de 16.384 contos.

7.3.3.2 – Obrigações e títulos da dívida pública

7.3.3.2.1 – Considerações preambulares

O universo de FSA detentores de obrigações foi alargado em 2000, passando a incluir o FGD. Em termos de valorização esta carteira sofreu também alterações, designadamente no que respeita às obrigações participantes, passando a ser considerados os vencimentos da parte do capital registados durante o ano económico e em anos anteriores, os quais implicam, independentemente do seu pagamento, uma redução do seu valor nominal.

[1] Estes empréstimos transitaram para contencioso.

Relativamente à carteira de títulos de dívida pública, continuaram a não ser integrados os certificados de renda perpétua geridos por 13 FSA, uma vez que não se dispõe de elementos sobre o capital entregue para a sua constituição, tendo-se apenas conhecimento dos valores de renda proporcionados, que ascenderam a 5.594 contos.

7.3.3.2.2 – Evolução global

7.3.3.2.2.1 – Obrigações

Em 2000, eram 5 os FSA detentores destes títulos, cujo valor global da carteira ascendia no final do ano a 48.190.258 contos, reflectindo um acréscimo, bastante significativo, de 26.080.708 contos (+117,96%) e proporcionando rendimentos no valor de 1.046.667 contos.

Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	499 769	26 161 465	25 661 696	5 134,71	281 730
Fundo de Garantia Automóvel	15 543 214	17 073 626	1 530 412	9,85	578 562
Fundo de Acidentes de Trabalho	4 966 052	4 339 502	- 626 550	- 12,62	170 031
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	1 100 500	615 650	- 484 850	- 44,06	16 344
Serviços Sociais da Presidência do Concelho de Ministros	15	15	0	0,00	0
Total	**22 109 550**	**48 190 258**	**26 080 708**	**117,96**	**1 046 667**

Através do quadro apresentado verificou-se que a quase totalidade da carteira era gerida, no final do ano, por dois FSA, o FGA e o FGD, tendo as respectivas carteiras registado acréscimos no valor de, respectivamente, 1.530.412 e 25.661.696 contos. Refira-se ainda que a segunda variação contribuiu em 98,4%, para o acréscimo verificado na carteira de obrigações, e resultou em exclusivo da aquisição de 128.000.000 obrigações estrangeiras.

Estão incluídas nesta carteira as obrigações participantes, subscritas apenas pelo IAPMEI, e cujo valor nominal ascendia no final do ano 2000 a 615.650 contos e respeitava a 12 empréstimos obrigacionistas. Durante o ano 2000 registaram-se vencimentos de obrigações no valor da variação (484.850 contos) e foram registados reembolsos no valor total de 267.013 contos, relativos às obrigações vencidas durante o ano e em anos anteriores.

Refira-se ainda que existiam no final de 2000, oito empréstimos obrigacionistas vencidos na totalidade e cujo valor do capital e juros ascendia a 1.099.358 contos.

7.3.3.2.2.2 – Títulos da dívida pública

Embora os títulos de dívida pública constem das carteiras de 21 FSA, só são objecto de análise as carteiras de 10 FSA, uma vez que as restantes são compotas apenas por certificados de renda perpétua. O valor nominal desta carteira ascendia no final de 2000, a 110.297.037 contos, reflectindo um acréscimo de 17.607.165 contos (+19 %) e proporcionando rendimentos no valor de 3.874.224 contos.

Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de títulos da dívida pública

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	83 640 748	80 070 661	- 3 570 087	- 4,27	3 528 367
Fundo de Regularização da Dívida Pública	5 979 460	26 025 655	20 046 195	335,25	171 606
Fundo de Garantia Automóvel	1 774 508	2 911 859	1 137 351	64,09	114 065
Fundo de Renda Vitalícia	836 000	828 983	- 7 017	- 0,84	38 511
Fundo de Acidentes de Trabalho	400 482	401 205	723	0,18	19 823
Outras[1]	58 674	58 674	0	0,00	1 852
Total	**92 689 872**	**110 297 037**	**17 607 165**	**19,00**	**3 874 224**

O aumento registado no valor global da carteira ficou a dever-se, essencialmente, às variações registadas nas carteiras de dois FSA, a do FRDP (+20.046.195 contos) que resultou em exclusivo das aquisições de títulos realizadas durante o ano, e a da CGA (-3.570.087 contos), a qual reflectiu um forte desinvestimento para fazer face aos pagamentos de pensões.

7.3.3.3 – Títulos de participação

Esta carteira de títulos continuava a ser gerida por 2 FSA, o FGA e o IFADAP, sendo constituída, respectivamente, por unidades de participação do Banco Mello (UBP/97) e do BTA/87, continuando a não registar qualquer alteração em termos de valor ou quantidade de títulos, tendo proporcionado juros no valor de 4.561 contos.

Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de participação

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Fundo de Garantia Automóvel	177 259	177 259	0	–	4 361
Inst. de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	8 000	8 000	0	–	200
Total	**185 259**	**185 259**	**0**	**–**	**4 561**

7.3.3.4 – Participações em entidades societárias

7.3.3.4.1 – Considerações preambulares

A análise preliminar da informação base fornecida pelos FSA continuou a suscitar algumas dúvidas relacionadas, essencialmente, com a realização das participações de capital social subscritas pelos serviços. Face a esta situação, e à luz do critério contabilístico, que refere que as acções subscritas devem integrar a carteira no respectivo ano de subscrição, independentemente de estarem ou não

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 5 FSA

realizadas, continuou-se a proceder à uniformização da informação transmitida pelos FSA, situação essa que provocou algumas alterações no valor global da carteira.

Conforme já tinha sido referido no anterior Parecer, a maioria das participações sociais adquiridas pelos FSA têm finalidades estratégicas ou instrumentais, não tendo em vista a obtenção de dividendos. Contudo, constatou-se através da auditoria realizada ao ISP, que esta situação não se verifica relativamente às carteiras dos Fundos geridos por esse Instituto (FGA e FAT), uma vez que face às suas atribuições no âmbito da actividade seguradora, respectivamente, em matéria de indemnizações por acidentes de viação e de acidentes de trabalho e doenças profissionais, as suas carteiras visam em exclusivo a obtenção de rendimentos, de forma a fazer face aos pagamentos decorrentes daquelas atribuições, reforçando as receitas que lhe estão legalmente consignadas.

No âmbito da acção externa referida, verificou-se que em matéria de investimento a política seguida é bastante conservadora privilegiando as aplicações com baixo risco, caso das obrigações e dos títulos de dívida pública, com um rendimento garantindo (o que não sucede com as acções), assegurando-se desta forma o crescimento das disponibilidades dos Fundos. Constatou-se também que as carteiras relativas aos dois Fundos (FGA e FAT) têm vindo a registar, em termos de evolução global, uma variação em sentido oposto, embora as acções tenham vindo a diminuir o seu peso percentual, em ambas as carteiras.

No que respeita à gestão da carteira de títulos, verificou-se que o ISP não tem regras específicas para a sua gestão, estando as decisões de aquisição ou alienação associadas às regras gerais que vigoram na Instituição em matéria de realização de despesas e de alienação de património e que envolvem a respectiva aprovação pelo Conselho Directivo.

Accionado o contraditório, o ISP, não respondeu.

7.3.3.4.2 – Evolução global

A carteira deste tipo de participações era gerida em 2000 por 43 FSA e compreendia participações em vários tipos de sociedades, quer de capitais maioritariamente ou totalmente públicos, quer de capitais privados, quotas[1] e títulos de capital[2]. O valor nominal desta carteira ascendia no final do ano a 30.412.324 contos, reflectindo um decréscimo pouco significativo de 90.201 contos (-0,3 %) e proporcionou dividendos no valor de 83.622 contos.

[1] Este tipo de títulos ascendia no final de 2000 a 191.495 contos e era gerido por 5 FSA.

[2] Este tipo de títulos ascendia a 3.519 contos e era gerido apenas pelo FFC.

Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades societárias

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	11 057 560	11 057 560	0	0,00	0
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	10 967 874	10 832 343	- 135 531	- 1,24	0
Fundo de Garantia Automóvel	2 798 064	2 668 529	- 129 535	- 4,63	67 957
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	1 822 383	2 029 527	207 144	11,37	13 409
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	1 184 558	854 558	- 330 000	- 27,86	0
Instituto Superior Técnico	606 800	606 800	0	0,00	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	500 000	500 000	0	0,00	0
Inst de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	430 000	430 000	0	0,00	0
Inst de Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	498 450	373 450	- 125 000	- 25,08	0
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	0	305 112	305 112	100,00	0
Fundo de Fomento Cultural	253 519	253 519	0	0,00	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	184 000	184 000	0	0,00	0
Outras[1]	199 317	316 926	117 609	59,01	2 256
Total	**30 502 525**	**30 412 324**	**- 90 201**	**- 0,30**	**83 622**

As carteiras mais representativas deste tipo de activos continuavam a ser a do IAPMEI e a do FGCAM, que em conjunto representavam 72 % do valor global no final do ano.

É de realçar que a informação relativa ao INETI foi integrada com reservas, em virtude de se ter verificado que a posição inicial e final da carteira em termos de valor e de número de acções da Sociedade EID – Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA, assim como o movimento evidenciado (redução de capital no valor de 187.500 contos), não coincide com as alterações ocorridas, em 1999 e em 2000, no capital daquela sociedade. Com efeito, o capital social desta empresa foi objecto, durante o ano de 1999 de uma operação harmónio e em 2000 de um aumento de capital, que não se encontram reflectidas no mapa enviado pelo Instituto e foram identificadas através de documentos enviados posteriormente. Face a esta situação recomenda-se ao INETI que, futuramente, diligencie no sentido de ser remetido ao Tribunal a informação devidamente actualizada.

Ouvido sobre esta questão, o Instituto na sua resposta informa que a sua participação nessa sociedade foi reduzida passando de 375.000 contos para 187.500 contos, bem como que *"(...) o INETI não subscreveu o aumento de capital social aprovado em 2000 (...)".* Atento à resposta do Instituto mantém este Tribunal a recomendação formulada, dado que a redução mencionada pelo Instituto registou-se em 1999 e só foi reflectida em 2000.

Por sua vez, a alteração registada no valor nominal das acções geridas pela Reitoria da UNL, resultou da fusão ocorrida em 2000, por incorporação do BPSM no BCP.

Para a variação registada no ano 2000 contribuíram as situações referidas, bem como os movimentos constantes dos quadros seguintes:

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 30 FSA.

Quadro VII.28 – Movimentos de aumento da carteira (acções entradas)

(em contos)

Natureza do movimento	Entidade participante	Quantidade	Valor nominal global
Aquisições	RTA	2 243	44 910
	FGA	20 901	4 190
	INETI	62 500	62 500
Constituição de Sociedades	CCRAlentejo	50 000	10 024
	APAD	30 255	305 112
	IEFP	5 000	50 000
	UC/SC	2 000	2 000
	IGCP	5 625 000	11 277
Dação em pagamento	IFT	413 150	236 173

Quadro VII.29 – Movimentos de redução da carteira (acções saídas)

(em contos)

Natureza do movimento	Entidade participante	Quantidade	Valor nominal global
Alienações	IAPMEI	108 711	135 531
	FGA	133 726	133 726
	FAT	1 620	1 620
Liquidação da Sociedade	ICAM	330 000	330 000

7.3.3.4.3 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento verificado na carteira de acções dos FSA, contribuíram, as carteiras de nove entidades, IFT, INETI, FGA, RTA, APAD, IEFP, UC/SC, IGCP e CCR do Alentejo, onde se registaram vários tipos de movimentos relacionados com aquisições, constituição de novas empresas e dação em pagamento.

7.3.3.4.3.1 – Constituição de sociedades

Durante o ano 2000, foram constituídas sociedades, com a participação de 5 FSA.

Quadro VII.30 – Sociedades constituídas no ano 2000

Designação	Diploma de constituição	Objecto social	FSA participante	Participação %
EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA	Dec. Lei n.º 155/2000, de 22/07	Promoção da utilização da Base Aérea de Beja para fins civis, ao nível do transporte aéreo e de outras actividades relacionadas com a aviação civil	CCR Alentejo	10%
HARII – Sociedade para o Desenvolvimento de Timor Lorosae, SGPS, SA	Escritura 14/03/00 publicada em DR-III Série n.º 246 de 24/10	Apoio à recuperação e ao desenvolvimento económico de Timor Lorosae, através da gestão de participações sociais noutras sociedades	APAD IEFP	34% 5,68%
SPI – Sociedade de Promoção de Investimentos, SARL	Escritura 29/12/00 publicada no DR de São Tomé e Príncipe de 09/08/2001	Promoção, realização e desenvolvimento de oportunidades de investimento com vista à progressiva inserção da economia de São Tomé e Príncipe nos sistemas económicos regional e mundial, através da gestão de participações sociais noutras sociedades privadas ou de capitais mistos e do sector produtivo	APAD	51%
COIMBRAVITA Agência de Desenvolvimento Regional, SA	Escritura em 24/07/2000	Promoção de acções que gerem empregos e melhorem o ambiente e a qualidade de vida no distrito de Coimbra e distritos limítrofes, em actividades de serviços, indústria e comércio, exclusivamente relacionadas com as ciências da vida.	UC	1,5%
MTS – Portugal, Sociedade Gestora do Mercado Especial de Dívida Pública, SGMR SA	–	Gestão do mercado regulamentado dos valores mobiliários representativos de dívida pública (Mercado Especial de Dívida Pública), baseado num sistema electrónico de negociação.	IGCP	15%

7.3.3.4.3.2 – Aquisições

Este tipo de movimento foi registado na carteira de 3 FSA – FGA, RTA e INETI e respeitam à entrada de, respectivamente, 20.901, 2.243 e de 62.500 acções.

O FGA, no exercício do seu direito de subscrição, participou no aumento de capital da Portugal Telecom, reservado aos accionistas, de 209.503.690 contos (1.045.000.000 euros) para 240.929.244 contos (1.201.750.000 euros), subscrevendo 20.901 acções, pelo valor de 39.418 contos.

Por sua vez, a RTA adquiriu 20,4% do capital social da sociedade "Pavilhão do Arade – Congressos Espectáculos e Animação do Arade", correspondente a 2.243 acções. A RTA, foi autorizada pela Comissão Regional a adquirir, em conjunto como outros entes, a referida sociedade, dado o seu objecto social de *"(...) realização de investimentos, dinamização e gestão de infra-estruturas turísticas e comerciais, promoção e organização de congressos, espectáculos e eventos culturais."*, se manifestar com interesse para o desenvolvimento do turismo.

Relativamente ao INETI, registou-se durante o ano 2000 a aquisição pelo valor simbólico de 520 contos de 62.500 acções da BIOEID – Empresa de I&D em Biotecnologia, SA. Esta sociedade constituída por escritura pública em 27 de Novembro de 1984, com um capital social de 1.000 contos, tem vindo a registar sucessivos aumentos de capital, pelo que no início do ano 2000 o capital social ascendia a 96.000 contos e era representado por 96.000 acções, das quais o INETI possuía 22.000 acções, correspondentes a 23% do respectivo capital. Esta aquisição traduziu-se num reforço da sua participação no capital social dessa empresa, uma vez que no próximo exercício económico será realizado o relançamento da actividade da sociedade, que tende a ficar com dois sócios (o INETI e a UNICER), passando a actuar na área das bebidas não alcoólicas promovidas pela UNICER.

Na sua resposta, o INETI, confirma a composição da carteira no final do ano 2000, apresentada na informação remetida ao abrigo das Instruções.

7.3.3.4.3.3 – Dação em pagamento

Como forma de regularização das dívidas da Interhotel, entraram na carteira do IFT 413.150 acções da Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA. Esta dação foi autorizada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Economia, de 03/02/2000, para pagamento das dívidas das sociedades do Grupo Grão Pará, à DGT e ao IFT. No caso do IFT, as dívidas eram em exclusivo da Interhotel – Sociedade Internacional de Hotéis, SA, e resultantes do pagamento dos créditos concedidos pela CGD à Sociedade em que aquele Fundo se constituiu garante do reembolso, no montante de 236.173 contos.

7.3.3.4.3 – Movimentos de redução da carteira

Os movimentos que provocaram redução da carteira registaram-se na carteira de quatro FSA – ICAM, IAPMEI, FGA e FAT, e estão relacionados com movimentos de liquidação e de alienação de sociedades.

7.3.3.4.3.1 – Liquidação da sociedade

Este tipo de movimento registou-se apenas na carteira do ICAM e respeita à saída de 330.000 acções da sociedade "Conteúdos Ponto 27 – Promoção Cinematográfica Audiovisual e Multimédia, SA". A dissolução desta sociedade foi concretizada por escritura pública em 06/08/1999, efectuando-se em 29/03/2000 a respectiva escritura de liquidação e partilha, tendo sido pago na íntegra todo o passivo, sendo o activo adjudicado ao ICAM, único accionista.

7.3.3.4.3.2 – Alienação de acções

Os movimentos desta natureza foram registados na carteira de três FSA – IAPMEI, FGA e FAT, que sofreram uma redução de, respectivamente, 135.531, 129.535, e 1.620 contos.

No caso do IAPMEI os movimentos de alienação respeitavam a duas participadas – a SPGM, SA e a LOCAPOR, SA., no valor total de 135.531 contos.

O principal objectivo da Sociedade SPGM, SA é o de reforçar a capacidade negocial das PME no recurso a todas as formas de financiamento de modo a possibilitar a obtenção de capitais alheios a custos mais competitivos. Este objectivo só é alcançável numa perspectiva mutualista consubstanciada pela adesão prévia das empresas beneficiárias ao capital da sociedade. Desta forma, o IAPMEI, na qualidade de Accionista Fundador, tem vindo a realizar consecutivos desinvestimentos relativamente ao capital inicial subscrito, permitindo assim às empresas que venham a aderir ao sistema mutualista a aquisição destas acções. Durante o ano 2000, o IAPMEI procedeu, de acordo com a informação prestada ao abrigo das Instruções, à alienação de 2.980 acções, pelo valor nominal de 29.800 contos. Contudo, em termos de CGE a receita inscrita no capítulo 10 "Activos Financeiros" ascendeu a 28.200 contos, tendo o Instituto esclarecido na sua resposta que "*(...) a diferença de 1.600 contos só foi recebida no ano seguinte*".

O IAPMEI procedeu ainda à alienação das 105.731 acções da LOCAPOR, SA à CGD, a qual originou uma mais-valia de 143.903 contos. Quanto a esta alienação há apenas a referir que já, em 1997, a Direcção Financeira a tinha proposto por considerar esta participação não estratégica.

No caso do FGA a redução em causa encontra-se relacionada com a alienação de 3 participações detidas sobre as seguintes sociedades: FINPRO-SGPS SA, ENGIL-SGPS SA e a Companhia de Seguros "O Trabalho". Relativamente ao FAT foi registada a alienação da sua participação na FINPRO.

Em 2000, o ISP na qualidade de gestor do FAT e do FGA decidiu alienar a participação detida pelos Fundos na sociedade FINPRO, representativa de, respectivamente, 1,8 % e 1,08 % do capital social, por não pretender participar no aumento de capital da referida sociedade. Estas acções foram alienadas pelo valor de compra, igual ao valor nominal.

Dado o perfil desta participação não se enquadrar nas características gerais da carteira de acções dos dois Fundos, quer no que respeita à possibilidade de valorização, quer porque implicava uma mobilização substancial de recursos financeiros para fazer face aos potenciais aumentos de capital da sociedade, traduziu-se esta alienação numa boa opção. Contudo, com a mesma não foi visada a obtenção de mais/valias, mas apenas o desinvestimento.

Por sua vez, a decisão de alienação das 118.741 acções detidas pelo FGA na ENGIL-SGPS, SA, resultou do lançamento de uma OPA à ENGIL por parte de duas sociedades gestoras de participações sociais a ALOSI, SA e a VALLIS, SA. Nesta OPA foi proposto um preço de compra de 2.000$00, o qual era superior ao custo médio de compra das acções, 1.389$00, pelo que foi tomada a decisão de alienar esta participação, a qual proporcionou uma mais–valia de 72.638 contos.

No que respeita às 12.285 acções detidas sobre a Companhia de Seguros "O Trabalho" o ISP deliberou em reunião extraordinária de 23/03/2000, e na sequência do Despacho do Ministro das Finanças, de 15 de Março, a sua alienação à Companhia de Seguros Açoreana, em conjunto com a PARTEST, no âmbito do concurso público. O produto de venda destas acções ascendeu a 5,8 milhões de contos, cabendo ao FGA pelo lote alienado 28.798 contos, obtendo assim uma mais-valia de 1.275 contos[1].

Accionado o contraditório, o ISP, não respondeu.

7.3.3.5 – Participações em entidades não societárias

7.3.3.5.1 – Considerações preambulares

No Parecer sobre a CGE de 1999, e tal como foi referido no ponto 7.1. este tipo de participações estava incluído na rubrica "Outros Activos Financeiros", assim como os fundos de investimento. Com a publicação das novas Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, foram autonomizados, procedendo-se à sua análise individualizada.

7.3.3.5.2 – Evolução global

Em 2000, o número de FSA detentores de participações sociais, designadamente em centros tecnológicos, associações sem fins lucrativos e instituições de utilidade pública, ascendia a 30, cujo valor nominal da carteira no final do ano totalizava 15.310.505 contos, reflectindo um acréscimo de 2.100.030 contos (+15,9%).

[1] A intervenção do Estado na C.ª de Seguros o Trabalho foi objecto de análise no Relatório n.º 08/2001-2.ª Secção.

Quadro VII.31 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades não societárias

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação	
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	9 620 784	11 585 446	1 964 662	20,42
Instituto Superior Técnico	1 394 800	1 394 800	0	0,00
Instituto de Nac. de Engenharia e Tecnologia Industrial	456 455	501 455	45 000	9,86
Universidade de Aveiro	407 500	417 500	10 000	2,45
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	391 964	391 964	0	0,00
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	250 000	250 000	0	0,00
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	177 000	177 000	0	0,00
Universidade do Porto	172 810	173 810	1 000	0,58
Outras[1]	339 162	418 530	79 368	23,40
Total	**13 210 475**	**15 310 505**	**2 100 030**	**15,90**

Para este acréscimo contribuíram, essencialmente, as variações positivas registadas nas carteiras do IAPMEI e do INETI no montante de, respectivamente, 1.964.662 e 45.000 contos.

Uma das principais atribuições do IAPMEI reside na participação em institutos, sociedades, associações ou outras entidades que possam contribuir para o desenvolvimento económico, pelo que a sua carteira era a mais significativa, representando no final do ano, 76,3% do valor global da carteira. O acréscimo registado resultou, essencialmente, do reforço da participação no Fundo de Contra Garantia Mútuo (2.000.000 contos), da aquisição de unidades de participação (14.212 contos), da incorporação de prestações suplementares em participação na LISPOLIS (8.500 contos) e da transformação em capital de suprimentos atribuídos ao CTIMM (1.050 contos).

Por sua vez, o acréscimo registado na carteira do INETI (45.000 contos) resultou da conversão em unidades de participação de créditos sob a forma de suprimentos detidos pelo Instituto sobre o IDIT e a LISPOLIS.

7.3.3.6 – Fundos de Investimento

7.3.3.6.1 – Considerações preambulares

Nesta rubrica são objecto de análise os fundos de investimento imobiliários e mobiliários entre os quais, os fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, os fundos de capital de risco, os fundos de pensões, os títulos caixa gest e outros fundos. Integram ainda esta rubrica as unidades de participação depositadas no Morgan Guaranty Trust Company of New York e detidas pela UC, as quais só foram declaradas no exercício em apreço, e cujo valor no início do ano 2000 era de 218.879 contos.

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 22 FSA.

7.3.3.6.2 – Evolução global

Esta carteira de títulos era gerida no início do ano por 11 FSA detentores de unidades de participação em vários tipos de fundos de investimento, cujo valor nominal ascendia no final de 2000, a 44.078.729 contos, reflectindo um acréscimo de 2.444.218 contos (+5,87%) e proporcionando rendimentos no valor 703.126 contos.

Quadro VII.32 – Evolução registada no valor da carteira dos Fundos de Investimento

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	22 876 960	22 876 960	0	0,00	0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	8 067 087	10 124 631	2 057 544	25,51	205 830
Fundo de Garantia Automóvel	4 953 992	5 450 334	496 342	10,02	493 098
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	3 835 000	3 835 000	0	0,00	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	799 943	799 943	0	0,00	0
Comissão de Coordenação da Região do Norte	500 000	500 000	0	0,00	0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	285 000	285 000	0	0,00	0
Universidade de Coimbra/Serviços Centrais	218 879	206 861	- 12 018	- 5,49	205
Outras[1]	97 650	0	- 97 650	- 100,00	3 993
Total	**41 634 511**	**44 078 729**	**2 444 218**	**5,87**	**703 126**

As carteiras mais representativas deste tipo de activo são as do IAPMEI e do IFT, registando-se nesta última a variação que mais contribuiu para o acréscimo verificado. Por sua vez, a participação do IAPMEI manteve-se sem qualquer alteração.

O acréscimo registado na carteira do IFT (+2.057.544 contos) resultou, essencialmente, de movimentos de aquisição de unidades de participação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico e do Fundo de Pensões Aberto – Turístico, no valor de, respectivamente, 2.004.820 e 2.170 contos, bem como da dação de 4.900 unidades da IMOVEST.

7.3.3.7 – Outros activos

7.3.3.7.1 – Considerações preambulares

Nesta rubrica estão incluídos outros tipos de activos que, dada a sua natureza, não se integram nos outros pontos já analisados, a saber: títulos de depósito[2], depósitos a prazo e certificados de consignação do BNU[3].

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 3 FSA, detentores em exclusivo de títulos Caixa-Gest, resgatados durante o ano 2000.

[2] Títulos emitidos pelo Banco de Portugal e criados no âmbito do regime de disponibilidades mínimas de caixa, estabelecido no Aviso n.º 7/94, de 19 de Outubro.

[3] Estes certificados resultaram de um contrato celebrado entre o FRDP e o BNU, em que o primeiro organismo cedeu fundos no valor de 5.000.000 contos, para o apoio às pequenas e médias empresas já existentes ou em constituição.

7.3.3.7.2 – Evolução global

O valor total da carteira deste tipo de activos ascendia no final do ano 2000 a 71.949.325 contos, registando um acréscimo de 1.463.083 contos (+2,08%) e proporcionando rendimentos no valor de 2.459.088 contos.

Quadro VII.33 – Evolução registada no valor da carteira dos "Outros activos"

(em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-1999	31-12-2000	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	65 477 000	67 439 840	1 962 840	3,00	1 984 425
Fundo de Regularização da Dívida Pública	5 000000	4 500 000	- 500 000	- 10,00	474 526
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	4 242	4 338	96	2,26	0
Universidade Coimbra/Serviços Centrais	5 000	5 147	147	2,94	137
Total	**70 486 242**	**71 949 325**	**1 463 083**	**2,08**	**2 459 088**

Para esta variação contribuiu, essencialmente, o acréscimo registado na carteira do FGD o qual resultou da entrega, por parte das instituições de crédito participantes no Fundo, de 1.733.073.216 títulos de depósito como forma destas realizarem as suas contribuições anuais, e da alienação de 754.013.022 títulos de depósito.

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da CGE/00 e das contas de gerência

Neste ponto procede-se ao confronto entre a informação enviada pelos FSA ao abrigo das Instruções n.º 2/00-2.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 2000 Subsector Fundos e Serviços Autónomos" e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 2000. Para além deste confronto foi ainda analisada a informação contida nos mapas de conta de gerência e/ou mapas de fluxos financeiros, que integram as contas de gerência enviadas ao Tribunal de Contas, uma vez que são estes mapas que, em conjunto com os mapas de controlo da execução orçamental, são enviados à DGO para elaboração dos correspondentes mapas da CGE.

Com esta análise pretende-se: por um lado, verificar a fiabilidade da informação remetida pelos FSA; por outro lado, verificar a possibilidade de determinados FSA, detentores de activos financeiros, não estarem a remeter ao Tribunal informação sobre o seu património financeiro (tendo sido detectada nesta situação uma entidade, o INPI), ou da informação enviada não evidenciar todos os activos financeiros sob sua gestão.

7.3.4.1 – FSA constantes da CGE

Do universo de entidades que remetem informação acerca do seu património financeiro, 80 no exercício de 2000, apenas 70 estão identificadas na Conta Geral do Estado como FSA.

As rubricas utilizadas para inscrição das receitas e despesas associadas aos activos financeiros objecto de análise são, respectivamente, o capítulo 10 e o agrupamento 09, ambos com a designação de

"Activos Financeiros". Uma das dificuldades encontradas para análise dessa informação, reside no facto de não existir desagregação desses valores, respectivamente, por grupos e artigos e por rubrica, a qual, se existisse, tornaria possível a identificação das receitas e despesas relativas aos activos financeiros não abrangidos pelo n.º 3 das Instruções[1], e, consequentemente, o esclarecimento imediato de inúmeras divergências relacionadas com esses activos.

Numa primeira abordagem é de salientar que continuaram, à semelhança do verificado em anos anteriores, a registar-se diferenças, nalguns casos bastante significativas, entre os valores inscritos na CGE e os apurados[2] através da informação remetida ao abrigo das Instruções. Estas diferenças registam-se, maioritariamente, nos organismos que detêm contabilidade patrimonial, tendo-se verificado que algumas delas deixaram de ocorrer após a adopção por parte de alguns organismos do POC Público.

Da análise comparativa entre as receitas e despesas constantes da CGE e as apuradas foi construído o quadro seguinte, o qual engloba apenas os 18 FSA que apresentam divergências entre os referidos valores.

Quadro VII.34 – Fundos e serviços autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções

(em contos)

Ministérios/Entidades	Receitas			Despesas		
	10 - Activos Financeiros			09 - Activos Financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Encargos Gerais da Nação						
Serviços Sociais da Presidência de Conselho de Ministros	0	0	0	8 933	0	8 933
Negócios Estrangeiros						
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	1 500 000	0	1 500 000	929 635	929 622	13
Equipamento Social						
Inst. de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	519 535	0	519 535	0	0	0
Instituto Nacional de Habitação	37 651 564	36 558 144	1 093 420	41 806 701	41 745 825	60 876
Administração Interna						
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	95 068	0	* 95 068	101 873	0	* 101 873
Finanças						
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	8 149	7 639	* 510	0	7 026	- 7 026
Caixa Geral de Aposentações	5 306 560	72 259 803	- 66 953 243	2 575 411	64 510 904	- 61 935 493
Economia						
Inst. de Apoio às Peq. e Médias Empresas e ao Investimento	1 067 508	25 686 072	- 24 618 564	2 701 873	7 987 513	- 5 285 640
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	454 435	601 730	- 147 295	2 069 841	2 069 850	-9
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	4 391 693	4 529 891	- 138 198	14 948 353	14 815 676	132 677
Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas						
Instituto Nacional de Investigação Agrária	0	0	0	0	18 000	- 18 000
Instituto da Vinha e do Vinho	0	0	0	0	250	- 250
Inst. de Fin. e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	715 071	716 602	- 1 531	649 487	649 486	1
Educação						
Instituto Politécnico de Beja	0	0	0	0	300	- 300
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	4 970	4 747	* 223	696	580	* 116
Serviços de Acção Social da Univ. Nova de Lisboa	700	742	- 42	0	0	0
Saúde						
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	0	125 726	- 125 726	0	129 625	- 129 625
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	0	0	0	0	4 500	- 4 500
Total	**51 715 253**	**140 491 096**	**- 88 775 843**	**65 792 803**	**132 869 157**	**- 67 076 354**

a) As diferenças assinaladas com um (*) respeitam a activos de curto prazo.

[1] Não são objecto de análise os activos financeiros de curto prazo.

[2] Os valores apurados e objecto de comparação resultam por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros relativos aos activos financeiros de médio e longo prazo geridos pelos FSA objecto de análise, tais como: subscrições, aquisições, amortizações, alienações, concessão e reembolso de empréstimos, etc.

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

SSPCM – A despesa de 8.933 contos inscrita na CGE/00, no agrupamento 09 "Activos financeiros", subagrupamento 06 "Empréstimos M/L prazo", grupo 03 "Outros Sectores – Emp.º Sub Casas Económicas (ex- UM)" refere-se, conforme tem sido referido em anteriores Pareceres, ao apoio financeiro prestado pelos Serviços aos beneficiários subscritores da Ex-Obra Social do Ministério do Ultramar, criada em 1966. O referido apoio assume a forma de subsídio, pelo que a despesa associada não deveria ser classificada no agrupamento 09, mas sim no agrupamento 08 "Transferências de Capital", tendo os Serviços referido que em 2001 passaram a classificar a referida despesa naquele agrupamento.

Accionado o contraditório, os Serviços não responderam.

APAD – As receitas inscritas no capítulo 10 "Activos financeiros" no valor total de 1.500.000 contos, não respeitam a reembolsos de activos financeiros mas sim, à transferência de uma verba efectivada pela DGAERI no valor de 1.000.000 contos, autorizada em 1999 através do Despacho Conjunto n.º 499/99 dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças e só concretizada em 2000, destinada a habilitar o então Fundo de Cooperação Económica com os recursos financeiros necessários para a concessão de empréstimos em condições financeiras especiais, e o restante valor (500.000 contos) refere-se ao reforço da linha de crédito destinada ao apoio dos agentes económicos portugueses afectados, em termos da sua actividade económica, em virtude do conflito armado na Guiné-Bissau.

Por sua vez, a diferença registada no valor da despesa (+13 contos) respeita aos encargos bancários ocorridos com a realização da participação social na Sociedade de Promoção de Investimentos, SARL, indevidamente classificados naquele agrupamento.

Ouvida sobre estas questões, a APAD, na sua resposta, não fez qualquer comentário.

IGAPHE – As receitas inscritas no capítulo 10 "Activos financeiros" (+519.535 contos) referem-se 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 particulares. A informação relativa a estes activos continua a não ser remetida pelo IGAPHE, à semelhança do registado em anos anteriores.

Na sua resposta, o IGAPHE, refere que a impossibilidade do envio da respectiva informação decorre de *"(...) não lhe ser possível distinguir, na receita arrecadada, as parcelas correspondentes a amortização de capital e juros vencidos"*, situação que indicia uma deficiente contabilização daquelas receitas, e que deverá ser revista, face à diferente natureza das mesmas.

INH – No que respeita à despesa, a diferença registada (+60.876 contos) resultou, por um lado, de estarem incluídas na CGE as despesas relacionadas com os acabamentos e com a venda dos empreendimentos entregues pelos mutuários a título de dação em cumprimento (225.160 contos), relativamente às quais se continua a afirmar que a sua inclusão no agrupamento 09 "Activos financeiros" não se afigura uma contabilização correcta; por outro lado, de não terem sido classificadas como activos financeiros as despesas respeitantes aos empréstimos concedidos ao abrigo do programa SOLARH no valor de 164.285 contos, as quais foram classificadas no agrupamento 08 "Transferências de Capital". Contudo, não se compreende a razão pela qual os empréstimos concedidos são classificados nesse agrupamento, quando os reembolsos dos mesmos empréstimos foram classificados no capítulo 10 – "Activos Financeiros". Assim, recomenda-se ao INH a utilização do mesmo critério para a contabilização da receita e da despesa.

A diferença (+1.093.420 contos) registada na receita ficou a dever-se ao facto de estarem incluídos na CGE, como activos financeiros, não só as receitas provenientes dos reembolsos de empréstimos, incluindo os do Programa SOLARH, como também o produto da venda de imóveis recebidos como dação em pagamento. Conforme se tem referido em anteriores Pareceres, considera-se que as receitas relativas à venda dos imóveis não deveriam ser contabilizadas no capítulo 10 "Activos financeiros", embora a DGO concorde com o procedimento adoptado pelo Instituto.

Na sua resposta, o Instituto, para além de confirmar a situação descrita, esclarece apenas que mantém o tratamento contabilístico que tem vindo a ser seguido, o qual está de acordo com orientações da DGO. O Instituto informa ainda que *"Face aos reparos recebidos, iremos de novo contactar a Direcção Geral do Orçamento, dando conhecimento da opinião manifestada por V. Exªs. e procurar confirmar, ou alterar, o tratamento contabilístico que vimos seguindo."*. Atento à resposta do Instituto, mantém este Tribunal as considerações formuladas.

SOFE – O valor de despesa apurado através da informação remetida pelo Serviços (7.026 contos) refere-se às despesas de concessão de subsídios reembolsáveis no ano 2000, despesas que foram incorrectamente inscritas no agrupamento 01 "Despesas com o pessoal", subagrupamento 03 "Segurança Social", rubrica 03 "Prestações complementares".

Na sua resposta, os Serviços informam que as despesas associadas a estes subsídios são classificadas neste agrupamento, desde 1989, seguindo as orientações estabelecidas pela então Direcção Geral da Contabilidade Pública de que *"(...) as despesas antigamente classificadas pelo C. E. 10.03 passavam a ser classificadas no C. E. 01.03.03 – Segurança Social – Prestações Complementares (...)"*. O Tribunal considera que, tratando-se de subsídios reembolsáveis, os mesmos foram até 1989 mal classificados na rubrica 10.03 "Prestações Directas – Previdência Social – Outras Prestações Directas", bem como após essa data na rubrica 01.03.03, devendo ser classificados no agrupamento 09 "Activos Financeiros".

CGA – As diferenças apuradas registaram-se, quer na receita, quer na despesa, estando relacionadas com os critérios contabilísticos utilizados pela Caixa.

Assim, o mapa remetido ao abrigo das Instruções evidencia receitas relativas à totalidade dos desinvestimentos realizados durante o ano, quer por alienação, quer por reembolso, no valor de 72.259.838 contos. Por sua vez, o valor inscrito na CGE no capítulo 10 "Activos financeiros", corresponde em exclusivo ao montante que foi necessário desinvestir em 2000 para, em conjunto com os rendimentos gerados, fazer face ao pagamento das pensões de pessoal do BNU, da RDP, da DRAGAPOR e do território de Macau,

Em relação às despesas, enquanto que no mapa das Instruções são evidenciadas todas as aquisições realizadas durante o ano, incluindo as que, no final do ano 2000, ainda se encontravam pendentes de liquidação, na CGE só são evidenciadas, as seguintes despesas de títulos:

- Aplicação do saldo da conta de gerência de 1999 no valor de 1.375.411 contos, na aquisição de títulos de dívida pública, conforme despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 17 de Maio de 2000.
- Aplicação da verba de 1.200.000 contos depositada numa conta bancária da CGA junto da Direcção Geral do Tesouro em CEDIC- Certificados especiais de dívida de curto prazo, em cumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.

Ouvida sobre estas questões, a CGA refere não ter quaisquer comentários a apresentar.

IAPMEI – A diferença apurada na receita (-24.618.564 contos) resultou, essencialmente, de não estarem evidenciadas no capítulo 10 "Activos financeiros" as receitas relativas aos subsídios reembolsáveis, que foram classificadas no capítulo 09 "Transferências de capital", no valor de 25.055.980 contos e de estar incluído no capítulo 10 o reembolso do empréstimo de curto prazo concedido no ano em apreço ao Instituto Nacional de Formação Turística no valor de 200.000 contos e a receita relativa à alienação da participação no Centro de Design Têxtil e de Moda, no valor de 884 contos, que não consta dos mapas[1] elaborados pelo IAPMEI ao abrigo das Instruções.

A diferença apurada na despesa (-5.285.640 contos) resultou, por um lado, de não estarem contabilizadas no agrupamento 09 "Activos financeiros" as despesas relacionadas com a atribuição dos subsídios reembolsáveis (5.955.759 contos) e, por outro lado, de estarem aí incluídas várias despesas relacionadas com participações em empresas as quais, segundo a informação transmitida, não registaram quaisquer movimentos negativos em 2000, a saber: VITROCRISTAL (532 contos) e CCE[2] (27.300 contos). Foram ainda incluídas despesas relacionadas com a amortização do empréstimo contraído junto do Banco Europeu de Investimento (429.086 contos), que não constitui um activo financeiro, com a concessão do empréstimo de curto prazo ao INFT (200.000 contos) e com a realização do aumento de capital da TECMAIA[3] – Parque de Ciências e Tecnologia da Maia (13.200 contos), subscrito pelo Instituto em anos anteriores.

Ouvido sobre estas questões, o Instituto, na sua resposta, apenas esclarece a situação da receita relativa ao Centro Design Têxtil e de Moda, informando que em 2000 *"(...) procedeu-se à liquidação e partilha do capital deste Centro, mas como não se efectuou a Escritura de Dissolução (...)"* mantiveram a participação nesse Centro no mapa enviado ao abrigo das Instruções.

ICEP – A diferença apurada na receita (-147.295 contos) resultou, essencialmente, de não estarem contabilizadas no capítulo 10 as receitas provenientes dos reembolsos decorrentes de apoios concedidos ao abrigo do Fundo PAIEP (145.700 contos) e dos contratos NIDE (1.600 contos), as quais não têm expressão no mapa do controlo da execução orçamental. Os reembolsos provenientes destes empréstimos são integrados na conta de disponibilidades relativa ao Fundo PAIEP.

Na sua resposta, o ICEP refere não ter comentários a apresentar.

IFT – As diferenças apuradas registam-se, quer na receita (-138.198 contos), quer na despesa (-132.677 contos) e prendem-se, essencialmente, com os critérios diferenciados utilizados para a contabilização de determinadas receitas e despesas algumas das quais não integram o âmbito das Instruções.

No que respeita à despesa, a razão pela qual subsiste uma divergência entre os dois valores reside, essencialmente, no seguinte:

- Na CGE encontra-se incluída uma verba (9.729 contos) que se refere ao valor realizado pelo IFT no âmbito da sua adesão ao Fundo de Pensões Aberto-Turismo.

[1] Estes, por sua vez, incluem a alienação da participação no Centro Conservação da Energia, não evidenciando contudo o valor da receita gerada.

[2] Através da informação prestada pelo Instituto esta participação foi alienada em 2000, informação essa que é contrária aos últimos esclarecimentos prestados pelo IAPMEI.

[3] Esta participação não consta da informação remetida pelo Instituto.

- Foram também incluídos na CGE os suprimentos concedidos à Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA no valor de 344.767 contos, cujo prazo previsto para o seu reembolso não excede um ano.

- Por seu turno, nos mapas remetidos ao Tribunal, constam movimentos que, pela sua natureza, não geram fluxos financeiros, e como tal, não se encontram reflectidos na CGE.

Ouvido sobre esta questão, o IFT na sua resposta refere que existem operações de crédito com origem na "(...) rescisão de contratos de subsídios concedidos com a natureza de "fundos perdidos" (...)" ou no "(...) âmbito da venda de imóveis resultantes de execuções fiscais, de planos de pagamento a médio/longo prazo (...)", relativamente aos quais não existe, respectivamente, uma despesa associada na data de constituição desse crédito, ou qualquer despesa associada.

Sem prejuízo do exposto, entende este Tribunal, e como já foi referido, que essas situações deverão ser especificadas no mapa enviado ao abrigo das Instruções, através da sua identificação ou da inclusão de uma coluna reflectindo a origem desse crédito, por forma a eliminar futuras divergências desta natureza.

No caso da receita e nos moldes em que os esclarecimentos foram prestados pelo Instituto, não é possível justificar em termos quantitativos a diferença registada. Contudo essa divergência resultou, essencialmente, das operações de crédito relacionadas com a alienação de imóveis (oriundas da execução de hipotecas), as quais pela sua forma de pagamento escalonados assumem a forma de empréstimos. Assim, estas verbas integram a informação prestada ao abrigo das Instruções mas não integram na CGE a rubrica de activos financeiros, mas sim o capítulo 08 "Venda de Bens e Investimento" o qual em 2000, apresenta uma execução de 230.069 contos. Por outro lado, a receita (10.191 contos) relativa à alienação de fundos em 2000 foi registada no capítulo 12 "Outras Receitas", em virtude, segundo o organismo, da inexistência de previsão da respectiva rubrica no capítulo 10 "Activos Financeiros", o que não constitui justificação, dado que a execução da receita não é limitada pela previsão.

Face ao exposto, mais uma vez se recomenda que o IFT:

- Proceda à reformulação do mapa modelo 3 de acordo com as suas necessidades específicas e de modo a serem reflectidas todo o tipo de situações registadas durante o ano e não espelhadas no mapa modelo.

- Proceda à identificação das operações de crédito relacionadas com a venda dos imóveis e com a transformação de subsídios concedidos inicialmente a fundo perdido em créditos reembolsáveis.

- Reveja a situação dos empréstimos que passem para a fase de contencioso e dos empréstimos objecto de reformulação, por forma a evitar que o saldo destes empréstimos não conste em duplicado.

Conforme já foi referido, muitas das divergências relacionadas com o apuramento dos créditos e das despesas e receitas relacionadas com os activos financeiros, poderiam já ter sido ultrapassadas caso o Instituto tivesse observado as recomendações feitas pelo Tribunal na sequência da auditoria efectuada com referência ao exercício de 1997, bem como as outras sugestões que posteriormente foram formuladas.

INIA – A despesa apurada através da informação remetida pelo Instituto refere-se à participação realizada em 2000 no Centro Tecnológico de Citricultura. Contudo, e segundo informação prestada pelo próprio Instituto, esta participação foi suportada financeiramente pelo Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural, não constituindo por isso despesa deste Instituto.

Na sua resposta, o INIA confirma apenas o relatado.

IVV – A despesa apurada através da informação remetida pelo Instituto refere-se às participações, realizadas em 2000, nas Associações ALVA e ACEVA, nos valores de respectivamente, 50 contos e 200 contos. Em termos orçamentais, estas despesas foram incorrectamente classificadas no agrupamento 06 "Outras despesas correntes".

Na sua resposta, o IVV refere que as respectivas despesas foram, por lapso, classificadas na agrupamento 06 "Outras despesas correntes", e informam ainda que a respectiva rectificação para o agrupamento 09 – Activos financeiros "*(...) já foi efectuada na Conta de Gerência de 2001*".

IFADAP – A diferença registada na receita (-1.531 contos), e segundo aquele Instituto, refere-se a ajustamentos originados por diversas correcções internas entre a contabilidade patrimonial e de tesouraria, não identificados.

Na sua resposta, o Instituto identifica a operação que está na origem da diferença, esclarecendo que o "*(...) fluxo financeiro já tinha ocorrido em 1999 e como tal lançado nesse ano pela totalidade na contabilidade de tesouraria*".

IPB – A despesa apurada através da informação remetida ao Tribunal refere-se ao pagamento (300 contos) da subscrição realizada em 1998, no valor de 1.500 contos do capital social inicial da ADRAL – Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, SA. Esta despesa encontra-se devidamente reflectida na conta de gerência do Instituto, desconhecendo-se a razão pela qual não se encontra evidenciada na CGE, pelo que se questiona a DGO sobre esta situação.

Ouvido sobre esta questão, o Instituto apenas comprova a inscrição da referida despesa na sua conta de gerência, não tendo a DGO, na sua resposta, esclarecido a situação.

SASUNL – A diferença apurada na receita (-42 contos) resultou, segundo aqueles serviços, do facto de até ao exercício em apreço as receitas arrecadadas em Dezembro só serem entregues no Tesouro em Janeiro do ano seguinte, ocorrendo nesse mês o respectivo registo contabilístico.

Na sua resposta, os Serviços confirmam o relatado.

SSMS – O valor de receita e de despesa apurados referem-se, respectivamente, aos reembolsos e concessões de empréstimos a médio e longo prazo destinados à habitação, saúde e outros fins, não tendo expressão na Conta Geral do Estado, em "Activos Financeiros". Na sua resposta, os Serviços Sociais esclarecem que as receitas e despesas foram registadas, respectivamente, no capítulo 06 "Vendas de Bens de Investimento" e no agrupamento 04 "Transferências Correntes", e não em "Activos Financeiros", pelo que se recomenda àqueles Serviços a correcta classificação das receitas e despesas associadas a empréstimos e subsídios reembolsáveis.

INS Dr Ricardo Jorge – O valor de despesa apurado (4.500 contos) refere-se à concretização da participação na Associação Científica "Laboratório de Ensaios e Metrologia da Saúde – Lemes", cujo contrato foi celebrado em 1999. Esta despesa deveria ter sido classificada como um activo financeiro, em 2000.

Accionado o contraditório, o INSDrRJ, refere apenas que a despesa associada foi regularizada, em termos de contabilidade patrimonial, no final do ano 2000 para a conta 41.9 – "Outros Investimentos Financeiros", não esclarecendo em que rubrica se encontra evidenciada na Conta Geral do Estado.

Estão ainda evidenciadas na CGE receitas e despesas nos valores de, respectivamente, 7.675.705 contos e 306.980.933 contos relacionadas com activos financeiros e relativas a 19 FSA[1] as quais são coincidentes com os valores apurados através das Instruções.

Por sua vez, no ano em apreço foi detectado um FSA, o INFT que apresentava no capítulo 10 da CGE uma receita no montante de 200.000 contos relativa a um empréstimo de curto prazo contraído junto do IAPMEI e destinado a fazer face a dificuldades de tesouraria. Esta receita respeita a um empréstimo obtido e por isso deveria ter sido registada no capítulo 11 "Passivos financeiros" e não no capítulo relativo aos Activos financeiros.

Na sua resposta, o Instituto, reconhece a incorrecta contabilização da referida receita como activo financeiro.

7.3.4.2 – FSA que não constam da CGE

Outros organismos há que, embora detentores de autonomia administrativa e financeira não estão incluídos na CGE, nos mapas com a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 2000 Subsector Fundos e Serviços Autónomos", situação essa que 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 tem sido insistentemente abordada em anteriores Pareceres e colocada à consideração da DGO, continuando, contudo, a subsistir dúvidas acerca da não inclusão, nos mapas referidos, dos seguintes organismos:

- **Ministério da Saúde**
  - Administração Regional de Saúde do Norte;
  - Centro Hospitalar de Caldas da Rainha;
  - 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 Garantia do Crédito Agrícola Mútuo,
  - Fundo de Garantia de Depósitos

[1] Um desses organismos, o Instituto de Seguros de Portugal, reflecte as despesas e receitas de dois Fundos objecto de análise, o Fundo de Garantia Automóvel e o FAT.

- **Ministério da Economia**
  - Região de Turismo do Algarve.

Relativamente aos organismos integrados no Ministério da Saúde, a DGO, na sua resposta refere que *"(...) apesar de constituírem organismos autónomos, não têm expressão directa no Orçamento do Estado e na CGE, já que as contas dos estabelecimentos de saúde têm vindo a ser objecto de integração, global e consolidada, nas contas do Serviço Nacional de Saúde (...)"*.

Não sendo o Serviço Nacional de Saúde um subsector orçamental, como é o caso da Segurança Social, não parece existir base legal, face ao princípio da discriminação constante da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, para a prática seguida de apresentar na CGE as receitas e as despesas de todos os serviços autónomos que integram o Serviço Nacional de Saúde como sendo do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIFS).

Por sua vez, no que se refere à Região de Turismo integrada no Ministério da Economia a DGO reafirma, com fundamento no Despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 2 de Janeiro de 1992, que esta deve ser "*(...) considerada um organismo autónomo da Administração Local (...)*".

O Tribunal de Contas vem considerando que as regiões de Turismo revestem a natureza de associação pública[1] e, a esta luz, aquelas deveriam ser abrangidas pela CGE, por força do disposto no n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, então em vigor, e à semelhança de outras associações públicas que constam da CGE, como é o caso dos Centros Protocolares de Formação Profissional.

Relativamente aos outros organismos referidos, a DGO não fez qualquer comentário.

Foi ainda objecto de análise o Fundo de Renda Vitalícia, cujas receitas e despesas constam da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público, relativa aos encargos com a dívida pública; contudo, na CGE apenas está integrada a conta de gerência de funcionamento do IGCP.

A este respeito, a DGO, na sua resposta afirma que as receitas e despesas do Fundo de Renda Vitalícia *"(...) encontram-se integradas na conta de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública (...)"*, cabendo ao Instituto de Gestão do Crédito Público a gestão deste Fundo e do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Contudo a informação prestada pela DGO não é correcta, uma vez que, e como já foi referido, as receitas e despesas do Fundo de Renda Vitalícia estão integradas na conta do Instituto de Gestão do Crédito Público, relativa aos encargos com a dívida pública e não na do FRDP.

Com base na informação prestada pelos organismos acima enunciados foram apuradas receitas e despesas associadas aos activos financeiros no montante de, respectivamente, 7.491.880 e 6.103.155 contos. As carteiras destes organismos proporcionaram rendimentos no valor de 462.115 contos.

[1] Cfr. deliberação da 2.ª Secção do TC, em sessão de 22.05.93.

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, líquida de restituições da mesma receita, ascendeu, em 2000, a 463.698.131.387$00, estando contabilizados como receita do Estado, na CGE/00, com a classificação económica 10 – Activos Financeiros, 15 – Outros Activos Financeiros, 01 – Alienação de Partes Sociais de Empresas. Este montante 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, destinando-se 185,5 milhões a amortização de dívida pública (cerca de 40%) e 278,2 milhões a novas aplicações de capital no sector produtivo (cerca de 60%). Foi ainda transferida para o FRDP a verba de 287.823$00, proveniente da alienação da QUIMIGAL e arrecadada em 1998, assim se regularizando a situação apontada no Parecer sobre a CGE/98.

A receita transferida, porque proveniente de alienações de partes sociais de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, deveria ser aplicada nos termos do estabelecido no art.º 16º da 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;
d) Em novas aplicações de capital no sector produtivo.

De acordo com a informação prestada pelo FRDP, à receita em causa acrescem cerca de 2,4 milhões de contos de juros de empréstimos concedidos e aplicações financeiras efectuadas, 0,5 milhões de contos do reembolso de fundos consignados ao BNU para aplicações no reforço do capital social de pequenas e médias empresas e o saldo transitado do ano anterior, no valor de 108,7 milhões de contos, estando, assim, disponíveis para aplicações, em 2000, cerca de 575,2 milhões de contos. As aplicações efectivas foram as que se apresentam no quadro seguinte.

Quadro VII.35 – Aplicação das receitas das privatizações em 2000

(em escudos)

Natureza	Montante
Despesas com privatizações	22 893 236
Anulação de dívida	99 521 283
Amortização de dívida	147 306 614 961
Aquisição de acções	97 599 373 472
Aumentos de capital	179 468 807 722
Total	**424 497 210 674**

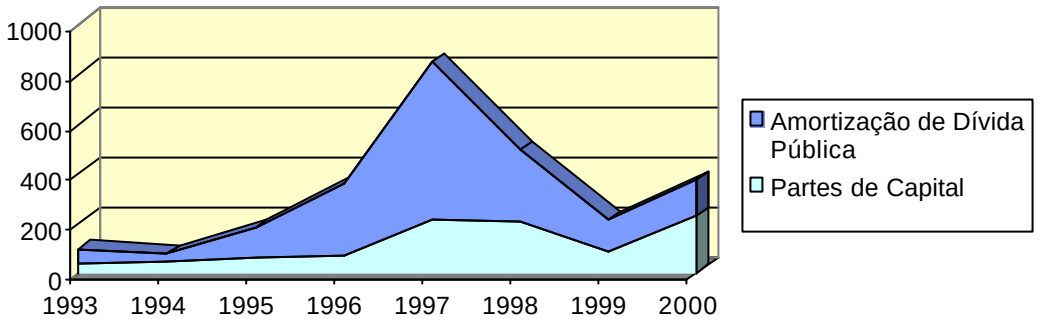
Resulta, pois, um saldo transitado para 2001 de cerca de 150,7 milhões de contos, significativamente superior ao que transitara nos três anos precedentes. Verifica-se, também, que foi respeitado o limite definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da

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.

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.

Gráfico VII.5 – Evolução da repartição das aplicações de receitas de privatizações 1993-2000

(milhões de contos)



7.4.2 – Despesas

7.4.2.1 – Despesas com processos de privatização

As despesas com privatizações assinaladas respeitam a três operações, 3.ª fase de alienação da Tabaqueira, alienação da participação na Companhia do Papel do Prado e na ESLI, e incluem o custo de montagem da primeira das operações referidas, publicações, registos, 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 2000, uma vez que não se verificou qualquer alteração da lei fundamental, muito embora se aceite que o IGCP agiu, como lhe competia, em estrita obediência ao estabelecido na alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, com a nova redacção dada pelo art.º 59.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1998).

7.4.2.2 – 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 147,3 milhões de contos em 2000. Os empréstimos públicos envolvidos foram: empréstimos amortizáveis denominados em dólares americanos e francos suíços, 52,5 milhões contos, dívida da EPAC, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e da BRISA assumidas pelo Estado, 78,9 milhões, obrigações do Tesouro Familiar, 15,9 milhões e outros empréstimos, cerca de 0,1 milhões de contos.

7.4.2.3 – Aquisição de acções e aumentos de capital

A aplicação de receitas na aquisição de acções de empresas, em 2000, limitou-se ao caso da REN, já analisado em 7.2.2.6.3.3. e envolveu um montante de 97,6 milhões de contos. Mais importante, ainda, foi a utilização daquelas receitas 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 realizados em 2000.

Quadro VII.36 – Novas aplicações de capital realizadas em 2000 com receitas das privatizações

(em milhares de contos)

Empresa	Montante	Observações
BejaPolis	63	Realização parcial do capital social inicial.
BragançaPolis	76	Realização parcial do capital social inicial.
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa	11 400	Realização de dois aumentos de capital deliberados em 1999 e em 2000. Os títulos representativos do segundo aumento só entraram na carteira do Estado em 2001.
CP – Caminhos de Ferro Portugueses	70 000	Realização parcial do aumento de capital estatutário no valor de 120 milhões de contos decidido em 1998.
CTT – Correios de Portugal	11 895	Realização parcial de um aumento de capital subscrito em 1998.
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra – Estruturas do Alqueva	13 200	Realização parcial do aumento de capital deliberado em 1999 e da totalidade do aumento deliberado em 2000. Só entraram na carteira do Estado, neste ano, os títulos representativos do primeiro aumento.
ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo	1 953	Realização do aumento de capital deliberado em 1998
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	13 200	Realização parcial de um aumento de capital no valor de 73,3 milhões de contos. A parcela em falta será realizada em dois anos.
NAER – Novo Aeroporto	50	Realização do aumento de capital deliberado em 2000.
Metropolitano de Lisboa	4 000	Realização do aumento do capital estatutário decidido em 1999.
Parque EXPO 98	15 000	Realização parcial do aumento de capital deliberado em 1999. O remanescente será realizado em 2001-2002.
Porto 2001	2 000	Realização parcial do capital social inicial.
Portugal 2001	2 000	Realização parcial do capital social inicial.
Portugal Global	15 650	Realização da parte do capital social inicial realizado em numerário e do aumento de capital deliberado em 2000.
REFER – Rede Ferroviária Nacional	10 000	Realização do aumento do capital estatutário decidido em 1999.
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	5 300	Realização de dois aumentos de capital social deliberados em 1999 e em 2000.
TAP – Transportes Aéreos Portugueses	2 310	Realização do aumento de capital deliberado em 2000. As acções só entraram na carteira do Estado em 2001.
TRANSTEJO	1 000	Realização do aumento de capital deliberado em 1999.
VianaPolis	180	Realização parcial do capital social inicial.
ViseuPolis	192	Realização parcial do capital social inicial.

Fonte: DGT e IGCP

Como se pode verificar, em 2000 retomou-se a realização do capital da CTT – Correios de Portugal, prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 11 de Março, publicada no Diário da República, I série B, de 23 desse mês, e que havia sido interrompida em 1999, e realizou-se, por fim, o

capital subscrito pelo Estado na Estaleiros Navais de Viana do Castelo no aumento de capital cuja escritura[1] teve lugar em 22 de Dezembro de 1998.

Ouvido sobre o ponto 7.4., o Instituto de Gestão do Crédito Público informou nada ter a acrescentar ao seu teor.

[1] Ver Parecer sobre a CGE/98. Esta escritura teve lugar sem que estivessem realizados pelo menos 30% do capital subscrito pelo Estado.

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

O presente Parecer, na parte relativa às operações realizadas na Tesouraria do Estado e ao sistema de contabilização e controlo da actividade financeira do Estado no ano de 2000, encontra-se suportado pelos resultados obtidos através da realização de mais uma Auditoria à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), no âmbito da Contabilidade do Tesouro, e das acções complementares desenvolvidas para tratamento e análise dos dados provenientes desse sistema e de outros sistemas que também registam informação sobre as operações de tesouraria.

As acções realizadas permitem concluir que apesar de, no essencial, o modelo e o processo de contabilização se terem mantido, continuando a merecer uma apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados, deve ser realçado que a Direcção-Geral do Tesouro continuou a envidar esforços para dar cumprimento ao regime legal e regulamentar que enquadra a sua organização e funcionamento, não só avançando com a progressiva adaptação da sua estrutura organizacional à estrutura orgânica legalmente aprovada como introduzindo alterações no sistema de contabilização e controlo resultantes da aplicação de normas regulamentares que vieram dar execução ao disposto no regime legal da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

De acordo com o disposto no artigo 1.º do regime da Tesouraria do Estado, designam-se geralmente por Operações de Tesouraria, os movimentos de fundos públicos compreendidos na actividade da Tesouraria do Estado quer em execução do Orçamento do Estado, quer através de Operações Específicas do Tesouro, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro a gestão global dessa movimentação e a correspondente relevação na Contabilidade do Tesouro.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, o Tribunal de Contas já se pronunciou sobre esta definição, ao referir não compreender a necessidade de se criar o conceito de operações específicas do Tesouro, na medida em que para a análise e compreensão cabal do funcionamento da Tesouraria do Estado serem suficientes os conceitos de operações orçamentais e de operações de tesouraria, tal como sempre foram definidos, ou seja, considerando estas últimas, pelas suas características, de natureza extra-orçamental.

No presente capítulo, a análise foi desenvolvida tendo por objectivo avaliar a fiabilidade e consistência das operações realizadas na Tesouraria do Estado e registadas na Contabilidade do Tesouro.

Essa análise é precedida da síntese dos diplomas que entraram em vigor no final de 1999 ou em 2000 e se revestem de maior importância para a avaliação do sistema de controlo da actividade financeira do Estado.

A Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, que aprova o Orçamento do Estado para 2000, introduziu os números 5 e 6 ao artigo 2.º do regime da Tesouraria do Estado, nos quais se estabelece que a remuneração auferida pela gestão global dos fundos públicos e pela prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária constitui receita afecta à actividade da Direcção-Geral do Tesouro e é consignada ao pagamento das despesas com a remuneração das contas abertas nesta entidade, mediante inscrição de dotações com compensação em receita.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, veio definir algumas regras e procedimentos a adoptar pela Direcção-Geral do Tesouro, na prestação de serviços equiparados aos da

actividade bancária, incluindo o faseamento da transferência gradual dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos serviços e fundos autónomos abrangidos pelo regime da Tesouraria do Estado.

Pelo Despacho n.º 336/99-XIII, do Ministro das Finanças, de 24 de Agosto, foi concedida autorização à Direcção-Geral do Tesouro para acordar com as instituições de crédito, a prestação de um serviço de apoio à gestão da Tesouraria do Estado, quer na aplicação de excedentes de tesouraria, para além da aplicação diária dos recursos disponíveis no Banco de Portugal, quer no recurso aos instrumentos de financiamento de muito curto prazo, atendendo às necessidades ocasionais de tesouraria.

A Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, estabelece as normas referentes à contabilização de fundos no âmbito da Contabilidade do Tesouro, nomeadamente, as relativas ao registo das operações de tesouraria conforme utilizem ou não na sua origem o documento único de cobrança, definindo também os documentos contabilísticos de síntese a produzir (balancetes mensais e anuais do razão e balanço financeiro do Tesouro).

Essa portaria determina ainda expressamente que o documento a fornecer anualmente ao Tribunal de Contas (tabela de entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria) constitui a prestação de contas de responsabilidade da Tesouraria Central do Estado.

Finalmente, importa referir que, ao contrário do que sucedeu em anos anteriores, designadamente nos anos de 1998 e 1999, em que a lei orçamental estabelecia um limite de transição para o ano económico seguinte, dos saldos activos registados no final do ano em contas de operações de tesouraria, a Lei do Orçamento do Estado para 2000, não contém qualquer disposição sobre esta matéria.

O n.º 3 do artigo 38.º do regime da Tesouraria do Estado, determina a regularização dos saldos devedores das contas de terceiros no ano económico a que respeitam, com as excepções legalmente previstas respeitantes à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia e a outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado (alíneas c) e e) do artigo 30.º daquele regime). Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo esses saldos, bem como os decorrentes de operações de regularização relativas a acertos de fim de ano, podem transitar para os anos seguintes, não podendo ultrapassar o limite a fixar anualmente pela Lei do Orçamento, com as excepções nela previstas.

Não fixando a lei orçamental qualquer limite para a transição de saldos, deve ser cumprido o disposto no regime da Tesouraria do Estado.

8.2 – Âmbito de verificação

No âmbito de acções preparatórias do presente Parecer, os serviços do Tribunal procederam ao tratamento e análise da informação remetida pela Direcção-Geral do Tesouro consubstanciada em Balancetes e Diários da Contabilidade do Tesouro.

O processo de contabilização continuou assente na recolha da informação através do registo e da classificação dos movimentos, por digitação manual, em Diários informatizados, a partir dos quais são objecto de processamento e emissão automática os documentos contabilísticos (Balanços, Balancetes, Extractos de Conta e outros).

Os dados constantes nesses Diários são registados pelos serviços da DGT em aplicação informática destinada para o efeito, constituindo uma base de dados, a partir da qual é obtido o Balancete da

Contabilidade do Tesouro. Deste conjunto de informação foram remetidas ao Tribunal de Contas, por via electrónica, diversas versões provisórias e a versão definitiva. A análise sobre a evolução do registo das operações nos respectivos Diários permitiu constatar que, após o fecho mensal da contabilidade do mês de Dezembro de 2000 (efectuado em 26 de Fevereiro de 2001) a que deveria corresponder o encerramento anual, ainda se verificaram três períodos distintos de contabilização:

- O primeiro em que, de acordo com as regras definidas pela Direcção de Contabilidade e Controlo, serviço da DGT responsável pelo processo contabilístico, apenas podia ser movimentado o Diário 4 (utilizado para contabilizar as regularizações e correcções efectuadas após o fecho mensal da contabilidade e até à emissão da tabela anual), terminou com o encerramento desse Diário e a emissão da tabela anual de movimentação de fundos na Tesouraria do Estado (reflectindo a Contabilidade do Tesouro registada até então).

- O segundo que correspondeu à movimentação do Diário 2 (utilizado para contabilizar as regularizações e correcções efectuadas após a emissão da tabela anual) terminou em Novembro de 2001, com o registo das operações de encerramento da CGE de 2000, o que também deveria encerrar a Contabilidade do Tesouro desse ano.

- O terceiro, de natureza perfeitamente excepcional, correspondeu à reabertura da Contabilidade do Tesouro de 2000 na sequência de despachos dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais produzidos em Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à Receita deste ano (e por consequência deixar de deduzir à de 2001) reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final de 2000, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001.

Os resultados das comparações efectuadas entre as versões provisórias e a definitiva dos Diários e do Balancete anual, permitem retirar conclusões similares às obtidas para o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 1999, continuando a natureza e extensão das regularizações efectuadas para corrigir movimentos previamente contabilizados e registar as operações de encerramento da CGE, a evidenciar a fraca integração entre os sistemas operativos e o contabilístico.

Para o mesmo universo de registos, detectaram-se versões do Diário movimentado após o fecho mensal da contabilidade (que só deveriam diferir pelas operações registadas após a última operação constante da versão anterior) com valores totais não coincidentes, devido à alteração de movimentos por sobreposição de dados diferentes dos registados inicialmente, quando deveriam era ter sido registados outros movimentos com a finalidade de rectificar os originais.

Para desenvolver e aprofundar a análise sobre a Contabilidade do Tesouro de 2000, foi realizada mais uma auditoria à DGT, com o objectivo de avaliar o sistema de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

Para prossecução deste objectivo global procedeu-se à revisão analítica da estrutura, organização e recursos afectos à actividade da Tesouraria do Estado, à apreciação de factos considerados relevantes, à avaliação da segurança e fiabilidade dos sistemas de registo contabilístico e de controlo interno e à análise das operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro (na dupla perspectiva mensal e anual). Subjacente a este objectivo concorreu a execução de procedimentos de revisão analítica global das observações e recomendações efectuadas como resultado das anteriores auditorias realizadas pelos serviços do Tribunal. Continuou a ser dada especial atenção às alterações resultantes da aplicação do regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, para o ano a que respeita a Conta Geral do Estado objecto de Parecer do Tribunal de Contas.

A acção desenvolveu-se no Departamento da Tesouraria Central do Estado na qualidade de serviço operativo da DGT que, de acordo com o artigo 8.º da Lei Orgânica deste organismo (Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho), assegura a gestão da tesouraria central do Estado e a sua articulação com a política monetária e com o financiamento do Estado.

8.3 – Análise crítica do modelo de contabilização

Através da análise efectuada à Contabilidade do Tesouro de 2000 verificou-se que o modelo de contabilização manteve, no essencial, estruturas, circuitos e procedimentos utilizados para o ano anterior, continuando a merecer uma apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados, devido às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo.

Esta conclusão não deve ser entendida como uma declaração de imobilismo e conformismo quanto à forma como a Direcção-Geral do Tesouro tem encarado a situação, por ser manifesto o esforço desenvolvido, naquilo que de si depende, para dar cumprimento ao regime legal que enquadra a sua organização e funcionamento, tal como deve ser reconhecida a acção empenhada dos funcionários e dirigentes, nomeadamente na área da Tesouraria do Estado, para obter os melhores resultados possíveis face às condições existentes, compreendendo a natureza e frequência da intervenção do Tribunal e tentando aplicar as respectivas recomendações.

O Tribunal de Contas sempre esteve consciente da dificuldade inerente à função de gerir a Tesouraria do Estado mas não pode nem deve deixar de, numa perspectiva construtiva, exercer a função crítica que lhe compete quando tem sido evidente a desproporção entre tarefas cometidas à Direcção-Geral do Tesouro e os meios concedidos para as realizar, bem como não pode nem deve deixar de assinalar que a apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados e à insuficiência do controlo é extensiva ao modelo de contabilização utilizado para registar a execução do Orçamento do Estado, pelas razões que, desde há anos, têm vindo a ser exaustivamente referidas e repetidas nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Apesar do actual modelo da Contabilidade do Tesouro representar uma evolução no registo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e possuir condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado, os sistemas de registo contabilístico e de controlo interno ainda não satisfazem os requisitos indispensáveis à produção de informação financeira credível assente num processo fiável de recolha e tratamento dos valores recebidos e pagos pelo Tesouro, com implicações ao nível da sua validação.

Instada a pronunciar-se sobre o presente capítulo, a DGT sintetizou a sua posição da seguinte forma:

> *"O sentido geral do projecto de parecer do Tribunal de Contas em análise reforça a necessidade imperiosa do Tesouro atingir os objectivos estratégicos definidos para esta área de actuação.*
>
> *Sendo certo que o gradual aumento da exigência ao nível da qualidade das contas públicas foi determinante para o arranque da reforma do modelo contabilístico da Administração Financeira do Estado, parece-nos indiscutível a conclusão expressa pelo TC de que ainda estamos longe de atingir resultados aceitáveis.*
>
> *Contudo, o facto dos resultados obtidos não serem ainda satisfatórios não deve por si só por em causa o modelo contabilístico adoptado, o qual deve ser entendido no seu todo*

enquanto resultante do contributo de várias entidades que interagem entre si para a obtenção de um produto final.

Importa assim determinar com exactidão os verdadeiros objectos de crítica que em nossa opinião se dividem em duas categorias:

a) Dificuldade de coordenação horizontal entre as entidades envolvidas, deficit de cooperação que origina diferentes velocidades no desenvolvimento modular do modelo contabilístico.

b) Escassez de recursos disponíveis nas organizações intervenientes o que limita o grau de desenvolvimento e de adaptação dos sistemas internos.

A primeira categoria engloba as recomendações apresentadas pelo Tribunal relativas ao excessivo prolongamento de processos e circuitos usados em anteriores modelos contabilísticos que só dificultam e aumentam a complexidade das actuais contas públicas criando distorções e incoerências que na maior parte dos casos não têm razão de existir.

Na segunda categoria incluem-se as maiores críticas ao Tesouro que optando pela extinção dos antigos procedimentos ainda não conseguiu automatizar o tratamento de toda a informação devido a dificuldades no desenvolvimento e entrada em produção dos sistemas informáticas devido à necessidade de gerir os escassos recursos disponíveis.

Isto mesmo é comprovado pelo Tribunal quando criticando os resultados globais obtidos, reconhece as melhorias anualmente verificadas nos sistemas do Tesouro e elogia a sua aplicação alertando simultaneamente para a insuficiência dos recursos humanos e informáticos envolvidos.

Assume-se assim claramente a oportunidade das recomendações expressas neste projecto de parecer pelo Tribunal de Contas (…).”

No fundamental, esta posição da DGT encontra-se em conformidade com a opinião que tem vindo a ser expressa pelo Tribunal sobre o modelo de contabilização e controlo da actividade financeira na Tesouraria do Estado. É de assinalar a assumpção das conclusões do Tribunal quanto à insuficiência dos resultados obtidos e às principais deficiências que determinam essa insuficiência, bem como da oportunidade das recomendações quanto à forma de eliminar gradualmente tais deficiências, uma vez que o reconhecimento do problema pela entidade auditada torna esta, desde logo, parte da solução e é indispensável para ser possível atingir a solução de maior qualidade.

O controlo interno exercido sobre a Contabilidade do Tesouro ainda não se encontra em condições de assegurar que todas as operações são prontamente registadas pela quantia correcta, nas contas apropriadas e no período contabilístico devido. Esta situação é resultado de um controlo intempestivo baseado no registo e na conciliação apenas próximo ou após o encerramento mensal da contabilidade, que origina, em regra, a manutenção de saldos incorrectos ao longo do ano e a inviabilidade de certificar tempestivamente todos os saldos finais das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

As deficiências no registo e controlo dessa contabilidade são resultado de um modelo funcional (organização administrativa e contabilística) ainda pouco eficaz e são essencialmente decorrentes da inadequação de critérios de contabilização, da intempestividade do controlo exercido e de falta de conciliação e validação regular dos saldos.

No que respeita à organização administrativa e contabilística, a análise efectuada aos procedimentos aplicados para o registo e controlo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado em 2000 permite extrair as seguintes observações e conclusões:

- A DGT continuou a envidar esforços para dar cumprimento às normas que vieram regular a sua organização e funcionamento (Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho e Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, que aprovaram a lei orgânica e os núcleos operativos da DGT, respectivamente), avançando não só com a progressiva adaptação da sua estrutura organizacional à estrutura orgânica legalmente aprovada, como procedendo a um conjunto de alterações no sistema contabilístico do Tesouro, com a finalidade de conferir efectiva aplicação às normas regulamentares que vieram dar execução ao disposto no respectivo regime legal.

- Apesar destas medidas positivas, a desproporção entre tarefas e meios continuou a limitar o controlo da actividade do Tesouro a níveis inferiores aos desejados pelas dificuldades operativas e logísticas existentes nos serviços da DGT responsáveis pela gestão da Tesouraria do Estado, pela fraca segregação de funções em algumas áreas e pela inexistência de uma instância específica encarregada das tarefas de regulação e supervisão efectiva dos sistemas de gestão administrativa e de controlo interno.

  Sobre a desproporção entre tarefas e meios, a DGT referiu que, apesar da dificuldade em ultrapassar a carência de recursos humanos devido às restrições verificadas nas admissões na Administração Pública, *"tem sido no entanto feito um grande esforço de formação dos funcionários em áreas relacionadas com a actividade bancária, designadamente no que se refere à vertente da prestação de serviços aos clientes, disponibilização de produtos financeiros e rentabilização dos fundos da Tesouraria do Estado. Por outro lado, e no sentido de ir suprindo carências, foi instituído um sistema de mobilidade por forma a atribuir aos funcionários funções mais adequadas ao respectivo perfil."*

  No que se refere à carência de meios informáticos, a DGT adianta que *"(…) tem vindo a desenvolver nos últimos anos sistemas adequados à sua missão no âmbito da Tesouraria do Estado, não tendo sido ainda possível atingir o grande objectivo de garantir a integração plena dos vários subsistemas mediante a criação de um Sistema de Contas Correntes do Tesouro."*

- A insuficiência de recursos não é exclusiva da DGT e tem constituído a principal restrição da actividade desenvolvida pelos serviços que, na qualidade de responsáveis pela administração de receitas públicas ou pela arrecadação de fundos públicos, têm sido objecto de auditorias por parte do Tribunal de Contas; assim, tem vindo a ser recomendado o reforço da vertente operativa dos serviços através da reafectação e requalificação de recursos humanos já integrados na função pública, estando o Tribunal ciente das limitações inerentes ao processo de contratação pública de pessoal, designadamente, de natureza orçamental e processual; contudo, devem ser criadas as condições que assegurem a prossecução eficaz das competências da DGT, defendendo o Tribunal que a actividade do Tesouro não deve continuar a desenvolver-se na exclusiva dependência da acção empenhada dos seus funcionários, nem a insuficiência de recursos deve justificar só por si as deficiências encontradas.

- O sistema de organização e funcionamento do Tesouro baseia-se na consulta de vasta documentação e em processamentos manuais pouco eficazes e falíveis; este sistema caracteriza-se por circuitos documentais relativamente complexos e pela elaboração sistemática de mapas de apoio (extracontabilísticos) em programas informáticos que não são os mais adequados para obter informação apropriada ao registo contabilístico; em consequência, aumenta a possibilidade de erros na digitação e de valores em falta no cruzamento da

informação, o tempo necessário para justificação dos movimentos, as falhas na contabilidade (por falta de registo ou por erros na codificação das contas) e a inobservância das regras de contabilização.

- Como pontos fracos da organização contabilística destacam-se a falta de instruções sobre a movimentação nos Diários da Contabilidade do Tesouro, a falta de uniformização nos documentos arquivados e a insuficiência desse suporte documental para o esclarecimento dos movimentos; esta situação é consequência da fraca utilização e divulgação de modelos normalizados e do desconhecimento dos operadores, no todo ou em parte, do circuito a montante e a jusante do registo por si processado.

- Relativamente à falta de instruções sobre a movimentação dos Diários da Contabilidade do Tesouro, a DGT confirma nunca ter produzido instruções quanto às operações a movimentar em cada Diário, justificando que *"como cada utilizador tem apenas acesso a determinado número de diário(s), conforme a tarefa a executar, não nos tem parecido necessário divulgar instruções sobre a movimentação efectuada na totalidade dos diários."*

  Acrescenta, porém, que *"(…) atendendo à Recomendação feita serão em tempo oportuno divulgadas as instruções que vierem a ser aprovadas, tendo já em consideração as resultantes do processo de automatização da informação contabilística em curso."*

  O Tribunal não pode deixar de referir que a inexistência de instruções claras e perfeitamente definidas sobre os movimentos a incluir em cada Diário, tem originado erros e lapsos na realização dos registos que têm sido objecto de análise, mesmo tendo em conta a divisão desses Diários por vários funcionários. Assim, a definição de instruções deste tipo representará, sem dúvida, uma melhoria considerável no controlo da informação.
- A utilização de fórmulas e procedimentos de análise pouco expeditos deve-se, em geral, à não integração dos sistemas operativos no sistema contabilístico e, em particular, à inexistência de gestores de conta para a generalidade das contas de operações de tesouraria relativas aos "clientes" do Tesouro, a quem são prestados os serviços de tipo bancário.

- Efectivamente, parte substancial da manifesta dificuldade deste modelo em evoluir para um sistema que produza informação fiável e consistente, deve-se a restrições relativas ao processamento automático da maior parte da informação através de meios informáticos, continuando o processamento a basear-se na transcrição manual da informação; os serviços destinados a controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores, afectam parte significativa dos respectivos recursos a outro registo dessas operações, daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada.

- A colocação de questões sobre a segurança introduzida na aplicação informática da contabilidade permitiram concluir que, no essencial, as deficiências se mantiveram, ou seja, a aplicação continua a não estar convenientemente concebida para evitar ou detectar distorções materialmente relevantes, como sejam a:

  - Não detecção de falhas na ordem de numeração (que deveria ser sequencial e sucessiva) dos documentos nos Diários.
  - Utilização de falha na numeração sequencial de Diário para introdução de registo na contabilidade.
  - Substituição de movimentos depois do respectivo registo, ou seja, a alteração de movimentos por sobreposição de dados diferentes dos registados inicialmente quando deveriam ser registados outros movimentos com a finalidade de rectificar os originais.

- ◊ Aceitação de registos com um único lançamento (a débito ou a crédito), apesar dos respectivos documentos de suporte conterem os lançamentos completos.
- ◊ Realização de registos em que o total dos débitos não é igual ao total dos créditos, em discordância com as regras de contabilização.

  Sobre este assunto, a DGT informou que *"(…) a partir de Abril de 2002, o sistema não permite a desintegração de movimentos o que inviabiliza a sua substituição depois do registo inicial"*, *tendo também afirmado que "ainda para 2002, com o processamento automático de parte da informação contabilística, está salvaguardado o registo do total diário por conta e, no caso específico de estorno automático de movimentos, procurará garantir-se que seja feita referência ao movimento inicial"*, procedimentos que o Tribunal não deixará de ter em atenção em futuras acções.

No âmbito da organização contabilística, é ainda de salientar a elaboração de um Manual de Procedimentos para o Departamento da Tesouraria Central do Estado contendo uma definição dos procedimentos operativos e contabilísticos a aplicar. Este documento ainda se encontrava por concluir no final da fase operativa da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal, adiando uma apreciação mais concreta da sua conformidade às recomendações do Tribunal nesta matéria. A análise da versão a que o Tribunal teve acesso, ainda não vem colmatar as deficiências descritas na medida em que continua a não definir a finalidade e as regras de contabilização de cada uma das contas e Diários, nem explicita a base contabilística dos movimentos.

Para além destes pontos críticos na organização da actividade do Tesouro, assente na digitação da informação contida em suportes documentais (em papel) e recorrendo à utilização de procedimentos que nem sempre se têm revelado apropriados ou sequer consistentes, o processo de contabilização revela a inadequação de critérios de contabilização, a intempestividade do controlo exercido e a falta da conciliação e validação regular dos saldos, devendo destacar-se:

- ♦ A informação sobre as operações realizadas pela Tesouraria do Estado tem sido objecto de registo sucessivo com diferentes níveis de agregação pelo que o processamento informático dos dados ainda não é efectuado de acordo com critérios de contabilização que assegurem o registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique, de forma a ser possível autonomizar, para cada código, a saída (ou conjunto de saídas) e a entrada (ou conjunto de entradas) respectivas.
- ♦ Pelo contrário, a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo, por entidades ou por finalidades, dificultando ou inviabilizando a validação, conciliação e controlo efectivo dos registos assim como o correcto e imediato reconhecimento da natureza, origem e destino dos valores em saldo na generalidade das contas de operações de tesouraria.
- ♦ Esta vulnerabilidade do modelo da Contabilidade do Tesouro deve-se também à existência de diferentes sistemas não relacionados entre si, com diferentes níveis de agregação, tornando praticamente inviável efectuar, em tempo útil, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.
- ♦ Por sua vez, a utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de registo inicial, de alterações e de data dos movimentos provoca desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo.
- ♦ Como consequência desta situação, o procedimento que origina desfasamentos entre o registo (diário) das entradas e saídas na conta do Banco de Portugal e o registo (mensal) das entradas ou saídas nas contas destinatárias, teve como consequência a apresentação de saldos que não

correspondiam à realidade porque eram resultantes de mero desfasamento no registo da informação.

- A manutenção do critério de contabilização baseado 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, manteve-se para a generalidade das contas de terceiros assim como o registo da afectação de valores a contas genéricas, de que são exemplos:
  - A inexistência no circuito específico da DGAIEC, de contas abertas para cada uma das alfândegas, nem para os organismos beneficiários dos referidos valores; a ausência de uma contabilidade detalhada ao nível dos serviços responsáveis pelos movimentos a crédito e a débito das contas "Valores Recebidos por Conta da DGA" (406 mil contos, saldo final em 2000) e "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação" (3,4 milhões de contos) tem originado a manutenção de saldos por regularizar e/ou a afectar no final do ano, mantendo em operações de tesouraria valores relativos a receita do Estado.

    Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGAIEC reitera os comentários transmitidos no âmbito da auditoria à contabilidade de 1999, afirmando designadamente:

    "Os serviços com funções de caixa da DGAIEC enviam informação detalhada e semanalmente, no que se refere às contas de "Valores Recebidos por Conta da DGA" e a "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação", permitindo à DGT a escrituração com base nessa informação.

    No entender desta Direcção-Geral deveriam ser criadas contas específicas para cada serviço liquidador tanto na conta de "Valores Recebidos por conta da DGAIEC" como na conta de "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação", de modo a afectar os valores aos respectivos serviços administradores com funções de caixa.

    No entanto, no que se refere à conta de "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação", prevê-se que a curto prazo com a implementação do SGR-Sistema de Gestão de Receitas, e com a criação de "interfaces" entre os sistemas próprios e o SGR, a situação possa ser regularizada a curto prazo."

  - Contas de operações de tesouraria, cuja natureza genérica dos movimentos dificultam a afectação dos valores aos beneficiários respectivos, caso de contas analisadas em anos anteriores pelo Tribunal como sejam, "Depósitos Diversos" (13,7 milhões de contos, saldo final em 2000), "Depósitos de Diversas Proveniências" (16,6 milhões de contos), "Receitas cobradas pelos Tribunais Tributários de 1.ª Instância" (5,2 milhões de contos), "Produto da Venda de Bens em Execução Fiscal" (18,2 milhões de contos), "Execuções Fiscais" (334 mil contos) e "Outros Valores a Regularizar" (73,4 mil contos); esta contabilização genérica (valores provenientes de diversas situações e entidades), carece de uma análise documental profunda, de forma a determinar-se a composição e natureza dos valores em causa.
  - Contas de operações de tesouraria, como as relativas a valores a regularizar em Caixas e Bancos, cujo critério de contabilização aponta para divergências de diversa natureza (das quais a mais frequente é o desfasamento de datas nos registos escriturados pelo Banco e pela entidade contabilística), mas que, por diversas razões, são utilizadas para registar valores "inconciliáveis" ou cujo destino não é tempestivamente reconhecido; esta situação traduz-se na manutenção indeterminada de saldos por regularizar nestas contas.
- O registo cronológico (como data de movimento) nem sempre corresponde à data efectiva em que as operações são registadas, detectando-se com frequência desfasamentos significativos,

com especial incidência nas operações de rectificação, regularização e de encerramento da contabilidade, reveladores da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada e a registar.

- O atraso na conciliação dos saldos tem contribuído para a existência de valores por regularizar, de que são exemplos as contas centralizadoras das caixas e as contas recebedoras de IVA que, apesar de substituídas no circuito contabilístico em 1999, registaram movimentos em 2000:
  - Os movimentos nas contas centralizadoras das caixas referem-se à transferência de valores registados previamente na conta "Outros Valores a Regularizar", cerca de 147,5 mil contos, por desconhecimento do destino destes valores aquando da sua entrada na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal; apesar da data efectiva de entrada desses valores se reportar a 2 de Janeiro de 2000, a sua correcta contabilização nestas contas apenas se realizou em Março de 2001.
  - As contas recebedoras de IVA deixaram de ser movimentadas, desde Maio de 1999, porque os cheques recebidos para cobrança de IVA passaram a ser remetidos directamente à DGT para serem integrados no Sistema de Compensação do Tesouro (SCT); contudo, nestas contas permaneceram registados, após 2000, mais de 1,4 milhões de contos, evidenciando a existência de valores ainda não reconciliados que impedem a desactivação das respectivas contas bancárias.
- No âmbito dos procedimentos de conciliação, a conferência entre os extractos do *homebanking* ou do sistema de meios de pagamento do Tesouro e o respectivo extracto da contabilidade não é realizada de forma regular.
- Por último, a informação da tabela de execução orçamental relativa à DGT ainda não resulta directa nem integralmente de dados transmitidos pela aplicação informática da contabilidade; não havendo transmissão, integração e conciliação automática dos dados, está dependente de um conjunto de procedimentos que não asseguram a detecção e correcção das divergências.
- A informação mensal constante desta tabela continua a evidenciar desfasamentos face à registada na correspondente área da Contabilidade do Tesouro, apesar de ambos os registos serem realizados por serviços da mesma entidade e terem por base as mesmas operações e suportes documentais, pelo que deveria ser implementado um processo de imputação directa e automática entre valores registados na tabela e na referida contabilidade, através da criação de uma tabela de equivalência entre os respectivos códigos de classificação dos movimentos.

Tendo em conta estas considerações, o Tribunal continua a recomendar a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e irregularidades, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

Para este efeito, o sistema de controlo interno deve compreender políticas e procedimentos de controlo para atingir objectivos específicos, tais como:

- Relatar, rever e aprovar conciliações.
  - As circularizações/conciliações internas devem ser efectuadas mensalmente através de documentos (modelos de conciliação periódica das contas) devidamente assinados, aprovados e arquivados, nomeadamente entre os núcleos que contabilizam e os núcleos operativos, com vista a constituir prova da conferência e a dar cabal resposta às

necessidades, quer da gestão, quer do controlo, designadamente no que toca ao atempado e correcto encerramento da contabilidade.

- ◊ A elaboração de reconciliações periódicas entre extractos contabilísticos e extractos bancários, incluindo os produzidos pela DGT no âmbito da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, devendo neste último caso ser enviados aos titulares das contas extractos bancários conciliados.

- ♦ Controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos de forma a não continuarem a admitir registos incompletos, incoerentes ou inconsistentes.
  - ◊ A evolução da aplicação informática de suporte à Contabilidade do Tesouro deve assegurar uma progressiva substituição do processamento manual das operações pela transmissão fiável e automática dos dados provenientes dos serviços que geram a informação contabilística relativa à actividade na Tesouraria do Estado.
- ♦ Manter e rever contas de controlo e balancetes.
- ♦ Aprovar e controlar documentos.
  - ◊ A utilização de modelos normalizados, para cada tipo ou conjunto de operações em que isso seja possível, beneficiaria a redução no tempo de execução das tarefas, a uniformização dos documentos arquivados bem como a identificação rápida da operação em causa.
  - ◊ Para rentabilizar a divisão da informação contabilística pelos Diários da contabilidade, deve ser estabelecido o conjunto de instruções a adoptar no registo, ou seja, a clara, exclusiva e exaustiva tipificação das operações a registar em cada Diário; estas instruções facilitariam a compreensão por parte dos operadores dos movimentos registados pelos outros operadores, criando a sensibilidade necessária para prevenir eventuais incorrecções e funcionando como um mecanismo de prevenção.
  - ◊ Os documentos dos Diários relativos a estornos e regularizações devem conter a menção ao registo inicial que pretendem estornar/corrigir, facilitando o cruzamento da informação e a detecção de erros.
- ♦ Comparar dados internos com fontes externas de informação.
- ♦ Controlar as operações não usuais e complexas, particularmente no ou próximo do final do período de contabilização.

A evolução do sistema de contabilização do Tesouro no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas deve assegurar, gradual e sucessivamente, o registo diário e o registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique.

Atendendo a que, no final de cada exercício, a situação da Tesouraria do Estado se deve encontrar reflectida no respectivo Balanço de Tesouraria, foram também analisados os documentos apresentados para o efeito pela Direcção-Geral do Orçamento, no quadro 1.4.6.1.A que integra o Relatório da Conta Geral do Estado, e pela Direcção-Geral do Tesouro, no quadro 4.3.C que faz parte dos mapas da Conta relativos à situação de tesouraria.

A apreciação dos dois documentos permitiu constatar que continuam a resultar da aplicação de diferenciados critérios de elaboração, pelo que também não se alteram as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas nos Pareceres dos anos precedentes.

A utilidade do Balanço de Tesouraria, tal como é elaborado, fica aquém do que seria desejável, na medida em que continuam a ser utilizados diferentes critérios de elaboração do documento pela DGT e pela DGO, quer em termos de agregação ou desagregação das contas quer no que respeita à natureza dos saldos (activos ou passivos), não conferindo à informação relevância, comparabilidade e equivalência.

Aliás, em comentário ao quadro 1.4.6.1.A, a DGO refere que se trata do Balanço possível na forma em que é elaborado, face ao desconhecimento existente quanto à natureza dos valores apresentados em saldo em algumas rubricas das designadas Operações Específicas do Tesouro.

A dualidade de critérios de contabilização dificulta a comparação entre os dois documentos e, no caso do Balanço elaborado pela DGO, o critério de contabilização utilizado na agregação pode integrar realidades diferentes, como é o caso de operações com e sem expressão orçamental.

A análise crítica do modelo de contabilização do Tesouro aqui desenvolvida foi suportada pelo exame de um conjunto de contas seleccionadas por critérios que privilegiaram áreas potencialmente críticas, alterações face ao ano anterior, operações de regularização, operações de encerramento da contabilidade e manutenção em contas não orçamentais de valores relativos à execução orçamental, acção cujos resultados serão seguidamente apresentados e que corroboram as conclusões expressas.

8.4 – Análise demonstrativa dos resultados

A análise dos valores inscritos no quadro 4.3.B da Conta Geral do Estado (mapas relativos à situação de tesouraria) revela que o saldo de encerramento relativo a disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e a aplicações efectuadas no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito, foi de 805 milhões de contos, 60,9% do qual constituído por aplicações, representando tal valor um acréscimo de 69,1 milhões de contos face ao saldo inicial. Na componente relativa às aplicações deve referir-se o decréscimo (em 99,5%) nas aplicações de recursos disponíveis no Banco de Portugal, que registam o saldo final de 2,3 milhões de contos, face ao acréscimo (em 487%) nas aplicações financeiras (já em euros) noutras instituições de crédito, que só tendo sido possível realizar a partir do final de 1999, já atingem, um ano depois, um saldo no valor de 588,6 milhões de contos que, na sua maioria (58,4%), corresponde às aplicações efectuadas na Caixa Geral de Depósitos (41,2%) e no Banco Comercial Português (17,2%).

No que se refere às Caixas, a caixa DGT-IR deixou praticamente de ter movimento uma vez que se passou a contabilizar a receita titulada por documento único e recebida nas entidades colaboradoras da cobrança em contas abertas especificamente para o efeito. A SIBS e os CTT encerraram o ano com o saldo de 6,2 milhões de contos. As Caixas afectas aos serviços da DGAIEC e às tesourarias de finanças apresentaram saldo final no valor de 14,4 milhões de contos e de 71 milhões de contos, respectivamente, representando 93,2% do total registado nas diversas Caixas, com claro ascendente das tesourarias de finanças (77,5%).

Em 2000 foi pela primeira vez efectuada a compensação de cheques relativos aos organismos com contas no sistema de *homebanking* (904,2 mil contos), continuando a efectuar-se também a compensação dos cheques relativos à cobrança de IVA (1,7 mil milhões de contos).

No que respeita às contas de terceiros, verifica-se que o acréscimo de 162,8 milhões de contos no saldo final passivo, se fica a dever à entrada, na Tesouraria do Estado, de verbas do terceiro quadro comunitário de apoio e aos resultados obtidos pela prossecução da unidade de tesouraria prevista no

artigo 2.º do regime da Tesouraria do Estado. Por sua vez, o saldo final activo ascendeu a 162,1 milhões de contos (face a 68,2 milhões de contos em 1999), distribuído pelas contas constantes do quadro VIII.1.

Verifica-se que 95,2% dos saldos activos transitados de 1999 respeitam à antecipação de parte dos empréstimos entrados na Tesouraria do Estado em 2000, para satisfação das necessidades brutas de financiamento de 1999, enquanto o remanescente respeita a saldos por regularizar provenientes de anos anteriores a 1999 (4,6%) e a saldos das contas de terceiros relativas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (destinada ao pagamento de abonos de representação e residência), à Caixa de Previdência e aos valores a regularizar em Bancos (0,2%).

Quadro VIII.1 – Evolução dos saldos activos das contas de terceiros

Designação da Conta	No final de 1999	No final de 2000
Custas em processos das contribuições e impostos	480.762.348$00	474.140.014$00
Depósitos com emolumentos pessoais cobrados nas Direcções e Repartições de Finanças	62.189.400$00	62.189.400$00
Depósitos de custas, multas e emolumentos a distribuir nos termos da alínea b) do artigo 17.º do DL n.º 48405, de 29 de Maio de 1968	3.983.460$00	3.983.460$00
Multas por infracções fiscais-parte dos funcionários das contribuições e impostos	38.734.560$00	38.734.560$00
Fundo de Estabilização Tributário	243$00	
FFAPAP/CEE-Acordo de pré-adesão I	1$00	
MNE-Fundo permanente		7.485.900$00
MNE-Abonos de representação e residência	93.892.465$00	
MNE-GSECP-Missões de serviço público		42.684$00
Vencimentos líquidos		106.701.092$00
Caixa de Previdência	8.819.364	
Caixa de Previdência Aduaneira	29.549$00	29.549$00
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	577.785$00	577.785$00
Caixa de Previdência das Forças Armadas	2.192$00	
Seguro de Grupo-Inter Atlântico	2.394$00	2.394$00
Instituto do Professorado Oficial Português	26.489$00	25.925$00
Títulos de anulação pagos nos termos do artigo 12.º do DL n.º 19968, de 29 de Junho de 1931	2.235.148.344$00	2.235.148.344$00
Saques da Marinha	151.543.114$00	151.543.114$00
Alcances	10.928.366$00	10.928.366$00
Bancos-Outros valores a regularizar	5.471.516$00	
ANSL-Antecipação de Fundos ao abrigo da alínea c) do artigo 30.º do DL n.º 191/99		800.000.000$00
DGDR-Antecipação de Fundos ao abrigo da alínea c) do artigo 30.º DL n.º 191/99		55.000.000.000$00
Produto empréstimo em moeda nacional-Período complementar 1999	64.940.957.063$00	
Produto empréstimo em moeda nacional-Período complementar 2000		40.148.850.896$00
Compra e venda de moeda estrangeira-Terceiros	4.593.495$00	4.246.164$00
Transferência de fundos-Consulados	173.880.448$00	173.880.448$00
Verbas comunitárias cativas para OE 2000		19.902.423$00
DUC's cobrados pelas entidades colaboradoras		62.924.530.849$00
Total	**68.211.542.596$00**	**162.162.943.367$00**

No final de 2000, registou-se um acréscimo de 137% nos saldos activos de contas de terceiros, devendo destacar-se que:

- Os saldos activos de maior antiguidade (provenientes de anos anteriores a 1999) permanecem por regularizar quase na totalidade, enquanto os saldos gerados em 1999 e transitados para 2000 foram integralmente regularizados.
- Os saldos resultantes dos movimentos registados como relativos a 2000, representam 98% do total dos saldos finais activos, compreendendo as seguintes situações:
  - Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia para satisfação oportuna dos encargos inerentes aos programas comunitários Sócrates e Leonardo da Vinci, no valor de 800 mil contos.
  - Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia para permitir pagamentos no âmbito da execução dos projectos financiados pelo segundo quadro comunitário de apoio e alguns adiantamentos por conta de transferências financeiras relativas ao terceiro quadro comunitário de apoio, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, dos quais se encontravam por regularizar 55 milhões de contos no final de 2000.
  - Antecipação de 40,1 milhões de contos dos empréstimos internos entrados na Tesouraria do Estado no designado período complementar da execução orçamental de 2000 (103,2 milhões de contos), para cobertura das necessidades brutas de financiamento.
  - Contabilização, na Tesouraria do Estado, das cobranças efectuadas pela SIBS, CTT e instituições de crédito, que teve como resultado o saldo activo de 62,9 milhões de contos nas contas de terceiros relativas à cobrança de documentos únicos por essas entidades.
  - Verbas destinadas a vencimentos líquidos, no valor de 106,7 mil contos.
  - Verbas cativas no âmbito das transferências de fundos comunitários, a favor de organismos sem autonomia financeira, no valor de 19,9 mil contos; esta conta é creditada pela cativação das verbas e é debitada pelo valor das verbas utilizadas, que constituem despesa orçamental, e pelo valor das verbas não utilizadas, que retornam aos gestores dos programas; no final do exercício, esta conta devia apresentar saldo nulo, pelo que a existência de saldo é reveladora de deficiências no processo de registo e de falta de controlo tempestivo sobre o mesmo.
  - Verbas destinadas ao fundo permanente e a missões de serviço público, da responsabilidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no valor de 7,5 mil contos, que no final de 2000 ainda se encontravam por regularizar.

Para analisar a evolução do sistema de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, os serviços do Tribunal procederam à identificação de factos considerados relevantes para o exercício de 2000, tendo verificado que foram introduzidas as seguintes alterações:

- No circuito específico das entidades colaboradoras na cobrança passaram a ser movimentadas, na classe de disponibilidades, contas afectas aos CTT e à SIBS, para dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do Despacho do Ministro das Finanças n.º 17492/99, de 7 de Setembro, que equipara, excepcionalmente e para efeitos contabilísticos, aquelas entidades a serviços com função de caixa.
- No circuito específico das tesourarias de finanças foi criada, para cada tesouraria, uma conta destinada a registar a cobrança de receitas em fase de execução fiscal, por documento único,

cuja movimentação passou a constar do "Resumo de Fluxo de Fundos", semanalmente enviado à DGT pela respectiva Caixa.

- Na classe destinada ao registo da execução do Orçamento do Estado foram criadas contas de receita do Estado relativas à cobrança de imposto do selo.
- Na contabilização dos fundos movimentados pela conta do Tesouro no Banco de Portugal, ao registo diário das operações juntou-se o registo do valor líquido das compensações de cheques e de transferências bancárias e interbancárias, em contas de terceiros criadas para esse efeito.
- Para os fundos e serviços autónomos com contas bancárias no Tesouro, a movimentação de fundos, continuando sob responsabilidade dos gestores de conta, através da prestação de serviços de tipo bancário (incluindo a disponibilização de produtos financeiros), passou a incluir a compensação de cheques provenientes dos organismos com contas no sistema de *homebanking* (do Tesouro), à semelhança do verificado desde 1999 com os cheques de IVA, e verificou-se a abertura de contas bancárias por parte de diversos organismos, em cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.
- No âmbito da prestação dos serviços de apoio à gestão da Tesouraria do Estado, intensificou-se a realização de aplicações financeiras dos excedentes de tesouraria noutras instituições de crédito, para além da aplicação diária no Banco de Portugal, passando essas aplicações e os respectivos juros a ser registados na Contabilidade do Tesouro.

Foram ainda criadas contas de operações de tesouraria em consequência da entrada em vigor do regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, nomeadamente, nas áreas relativas a:

- Antecipação de fundos pelo Tesouro em que, para além da antecipação da saída de fundos do Orçamento do Estado para permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do referido regime, foram antecipados fundos previstos no Orçamento da União Europeia, como dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do regime.
- Restituições de receita.

As modificações operadas no sistema da Contabilidade do Tesouro decorreram da aplicação do regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente de diplomas subsequentes que vieram regulá-lo, a Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro.

Nos pontos seguintes serão destacados os aspectos mais importantes dos procedimentos de registo e controlo utilizados, no que respeita às alterações introduzidas e às contas seleccionadas.

8.4.1 – Entidades colaboradoras na cobrança

No processo de contabilização das receitas orçamentais pela DGT, até 2000 os valores cobrados por documentos únicos eram inicialmente registados como receita de Imposto sobre o Rendimento (IR), devido ao Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria (SCE) não fornecer informação diária por tipo de receita cobrada mas apenas sobre o valor global cobrado mensalmente. Na contabilidade, este valor global era registado como cobrança de IR, quer para a parte cobrada pelas instituições de crédito (imputada previamente à Caixa DGT-IR sem existência física), quer para a parte cobrada através dos CTT e da SIBS.

Também mensalmente, a receita de IR era abatida do valor respeitante a impostos directos das autarquias (derramas). No final do ano, o valor determinado pelo SCE como relativo a cobrança de outros impostos, titulados por documentos únicos, era abatido à cobrança de IR e registado segundo a natureza das respectivas receitas e o seu destino (Continente ou Regiões Autónomas).

No que respeita à contabilidade de 2000, estabeleceu-se uma nova forma de contabilizar as operações de tesouraria quando utilizem na sua origem o documento único de cobrança, com base na informação fornecida pelo sistema informático de controlo de cobranças administrado pela DGT, tendo em vista atribuir diariamente a cada tipo de receita as cobranças respectivas, a registar mensalmente. Esta substituição do processo contabilístico consistiu em fazer anteceder a contabilização das receitas orçamentais por entidade administradora, pela discriminação da receita cobrada por serviço cobrador.

Numa primeira fase, é contabilizada a informação relativa ao ficheiro de extractos do SCE, debitando-se as contas de disponibilidades relativas aos CTT, à SIBS e às instituições de crédito e creditando-se as contas de terceiros relativas a essas entidades. Numa segunda fase, é contabilizada a informação relativa ao ficheiro de cobranças do SCE, debitando-se aquelas contas de terceiros e creditando-se as contas de receita do Estado. Finalmente, numa terceira fase, são contabilizados os valores transferidos para o Banco de Portugal, através da informação proveniente do SCT e do SPGT (Sistema de Pagamento de Grandes Transacções), debitando-se a conta corrente do Banco de Portugal e creditando-se as contas de disponibilidades relativas aos CTT, à SIBS e às instituições de crédito.

A nova contabilização resultou de alterações executadas no sistema informático de cobranças administrado pela DGT, com a finalidade de torná-lo apto a fornecer informação sobre as cobranças efectuadas num determinado período (dia), por entidade cobradora e por tipo de imposto arrecadado, uma vez que:

- Diariamente chegavam ficheiros de extractos que repartiam os movimentos pelas diversas entidades cobradoras intervenientes no sistema de cobranças do Estado, mas o SCE não dispunha de mapa que totalizasse diariamente os tipos de movimentos constantes de um determinado ficheiro de extractos de uma dada entidade cobradora, processado num determinado dia.
- O SCE fornecia também um único mapa para identificar as cobranças efectuadas num determinado período, por entidade cobradora e tipo de imposto arrecadado, mas que apresentava algumas disfuncionalidades, nomeadamente não considerar os documentos únicos cobrados mais do que uma vez (nas duplas cobranças, desde que os documentos em causa se encontrem reconciliados, cobrança/depósito, as mesmas deverão constituir receita do Estado, pelo que deverão também ser objecto de contabilização), apenas ser disponibilizado a pedido do utilizador do sistema e ter um período de processamento de cerca de onze horas.

Em termos operativos, manteve-se o processo de contabilização da cobrança, por documentos únicos, obtida pelas entidades colaboradoras, na Contabilidade do Tesouro, até serem obtidos os dados necessários à aplicação do novo procedimento, o que só veio a suceder no final do primeiro semestre de 2001. Foram então efectuados os seguintes lançamentos:

- No caso da cobrança de documentos únicos através das instituições de crédito, os movimentos até Setembro de 2000 foram anulados e registados de acordo com a nova contabilização, por intermédio de movimentos de regularização; os dados a partir deste mês, que ainda não tinham sido processados, foram-no já através dos novos procedimentos contabilísticos, mas também como regularizações, porque o período a que respeitavam já se encontrava encerrado.

- No caso da cobrança de documentos únicos através dos CTT e da SIBS, como estas entidades só passaram a ser relevadas contabilisticamente a partir de Julho de 2000, as cobranças obtidas até este mês tiveram de ser imputadas a essas entidades, como regularização.

Quadro VIII.2 – Saldos relativos às cobranças tituladas por documentos únicos

Designação da Conta	Saldo inicial DV	Movimento em 2000		Saldo final DV/(CR)
		Débito	Crédito	
Contas Recebedoras de DUC	38.170.293.938$00	482.895.542.565$00	499.818.357.156$00	21.247.479.347$00
Conta de disponibilidades CTT	28.432.611.854$00	904.607.141.541$00	926.887.378.044$00	6.152.375.351$00
Conta de disponibilidades SIBS		26.915.050.586$00	26.853.834.751$00	61.215.835$00
Caixas-Valores a Regularizar-CTT		973.975$00	8.197.779$00	(7.223.804$00)
Terceiros Ent.Colab.DUC-CTT		966.520.784.076$00	904.607.153.984$00	61.913.630.092$00
Terceiros Ent.Colab.DUC-SIBS		26.915.050.586$00	26.915.050.586$00	
Terceiros Ent.Colab.DUC-IC's		442.115.846.568$00	441.104.945.811$00	1.010.900.757$00
Valores DUC cobrados a regularizar		5.505.850$00	16.343.685$00	(10.837.835$00)
Receita DUC-DGAIEC			712.287.538$00	
Receita DUC-IVA			295.871.374.470$00	
Receita DUC-DGCI-IR			1.115.464.984.980$00	
Receita DUC-DGCI-Imp.Circ. e Cam.			3.343.626.878$00	
Receita DUC-DGCI-Imp.Selo			19.957.776.073$00	

No que respeita aos saldos finais, conforme se pode observar no quadro VIII.2, verificaram-se as seguintes situações:

- As contas de disponibilidades dos CTT e da SIBS apresentam saldo devedor, no valor de 6,1 milhões de contos e de 61,2 mil contos, respectivamente, evidenciando valores transferidos para a conta de terceiros destas entidades, pelo ficheiro de extractos, mas cuja transferência para o Banco de Portugal ainda não foi registada.

- As contas de terceiros afectas aos CTT e às instituições de crédito apresentam saldo devedor, no valor de 61,9 milhões de contos e de 1 milhão de contos, respectivamente, devido à transferência de valores constantes de ficheiros de cobranças, para as respectivas receitas, cuja entrada nessas contas de terceiros só vai ser registada por ficheiros de extractos em 2001; representando estes saldos 39% dos saldos activos das contas de terceiros, é de referir que, face ao circuito estabelecido, esta situação correspondeu à inversão das duas primeiras fases, relativamente às cobranças obtidas pelas referidas entidades em 2000 mas só transferidas para o Tesouro em 2001, e ficou a dever-se à necessidade de efectuar o registo dessas receitas no ano em que efectivamente foram cobradas.

Como já foi referido, a Contabilidade do Tesouro de 2000 passou a discriminar a receita orçamental titulada por documento único de cobrança, separando-a da restante, aliás como se observa no quadro VIII.2, constatando-se que essa receita totalizou, no final do ano, 1,4 mil milhões de contos, dos quais 1,1 mil milhões de contos respeitam a IR (77,7%).

Associadas à autonomização das receitas cobradas nas entidades colaboradoras e tituladas por documento único, foram criadas contas de regularização de receita orçamental de anos anteriores, nas áreas afectas à DGAIEC, à DSCIVA e à DGCI-IR. Dado que em 2000 o SCE não permitiu extrair informação por tipo de imposto, as regularizações efectuadas foram na sua totalidade afectas ao IR, ascendendo o saldo final a 271,4 mil contos.

No que concerne às transferências para as Regiões Autónomas, foram criadas contas para registar o Imposto sobre o Rendimento, o Imposto de Circulação e Camionagem e o Imposto do Selo, afectos àquelas regiões, que totalizaram, respectivamente, 27,8 milhões de contos, 29,9 mil contos e 140,9 mil contos. Saliente-se que a receita do Imposto do Selo foi pela primeira vez autonomizada na Contabilidade do Tesouro, com o valor de 19,8 milhões de contos.

Em consequência, na área da receita da DGCI-IR, a conta destinada à receita de Imposto sobre o Rendimento apenas representará a cobrança deste imposto que não é efectuada através de documentos únicos, mas a resultante do somatório de todos os créditos verificados nas contas do IR através de transferências interbancárias dirigidas ao Banco de Portugal (pelo que em 2000 o saldo final da conta é de apenas 322 mil contos), tendo sido proposta a alteração na designação dessa conta para evitar que seja associada à cobrança total do imposto em causa, passando a denominar-se "Cobrança – Receita do Estado – DGCI-IR – Outros Valores", alteração que só se verificará para a contabilidade de 2001.

Até final de 1999, a contabilização do valor das derramas foi efectuada, por abate, na conta acima referida ("Cobrança – Receita do Estado – DGCI-IR") e transferida para a conta de terceiros afecta às autarquias. Para 2000, esta dedução passou a ser autonomizada através da criação da conta "DGCI-IR-Derramas", com o valor de 53,3 milhões de contos.

Estas alterações merecem os seguintes comentários:

- Dado que a nova contabilização foi efectuada através de movimentos correctivos aos registos anteriormente executados pelo circuito anterior, tendo por finalidade o lançamento da agregação mensal dos dados obtidos no SCE, não foi possível nesta acção avaliar da tempestividade do registo e da adequada conciliação dos valores entre o núcleo responsável pela afectação dos valores às entidades cobradoras e o núcleo responsável pela imputação desses valores aos serviços administradores da receita.

- Também não foi possível obter evidência da conciliação diária entre a DGT e os serviços administradores, para validação do valor global da informação de cobrança nem da contabilização integral da receita; note-se que esta é uma recomendação que tem sido expressa pelo Tribunal em resultado de acções realizadas em anos anteriores e uma análise a considerar em acções futuras.

- Apesar disso, não pode deixar de reconhecer-se que a alteração deste circuito teve em conta a recomendação expressa pelo Tribunal de Contas, em anos anteriores, no sentido da DGT passar a registar a cobrança das diferentes receitas orçamentais na Contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo SCE e não por suportes documentais que podem conter valores que não correspondem a receitas cobradas (que deverão ser registados como valores a regularizar).

- A avaliação da adequação do procedimento de registo e controlo neste circuito de arrecadação da receita, passará também pela evolução dos saldos das contas recebedoras dos documentos únicos de cobrança; até às operações de regularização e encerramento da Contabilidade do Tesouro, estas contas têm apresentado, em anos sucessivos, saldos credores devido à falta de

controlo tempestivo sobre as mesmas; com o fecho anual da contabilidade, os saldos finais passam a devedores, de valor significativo, mantendo em operações de tesouraria valores destinados a receita orçamental.

Sobre este último aspecto, o Tribunal espera que, de futuro, a situação possa ser solucionada, uma vez que passa a haver possibilidade de conciliação diária através dos ficheiros de extractos e de cobrança.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGT apresentou os seguintes comentários, no que respeita à contabilização e conciliação da Receita Orçamental:

> *"No que se refere à Receita do Estado cobrada através de DUC (…) tem havido um esforço significativo quanto à conciliação de valores com as respectivas entidades administradoras, mediante o acordo prévio do último ficheiro a considerar nas correspondentes Tabelas e, inclusivé, em caso de subsistência de pequenas divergências, pela comparação dos próprios ficheiros de documentos – o universo dos documentos a considerar tem que ser o mesmo, dado que diariamente são transmitidos pela DGT os ficheiros contendo as cobranças efectuadas em cada entidade cobradora.*
>
> *Quanto à conciliação diária das cobranças ela é efectivamente realizada, mediante o envio de ficheiros de DUC cobrados e retorno de informação de documentos rejeitados.*
>
> *Foram ainda estabelecidos novos circuitos de informação sobre divergências detectadas entre a DGT e as entidades administradoras, cujas regularizações são de imediato solicitadas pela DGT à rede de Cobranças.*
>
> *Por outro lado, está em curso um concurso público para introdução de melhorias e alterações ao SCE visando também a automatização da contabilização da informação de cobrança e a conciliação automática das contas."*

O Tribunal entende que a conciliação diária das cobranças entre a DGT e as entidades administradoras é fundamental para eliminar as divergências que se têm verificado nos anos transactos, considerando importante a sua efectividade, bem como as medidas prosseguidas com vista à contabilização e conciliação automática das contas.

8.4.2 – Compensação de cheques e transferências bancárias

Outra modificação considerada relevante para o exercício de 2000 foi a operada na contabilização das entradas e saídas de fundos na conta do Tesouro no Banco de Portugal, em consequência da sua movimentação exclusivamente em euros, desde Janeiro de 1999, quando a generalidade dos pagamentos e recebimentos ainda era ordenada em escudos e a respectiva contabilização igualmente efectuada em escudos.

Tendo em vista o acompanhamento da movimentação diária e o apuramento dos arredondamentos a efectuar, a DGT procedeu à substituição de alguns dos procedimentos contabilísticos para o registo diário das operações, bem como do valor líquido das compensações de cheques, de transferências electrónicas interbancárias e da SIBS, tendo por finalidade a conferência imediata pelo respectivo extracto e o apuramento do saldo e de eventuais arredondamentos.

O Banco de Portugal envia extractos diários em euros dos movimentos da conta titulada pela DGT, designada, de acordo com as instruções emanadas do Banco, por conta única de liquidação, em que o

saldo representa o valor líquido das disponibilidades do Tesouro, ou seja, o resultante da compensação diária entre as entradas e as saídas de fundos.

Dos testes efectuados à informação constante desses extractos, constatou-se que os valores recebidos e pagos através do Sistema de Pagamento de Grandes Transacções (SPGT), valores superiores a 100 mil contos, aparecem individualizados enquanto os restantes fluxos, vertidos do Sistema de Compensação do Tesouro (SCT), aparecem pelo seu valor líquido (isto é, pela diferença entre recebimentos e pagamentos). Na primeira compensação diária (manhã), o valor líquido de entradas e saídas de fundos pode ser positivo ou negativo, consoante as entradas sejam superiores ou inferiores às saídas, respectivamente. A segunda compensação (tarde) apenas se refere a entradas de fundos, pelo que é sempre positiva.

O saldo dado a conhecer pelo SPGT representa em cada momento o saldo no Banco de Portugal, cabendo ao Gabinete de Gestão de Tesouraria acompanhar a evolução desse saldo, nomeadamente na sua função de gestão da tesouraria do Estado (previsão e execução do plano de tesouraria) com vista à aplicação diária das disponibilidades no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito (com quem a DGT estabeleceu acordos e segundo os limites de aplicação, em cada instituição, definidos por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças). No final do dia, o saldo da conta corrente do Tesouro no banco central é meramente residual (próximo do milhar de escudos).

Para acompanhamento dessa movimentação diária foram, então, criadas contas de terceiros que serviram como contrapartida à contabilização diária das operações bem como do valor líquido das compensações de cheques e de transferências bancárias e interbancárias. Estas contas denominadas "Compensação-Cheques", "Compensação-TEI" e "Compensação-SIBS" foram saldadas, no final de cada mês, mediante os lançamentos mensais de contrapartida nas contas directamente envolvidas nas operações.

Estas contas são contabilizadas de duas formas. No caso dos valores entrados na conta corrente do Tesouro, são contabilizadas a crédito por esses recebimentos e a débito (no final do mês) por afectação dos valores às respectivas contas recebedoras. No caso dos valores saídos da conta corrente do Tesouro, são contabilizadas a débito pelos pagamentos e a crédito (no final do mês) por afectação dos valores às respectivas contas pagadoras. Mensalmente essas contas devem ser saldadas por afectação integral às respectivas contas recebedoras ou pagadoras desses valores.

Para que esses lançamentos mensais fossem efectuados foi necessária a disponibilização de mapas mensais com valores agregados por balcão (do Tesouro) e por número de conta. Com o objectivo de conferir maior controlo a essa movimentação, a DGT estabeleceu um conjunto de procedimentos de registo contabilístico tendo em vista a correspondência diária do extracto da contabilidade com o extracto bancário da conta corrente do Tesouro.

A movimentação registada nestas contas foi a seguinte:

Quadro VIII.3 – Movimentação registada nas contas de compensação

Designação da Conta	Movimento em 2000	
	Débito	Crédito
Compensação de Cheques	908.283.531.476$00	908.283.531.476$00
Compensação de TEI	1.572.068.351.807$00	1.572.068.351.807$00
Compensação da SIBS	31.666.042.075$00	31.666.042.075$00

Do tratamento e análise efectuados aos registos e aos documentos de suporte dos extractos bancários, bem como dos esclarecimentos que foram prestados para justificar as divergências e lapsos detectados no decurso dessa análise, deve destacar-se, no que respeita à contabilização e ao controlo que:

- As contas de compensação foram movimentadas diariamente de forma global, por cada linha desse extracto, e regularizadas mensalmente por imputação às contas destinatárias, do valor global líquido das suas transacções nesse período.
- Os créditos (recebimentos) foram, em regra, contabilizados com base nos detalhes produzidos pelo SPGT, onde aparecem individualizados, e os débitos foram contabilizados por agregação com recurso a mapas de apoio, não normalizados e elaborados a partir de várias fontes de informação; no caso, dos créditos recebidos do SPGT relativos à transferência dos fundos depositados nas contas recebedoras das alfândegas, das tesourarias de finanças e de documentos únicos de cobrança, os detalhes do SPGT foram utilizados para elaboração de uma tabela em aplicação informática, com a correspondência entre os números de identificação bancária (ordenante/destinatário) e código contabilístico, que serviu de base contabilística.
- Esta situação originou que os valores processados pelo SPGT fossem registados directamente nas contas de destino, enquanto os processados noutros sistemas eram agregados para imputação no final do mês; desta forma, os saldos existentes nas contas durante o mês não correspondem à realidade, devido ao desfasamento dos registos.
- Sendo o saldo contabilístico das contas actualizado mensalmente e sendo conhecido o atraso na contabilidade, este procedimento teve como consequência uma redução da informação disponível.
- Uma vez que a contabilização dos movimentos de cada entidade foi pelo conjunto das suas operações no mês, o cruzamento de operações individualizadas de determinado dia relativas a determinada entidade, só foi possível através da consulta de vasta documentação, processada nos diversos sistemas informáticos.
- Ao contrário das cobranças efectuadas pelos CTT, os valores cobrados pela SIBS não foram directamente registados naquela conta porque o valor conhecido é o líquido pelo que é necessário ainda uma operação de desagregação, feita apenas no final do mês.
- A possibilidade de erro na imputação dos valores às contas de destino foi maior porque basicamente foi realizada à custa de procedimentos inadequados baseados na elaboração de mapas auxiliares (extracontabilísticos), elaborados por registo manual, e a comparação de movimentos diários com acumulados mensais aumentou o peso administrativo na realização das tarefas de conciliação e na justificação dos valores por regularizar.
- A melhoria que poderia advir do controlo do saldo no Banco de Portugal foi atenuada pela excessiva carga administrativa, para obter informação destinada à contabilidade, e pela redução do controlo sobre a contabilização das operações de tesouraria.

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de que o procedimento de registo diário deverá ser extensível à totalidade das contas para viabilizar o correcto acompanhamento e registo da movimentação destes fundos que permita relacionar de forma directa e inequívoca os valores recebidos (pagos) no (pelo) Tesouro, com os depósitos (pedidos de pagamento) efectuados pelas diversas entidades.

Por sua vez, o aumento do controlo sobre a movimentação dos fundos na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal terá de se traduzir na definição de circuitos processuais mais simples baseados na transmissão automática dos dados, minimizando a intervenção humana no processamento dos dados e a produção de documentos extracontabilísticos.

Sobre esta matéria, saliente-se que, para a informação contabilística de 2002, a DGT encontra-se a realizar testes relativos à automatização dos dados, tendo desenvolvido software específico para contemplar as situações de inserção no SGT daquela informação. Esperando que o sistema venha efectivamente solucionar as divergências apontadas, o Tribunal de Contas não deixará, em auditorias futuras, de analisar a sua implementação e avaliar a efectividade dos respectivos resultados.

8.4.3 – Fundos e serviços autónomos

O registo e controlo, pela DGT, da movimentação das contas do Tesouro afectas aos fundos e serviços autónomos apresentou alterações significativas no final de 1999 e em 2000. Essas alterações foram resultado da entrada em vigor da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, que veio orientar a abertura de contas na DGT, e da migração das contas abertas no sistema de meios de pagamento do Tesouro para o sistema de *homebanking*.

O artigo 50.º do regime da Tesouraria do Estado, determina a obrigatoriedade de serem depositados no Tesouro todos os depósitos e disponibilidades de tesouraria dos serviços e fundos autónomos, a partir do início do terceiro ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma em causa, ou seja, a partir de 2002.

No entanto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, veio definir que, até ao final do ano de 2000, devem ser transferidos no mínimo 30% do total verificado no último dia do ano (e até ao final de 2001, no mínimo 60% desse total). Determina ainda que durante o período de transição, cada organismo, não pode manter junto de uma única instituição bancária mais de 15% do total dos recursos aplicados fora do Tesouro, salvo excepção legalmente estabelecida. Previa-se também que no prazo de seis meses seria feita uma avaliação de eficácia e das práticas de funcionamento do sistema (ou seja, final do ano em apreço).

A avaliação do grau de implementação da Resolução do Conselho de Ministros não foi, no presente ano, preocupação do Tribunal de Contas. Esta matéria será objecto de análise em futuras acções considerando que, a informação disponível para este efeito é, por enquanto, insuficiente.

A análise levada a efeito pelo Tribunal de Contas, no que aos fundos e serviços autónomos respeita, centrou-se no estudo de contas de operações de tesouraria, seleccionadas com base em critérios previamente definidos e com o objectivo de apreciar a consistência, correcção e regularidade dos registos constantes do extracto da contabilidade e do extracto bancário respectivo.

Em consequência seleccionaram-se alguns registos contabilísticos, examinou-se a respectiva documentação de suporte e procedeu-se à análise dos procedimentos de controlo adstritos. Como corolário do trabalho efectuado, apresentam-se os resultados da análise à conta da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, integrada no sistema de meios de pagamento (Balcão 0010) do Tesouro, e à conta afecta ao Programa Operacional do Ambiente, no âmbito do terceiro quadro comunitário de apoio, integrada no sistema de *homebanking* (Balcão 0112) do Tesouro.

Com a extinção em 9 de Fevereiro de 2000 do Fundo para a Cooperação Económica, que até 1999 integrava o Instituto de Cooperação Portuguesa, sucedeu-lhe a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). De acordo com os seus estatutos (Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto), a APAD tem por objecto promover a realização de projectos, designadamente sob a forma de investimento directo de agentes económicos portugueses, que contribuam para o desenvolvimento dos países receptores de ajuda pública e para o fortalecimento das relações de cooperação, em especial com os países africanos de língua oficial portuguesa.

Integram o património inicial da APAD os saldos das operações do Fundo para a Cooperação Económica apurados à data da sua extinção, bem como os bens do Estado e do Instituto da Cooperação Portuguesa que, na mesma data, estavam afectos àquele Fundo.

A APAD beneficiou, durante o ano em análise, de 17,3 milhões de contos, destinados ao financiamento da política de cooperação externa e da participação portuguesa em operações humanitárias no exterior. Daquele valor, 14,1 milhões de contos referem-se a transferências do Ministério dos Negócios Estrangeiros e 3,2 milhões de contos provêm de transferências correntes do Ministério das Finanças, no âmbito do Capítulo 60.

Na Contabilidade do Tesouro, foi criada a conta relativa à APAD, em Maio de 2000, para registar os movimentos posteriores à data de extinção do Fundo para a Cooperação Económica, a que foi atribuído o mesmo número de identificação bancária da conta do Fundo, constante do sistema de meios de pagamento do Tesouro. A conta destina-se a contabilizar as verbas provenientes da Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Relações Internacionais, no âmbito dos projectos de cooperação portuguesa, sendo creditada pelas verbas recebidas para financiar esses projectos e debitada pelas ordens de pagamento a favor dos respectivos beneficiários.

Verificou-se que, apesar de extinto em Fevereiro, o Fundo para a Cooperação Económica continuou a registar movimentos após essa data, devido à conta permanecer activada. Da análise ao extracto contabilístico dessa conta, constatou-se que esses movimentos foram resultantes de parte dos pagamentos relativos ao mês de Fevereiro, de créditos bancários a favor da entidade e de estornos, originados por valores indevidamente registados na conta, quando se destinavam ao Instituto de Gestão do Crédito Público. Esses movimentos ocorreram até final de Julho. Em 31 de Julho, foi transferido o saldo final dessa conta, no valor de 9,3 milhões de contos, para a conta da APAD, que entretanto já apresentava registos referentes a pagamentos efectuados desde Fevereiro, totalizando um saldo devedor de 3,6 milhões de contos, ou seja, registos de saídas de fundos anteriores à criação da conta (em Maio), sem previamente ter sido registada qualquer entrada de fundos.

Da análise ao extracto contabilístico da APAD, constatou-se que apesar do registo dos pagamentos ser efectuado por agregação dos movimentos do mês, nem sempre esses movimentos foram integralmente imputados ao mês em que se realizaram, como foram os casos relativos ao pagamento realizado no mês de Março, no valor de 3,1 mil contos, mas registados em Abril e aos pagamentos dos meses de Agosto e de Setembro, no valor de 1,8 mil contos e de 9,6 mil contos, respectivamente, apenas registados em Outubro.

A diferença entre o saldo final da contabilidade e o saldo final existente no sistema de meios de pagamento do Tesouro foi de 20 mil contos, referente a um pagamento ao exterior, realizado em 30 de Outubro mas que ainda não aparece reflectido no extracto bancário, facto que põe em causa a tempestividade das conciliações.

A análise do extracto bancário permitiu constatar também diferenças significativas entre a data do movimento e a data-valor.

Outra conta analisada foi a relativa ao Programa Operacional do Ambiente, criada no seguimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, que define as estruturas de gestão do terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III), na qual se inclui a Intervenção Operacional do Ambiente QCA III.

A conta destina-se a contabilizar as verbas provenientes das transferências do FEDER para o Programa Operacional do Ambiente, no âmbito do QCA III, sendo creditada pelas verbas recebidas daquele fundo comunitário e debitada pelas ordens de pagamento a favor dos respectivos destinatários.

A análise da conta "Programa Operacional do Ambiente – QCA III" permitiu extrair algumas observações no que respeita aos critérios de contabilização. Essas observações foram obtidas do confronto entre o extracto da contabilidade e o extracto do sistema de *homebanking*, à semelhança da metodologia adoptada no estudo da conta da APAD no Tesouro.

A conta apresentou movimentos só a partir de Outubro de 2000. O primeiro movimento registado respeitou a um crédito proveniente da conta "DGDR – QCA III", realizado através do sistema informático Movimento de Operações Escriturais (MOE), em 13 de Outubro, mas registado na contabilidade apenas em 31 de Outubro, uma vez que os dados processados pelo MOE (através do Diário 8) são contabilizados mensalmente.

Foram também subscritos dois Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo (CEDIC), no valor total de 900 mil contos, os quais foram transferidos da conta em análise para a conta relativa ao Instituto de Gestão do Crédito Público no Tesouro, em 13 de Novembro, transferência essa registada no Diário 8 em 30 de Novembro. De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99, de 24 de Junho, cabe a este instituto a emissão e colocação deste produto financeiro.

Para além da subscrição de CEDIC, o extracto da contabilidade evidencia as aplicações em depósitos a prazo, disponibilizados e remunerados pela DGT, de acordo com o Despacho n.º 1753/99-Secretário do Estado do Tesouro e Finanças, de 22 de Setembro. Em 27 de Novembro foi registada uma entrada no valor de 180 mil contos proveniente da conta designada por "Depósitos a prazo", referente ao reembolso de uma aplicação. Porém a subscrição da aplicação só foi registada em 30 de Novembro, isto é, após o registo do respectivo reembolso. Esta situação verificou-se porque a subscrição da aplicação em depósitos a prazo foi contabilizada no Diário 8, com registo mensal, enquanto o reembolso da aplicação foi registado no Diário 5 (movimentos escriturais), com registo diário. Os juros obtidos da aplicação não foram registados nessa data, mas apenas em 31 de Dezembro, no Diário 8.

Verificou-se assim que no extracto do sistema *homebanking*, os juros ilíquidos das aplicações em depósitos a prazo foram creditados na conta bancária do "Programa Operacional do Ambiente – QCA III", nas respectivas datas de vencimento, juntamente com o reembolso do capital aplicado, tendo sido debitada a parcela destinada ao Imposto sobre o Rendimento. No extracto contabilístico, os juros, para além de terem sido registados, no Diário 8, em data posterior à do extracto bancário, foram contabilizados pelo valor líquido, tendo a parte relativa ao imposto sido transferida para a conta da respectiva receita.

As situações detectadas suscitam os seguintes comentários:

- No sistema de meios de pagamento do Tesouro os extractos foram elaborados por digitação manual das operações pelos gestores de conta na aplicação informática, enquanto no sistema de *homebanking* os extractos foram obtidos de forma automática; em ambos os casos, os gestores

de conta fazem a conciliação com o extracto da contabilidade; contudo, esta conciliação não tem sido feita com a periodicidade desejável, no mínimo mensal, provocando a existência de valores por regularizar.

- Os extractos de tipo bancário, do sistema de meios de pagamento do Tesouro e do sistema de *homebanking*, apresentaram registos de data de movimento e de data-valor com diferenças significativas, em particular os do sistema de meios de pagamento do Tesouro.

- A possibilidade de introdução de movimentos manuais tendo como base de suporte as guias de receita não se revelou adequada pois permitiu registar movimentos após o fecho do Sistema de Movimento de Operações Escriturais (depois das 13 horas), possibilitando a inclusão de registos em período diferente daquele em que efectivamente se registaram.

- Os critérios de registo no extracto bancário não coincidem com os critérios de contabilização, facto que dificulta a detecção de erros; o registo no sistema ocorreu diariamente enquanto a contabilização só foi efectuada mensalmente; a probabilidade de desfasamentos entre o registo da contabilidade e o do sistema de *homebanking* aumenta significativamente e só é possível ultrapassar havendo maior coordenação entre núcleos; aliás, na contabilidade foram também registados movimentos com data diferente da data real, como foi o caso dos juros da aplicação em depósitos a prazo.

- Os critérios de contabilização assentam no registo agregado (do conjunto de movimentos do mês) e no registo diário (de cada movimento), pelo que a informação constante dos extractos se revelou incongruente, na medida em que surgem registados reembolsos antes das respectivas aplicações.

- A intensidade do fluxo de informação e a falta de intervenção dos gestores de conta no processo de contabilização das operações verificadas nas respectivas contas, fez aumentar a documentação de suporte por contabilizar e por arquivar.

- A contabilização dos juros resultantes de aplicações financeiras (em depósitos a prazo e em CEDIC) foi feita pelo seu valor líquido, ou seja, deduzido do imposto a pagar; no caso do produto da aplicação em títulos de dívida pública, o crédito dos juros foi realizado em conjunto com a amortização do capital, já o mesmo não se verificando para os juros dos depósitos a prazo.

- Não foi possível obter evidência de que os gestores de conta têm acesso a todos os extractos enviados mensalmente pelo Instituto de Informática aos organismos detentores de conta bancária no Tesouro.

- Tendo em conta estas considerações, o Tribunal recomenda uma maior fluidez na transmissão de informação (e documentação) entre o serviço que processa o registo e exerce o controlo na Contabilidade do Tesouro e os restantes serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado, responsáveis pela documentação de suporte e pela prestação de serviços de tipo bancário.

- Recomenda também a desactivação da conta no sistema meios de pagamento do Tesouro aquando da passagem para o sistema de *homebanking* e a utilização de um modelo de conciliação mensal, devidamente assinado e arquivado.

Relativamente à divergência entre a informação constante dos extractos bancários e os registos contabilísticos, a DGT confirma que *"a maioria das divergências entre os registos contabilísticos e os constantes dos subsistemas de apoio a gestão de contas, resulta precisamente do facto de ainda não se ter*

conseguido efectuar a integração dos sistemas operacionais com o sistema contabilístico", alegando ainda que "a escassez de meios humanos, não permitiu corrigir as situações de discrepância com a periodicidade desejada - no mínimo no final de cada mês, pelo que se reafirma a estrita relação entre a qualidade do processo contabilístico e o nível de automatização do tratamento da informação."

Esperando que essa integração e automatização venha efectivamente solucionar as divergências apontadas, o Tribunal de Contas não deixará, em futuras acções, de analisar a sua implementação e avaliar a efectividade dos respectivos resultados.

Para além da análise de contas, os serviços do Tribunal procederam à comparação do saldo final entre as contas integradas no sistema de *homebanking* do Tesouro (segundo informação prestada pela DGT) e as contas correspondentes no sistema contabilístico, tendo sido apuradas divergências no valor global de 18,1 milhões de contos que, no essencial, ficou a dever-se a movimentos ainda registados na contabilidade de 2000, como afectos ao designado período complementar.

8.4.4 – Antecipação da saída de fundos previstos no Orçamento do Estado

Na sequência da criação da conta "Antecipação de fundos previstos no OE, nos termos da alínea b), n.º 1 do art. 30.º do DL n.º 191/99, de 5 de Junho" foram criadas as rubricas contabilísticas relativas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral do Orçamento.

Nestas rubricas foram registados adiantamentos de fundos no valor total de 65,8 milhões de contos, operações activas que vieram a ser integralmente regularizadas pela posterior afectação do valor das despesas orçamentais, cuja utilização tinha sido antecipada.

De referir ainda que, continua por regularizar desde 1998, o saldo credor, no valor de 3,2 mil contos, originado na conta "Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90", substituída pela conta em análise, saldo que voltou a não ser objecto de reposição conforme recomendação do Tribunal nos relatórios de 1998 e 1999.

8.4.5 – Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

Uma das alterações que o actual regime de tesouraria veio estabelecer, no que respeita às operações de tesouraria, foi alargar o seu âmbito, designadamente em matéria de antecipação de fundos, consagrando-se agora também a possibilidade de o Tesouro, através das denominadas Operações Específicas do Tesouro - OET, antecipar fundos previstos no Orçamento da Comunidade Europeia, de acordo com o que dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º e o n.º 2 do artigo 31.º do regime da Tesouraria do Estado.

Ao abrigo desta disposição, em 2000 foram realizadas as operações seguidamente analisadas.

Programas comunitários Sócrates e Leonardo da Vinci

Por Despacho do Subdirector-Geral do Tesouro, de 12 de Outubro de 2000, foi autorizada a criação, no Plano de Contas do Tesouro, da conta "ANSL - Antecipação de Fundos alínea c) n.º 1 art.º 30.º Dec-Lei 191/99".

Nesta conta veio a ser registada a saída de 800 mil contos, como antecipação de verbas previstas no Orçamento da União Europeia, com base no pedido formulado pela Agência Nacional para os programas comunitários Sócrates e Leonardo da Vinci, para pagamento de acções no arranque da segunda fase de gestão dos referidos programas, a decorrer entre 2000 e 2006.

Esta antecipação foi autorizada pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), por Despacho n.º 1413/2000, de 12 de Setembro, salvaguardando-se, com esta autorização, o disposto no n.º 13 da Portaria n.º 958/99, de 24 de Agosto, do Ministro das Finanças, que veio regulamentar as condições das designadas OET, em execução do disposto no n.º 3 do artigo 30.º do regime da Tesouraria do Estado.

Considerando que de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do regime da Tesouraria do Estado, a regularização de operações de antecipação efectuadas ao abrigo da alínea c) do artigo 30.º pode ter lugar até ao final do designado período complementar da execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação, e a regularização se efectuou em 29 de Janeiro de 2001, portanto dentro do designado período complementar previsto no Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio, a DGT considera que aquele prazo foi, por conseguinte, respeitado.

Transferências Comunitárias FEDER

Por Despacho do Subdirector-Geral do Tesouro de 13 de Outubro de 2000, foi autorizada a abertura da conta "DGDR-Antecipação de Fundos al. c) n.º 1 art. 30.º DL 191/99".

No âmbito da movimentação desta conta, foi efectuado um pedido pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), no valor de 30 milhões de contos, para antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, dada a necessidade de proceder a pagamentos no âmbito da execução de projectos financiados pelo segundo quadro comunitário de apoio (QCA II) e ainda para efectuar alguns adiantamentos por conta de transferências financeiras relativas ao terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III).

Segundo informação da DGT, de 21 de Julho de 2000, as condições necessárias para a autorização deste pedido eram as seguintes:

- Manutenção das verbas comunitárias (incluindo os valores antecipados) relativas à execução dos QCA II e III depositadas em contas do Tesouro (uma por cada intervenção operacional existente) até à entrega aos beneficiários finais.
- Assumpção pela DGDR da responsabilidade total pelos projectos elegíveis e pelo cumprimento de todas as disposições comunitárias e nacionais aplicáveis.
- Cumprimento dos requisitos exigidos pelo n.º 7 da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.
- Garantia de cobertura financeira da operação mediante a obtenção da anuência do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) à eventualidade de antecipação de emissão de dívida de valor equivalente, de molde a evitar situações de ruptura na Tesouraria.
- Prazo de regularização excepcional para este tipo de operação a incluir na Lei do Orçamento do Estado para 2001; para o efeito foi proposto um projecto de norma em que a regularização das operações de antecipação de fundos dos quadros comunitários de apoio pudesse ser efectuada até ao final do exercício orçamental de 2003.

Precedendo parecer da Directora-Geral do Tesouro em 24 de Julho de 2000, que faz depender a autorização para a antecipação pedida pela DGDR da conjugação das condições previamente descritas, o SETF, por Despacho n.º 1345/2000, de 29 de Agosto, considerando que estão reunidas essas condições, autoriza a antecipação nos termos propostos.

Sobre este procedimento, é de referir que, no momento em que o Secretário de Estado autorizou a referida antecipação – 29 de Agosto de 2000 – só tinha competência para autorizar uma operação cujo prazo de regularização fosse estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do regime da Tesouraria do Estado, por se tratar de uma antecipação efectuada ao abrigo da alínea c) do artigo 32.º.

Considerando, de acordo com o n.º 1 do artigo 30.º do Código do Procedimento Administrativo, que a competência dos órgãos públicos se fixa no momento em que se inicia o procedimento, neste caso, no momento da prática do acto que se consubstanciou na referida autorização, o SETF não detinha competência para autorizar uma operação nos termos em que a fez – condicionada à inclusão de uma norma no Orçamento do Estado para 2001, que viesse estabelecer o prazo de regularização excepcional proposto pela DGT.

Acresce que, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE) - Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de orçamento para o ano económico seguinte até 15 de Outubro, competindo àquele órgão de soberania discutir, votar e aprovar, se for caso disso, o Orçamento do Estado até 15 de Dezembro (cfr. a alínea g) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa e o n.º 1 do artigo 14.º da LEOE).

Esta apreciação não se altera pelo facto de a Lei do Orçamento do Estado para 2001 ter vindo posteriormente a incluir uma norma relativa à antecipação de fundos dos quadros comunitários (artigo 64.º) em que se estabelece, efectivamente, que as operações efectuadas para garantir o encerramento do QCA II e o início do QCA III deverão ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2003. E não se altera porque o fundamental é aferir da competência do SETF no momento em que é autorizada a operação em causa.

A propósito deste tipo de antecipações, importa salientar que a Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, que aprovou o Orçamento do Estado para 2000 já continha, no Capítulo XIV, respeitante às operações activas, regularizações e garantias do Estado, uma disposição - artigo 79.º - relativa a antecipações de fundos dos quadros comunitários de apoio.

De acordo com o disposto no n.º 1 dessa norma, o Governo ficava autorizado, até certos limites, a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da União Europeia, através do Orçamento do Estado. O n.º 2 do citado artigo 79.º respeitava à regularização das referidas operações activas e estabelecia como prazo o final do exercício orçamental de 2003, ficando as entidades competentes autorizadas a cativar as respectivas verbas transferidas pela Comissão.

Apesar disso, esta norma não foi invocada na informação da DGDR que contém o pedido de antecipação de fundos em causa, nem na referida informação da DGT, em que foi apreciado esse pedido. Assim sendo, o procedimento conducente à autorização da operação solicitada pela DGDR não pode ser considerado legalmente válido porque o SETF não detinha competência para autorizar essa operação nos termos em que a fez.

No que concerne à regularização dos 30 milhões de contos antecipados, os 5 milhões adiantados ao QCA III foram regularizados com os valores das primeiras transferências relativas ao referido quadro efectuadas pela Comunidade em 18 de Outubro de 2000.

Por Despacho n.º 1966-A/2000, do SETF, de 18 de Dezembro, veio a ser autorizado um segundo pedido de antecipação de fundos por parte da DGDR, no valor de 30 milhões de contos, no âmbito e com o mesmo fim da antecipação previamente analisada, o qual foi justificado pelo facto dos atrasos ocorridos nas transferências do FEDER serem incompatíveis com o ritmo de execução dos projectos na fase final de encerramento do QCA II e inicial do QCA III.

A DGT, em Informação de 6 de Dezembro de 2000, considera que a operação solicitada pode ser autorizada, desde que se verifiquem os requisitos exigidos para a operação anterior. Designadamente, que seja assegurada a cobertura financeira da operação, mediante a obtenção da anuência do IGCP à eventualidade de antecipação de emissão de dívida de valor equivalente, de molde a evitar situações de ruptura na Tesouraria.

Segundo a mesma Informação, a Lei do Orçamento do Estado para 2001 deve prever um prazo de regularização excepcional para este tipo de operação, de acordo com a proposta já efectuada pelo Tesouro para a antecipação anterior, por ser previsível a ultrapassagem do prazo previsto na alínea b) do artigo 32.º do regime da Tesouraria do Estado. Deve também ser assegurado que o valor eventualmente não reposto no final do exercício de 2003 seja regularizado por via orçamental, tendo em conta que é da estrita competência da DGDR a autorização caso a caso destas antecipações.

Tal como para a primeira antecipação, o procedimento conducente à autorização da operação solicitada pela DGDR não pode ser considerado legalmente válido porque o SETF não detinha competência para autorizar essa operação nos termos em que a fez.

A Informação da DGT refere não ser proposta remuneração desta operação por se considerar uma situação excepcional e estar assegurado, com a DGDR, que tem conta aberta na DGT, que as verbas dos QCA II e III só sairão do Tesouro na medida do estritamente necessário à execução dos projectos.

No que respeita a este último aspecto, o n.º 10 da Portaria previamente citada determina que, designadamente, as antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, vencem juros a uma taxa acordada entre a DGT e a entidade que se constitui devedora, tendo em conta as taxas do mercado monetário para prazos semelhantes, a qual, salvo casos excepcionais devidamente justificados, não pode ser inferior à taxa de juro mínima de remuneração das aplicações de disponibilidades da Tesouraria do Estado. A ideia subjacente à existência de uma remuneração é que o Tesouro possa obter uma compensação financeira que suporte a realização deste tipo de operações.

Em 31 de Dezembro de 2000 encontravam-se por regularizar 55 dos 60 milhões de contos relativos a estas duas operações.

8.4.6 – Restituição de receitas

Por força do regime legal da Tesouraria do Estado, a conta "Restituição de Receita ao abrigo do DL 113/95 – DGT" foi substituída pela conta "Restituição da Receita ao abrigo do DL n.º 191/99", criada por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 28 de Janeiro de 2000.

Esta conta deve ter por finalidade, o registo das operações relativas à restituição de receitas originárias de cobranças indevida ou excessivamente contabilizadas em Receita Orçamental devendo ser, em regra, creditada por transferência da conta "Reembolsos-DGT" (que regista a débito, as devoluções de receita na tabela da DGT como restituições da respectiva cobrança) e debitada pela afectação dos valores a restituir aos respectivos beneficiários.

Durante o ano de 2000, a conta "Restituição da Receita ao abrigo do DL n.º 191/99" registou a seguinte movimentação digna de relevo:

- Em 3 de Janeiro (data anterior à autorização para abertura da conta) foi registada uma entrada, no valor de 5,3 milhões de contos, por transferência do saldo da conta "Restituição de Receita ao abrigo do DL 113/95 – DGT" que correspondia quase integralmente às receitas de 1999 consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário (FET), as quais foram, por sua vez, transferidas, em 30 de Junho, para a conta do Tesouro titulada por esse Fundo.

- Em 29 de Dezembro foi registada a entrada das receitas de 2000 consignadas ao FET, no valor de 5,5 milhões de contos, por contrapartida de dedução ao crédito da conta de receita orçamental cobrada pela DGT (operação escritural a que correspondeu o abate do mesmo valor às receitas inscritas na tabela da DGT); esta operação deve-se ao facto do valor total da consignação ser efectivamente apurado no ano seguinte ao que as receitas respeitam, só então se tornando possível efectuar a respectiva transferência para a conta afecta ao FET, razão pela qual o referido valor correspondeu quase integralmente ao saldo final (credor) da conta.

- Para além das operações relativas ao FET verificaram-se outras deduções às receitas que, não tendo sido afectas aos respectivos beneficiários até final do ano em que foram deduzidas, também integraram os saldos finais de 1999 (da conta "Restituição de Receita ao abrigo do DL 113/95 – DGT") ou de 2000 (da conta "Restituição da Receita ao abrigo do DL n.º 191/99").

- Ao contrário das restantes operações, as deduções relativas ao FET não foram inscritas na tabela da DGT como restituições mas por abate às receitas cobradas (84,8% desse valor foi abatido à receita de IVA - 2,5 milhões de contos, e à receita de IRS e IRC - 2,2 milhões de contos).

- Verificou-se ainda que parte substancial das operações (incluindo as do FET) não correspondeu a restituições porque os valores não foram devolvidos mas objecto de reafectação a uma entidade ou finalidade específicas.

- Foi o caso da dedução de 273,4 mil contos à receita registada na tabela da DGT relativa a juros de aplicações financeiras em instituições de crédito que, por intermédio desta conta, foram transferidos para receita da DGCI-IR, devido a não ter sido efectuada retenção de IRC nesse valor quando esses juros foram pagos.

- Não foi cumprida a recomendação do Tribunal de Contas constante dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1998 e de 1999, no sentido de que as operações efectuadas para salvaguarda da consignação de receitas ao FET sejam registadas de forma similar à utilizada para as outras receitas consignadas e não utilizadas, nomeadamente, através da utilização da conta de operações de regularização de escrita orçamental em vez da conta de restituições de receita.

- A contabilização das restituições na tabela da DGT foi efectuada pelo apuramento dos valores a restituir e antecedeu a entrega desses valores às entidades beneficiárias, procedimento que o Tribunal tem defendido para a contabilização dos restantes reembolsos e restituições.

- A análise da documentação de suporte permitiu decompor os 16 movimentos creditados nesta conta em 29 operações (e dois registos errados mas rectificados) com o valor global de 11,2 milhões de contos, 96,7% do qual relativo às receitas de 1999 e de 2000 consignadas ao FET.

- O saldo da conta "Restituição de Receita ao abrigo do DL 113/95 – DGT" transitado do ano anterior e transferido para esta conta, integrou um desvio resultante de erro no registo de uma

entrada naquela conta (por valor inferior ao correcto) face ao registo da correspondente saída (pelo valor correcto); um sistema de registo que relacionasse os valores de entrada e de saída, por operação ou por conjunto de operações identificado por código específico, revelaria as operações por regularizar e evitaria a inclusão de valores incorrectos no saldo a transitar para o ano seguinte.

- Para além da operação relativa à consignação de receitas de 2000 ao FET, transitaram para 2001 mais quatro operações por regularizar (restituições por entregar), três das quais creditadas em Outubro de 2000, constituindo o atraso na afectação desses valores aos respectivos beneficiários, mais um factor demonstrativo das deficiências do sistema de registo e controlo.

- O registo da movimentação nesta conta e o controlo exercido sobre esse registo apresentam deficiências que são comuns à generalidade das contas de operações de tesouraria, como é o caso do registo não unitário das operações mas de conjuntos variáveis de operações sem código específico que os identifique e possa relacionar as saídas da conta com as respectivas entradas; este procedimento prejudica ou até impede o controlo tempestivo da regularidade das operações e do saldo constituído pelas operações por regularizar, ao tornar esse controlo dependente da produção e consulta sistemática de uma vasta documentação de suporte.

O valor atribuído ao FET correspondeu a 5% do total das cobranças coercivas derivadas de processos instaurados nos serviços da DGCI, a que se refere o n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), e das receitas de natureza fiscal arrecadadas no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. O total que serviu de base ao cálculo foi de 110,4 milhões de contos, valor que não é coincidente com o evidenciado na CGE como relativo a essas cobranças coercivas (137,7 milhões de contos).

8.4.7 – Fecho da contabilidade

Para proceder à apreciação das operações realizadas na Tesouraria do Estado com a natureza de operações de encerramento mensal foram analisadas contas de operações de tesouraria cujos saldos deveriam ser objecto de regularização mensal e os Diários que deveriam registar a contabilização relativa ao final de cada mês ou cuja finalidade seria regularizar ou corrigir movimentos até ao fecho (Diário 6) ou após o fecho mensal (Diário 4). Foram ainda analisados o Balancete do Tesouro, para o mês de Dezembro, e a Tabela de entradas e saídas de fundos, para os meses de Julho e Dezembro.

Esta acção visou identificar as operações executadas com regularidade no final de cada período, os procedimentos de registo e controlo subjacentes e as eventuais medidas específicas de controlo adoptadas para o fecho mensal da contabilidade. Os resultados obtidos permitem retirar as seguintes conclusões:

- A inclusão de dois registos no Diário 90 (destinado ao lançamento dos saldos iniciais das contas) após o fecho da contabilidade do mês de Dezembro contrariou a regra instituída para a contabilização posterior ao encerramento mensal mas ficou a dever-se ao facto de não ser possível efectuar esses movimentos no Diário 4, porque a aplicação informática de suporte à contabilidade não admite a integração de um período zero.

- A detecção de registos que foram reformulados em vez de terem sido rectificados por registos posteriores constitui um ponto fraco do sistema de contabilização e prejudica objectivamente o respectivo controlo e avaliação porque devem incidir sobre todo o processo e não apenas sobre

o seu resultado final, sobretudo quando este é obtido com um atraso substancial face ao prazo legalmente definido para o efeito.

- Não existem orientações aos serviços onde se encontrem fixadas as datas de fecho mensal, para assegurar o cumprimento do disposto no artigo 42.º do regime da Tesouraria do Estado.
- As correcções e regularizações são, em regra, efectuadas após o encerramento mensal (assim meramente provisório), daí resultando um extenso conjunto de alterações ao registo original das operações que excede o que seria admissível para poder considerar, como integral e fiável, a contabilização até esse encerramento.
- Para o fecho mensal da contabilidade não são providenciadas medidas tendo em vista identificar e regularizar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas ou identificar e analisar os saldos que apresentem flutuações excepcionais.
- As deficiências de registo e controlo inerentes à Contabilidade do Tesouro não permitem garantir que, nas operações de fecho mensal, sejam efectuadas todas as transferências mensais entre contas.
- Como operações realizadas no final de cada mês, ou seja, operações que pela sua natureza se processem apenas com o fecho mensal da contabilidade e assumam características comuns, só foram identificadas as relativas à compensação de fundos entrados ou saídos da conta corrente do Tesouro.
- Não se encontram implantadas medidas efectivas de conciliação e validação mensal dos saldos das contas.
- Não foi cumprido, pelo menos para as contas seleccionadas, Alfândega de Alverca e 10.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa, o estipulado no n.º 13 da Portaria n.º 959/99, de 7 de Setembro, relativamente à periodicidade de certificação dos valores depositados pelos serviços com função de caixa do Tesouro.
- O corte de operações não pode ser utilizado como requisito do controlo interno mensal, na medida em que o registo das operações é reportado à data em que efectivamente se verificaram, para cumprimento do princípio da especialização dos exercícios; porém, o desfasamento entre essa data e a data efectiva de registo pode subverter ou até inviabilizar a aplicação desse princípio.

De acordo com o artigo 42.º do regime da Tesouraria do Estado, a DGT deve enviar à DGO, até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, nomeadamente o balancete das contas de operações de tesouraria, evidenciando os respectivos movimentos mensais e acumulados, segundo a natureza das operações envolvidas. Esta norma admite, como excepção, um prazo adicional para a informação relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte.

Como se pode observar no quadro VIII.4, esta norma não foi cumprida para a informação relativa ao ano de 2000. Verificaram-se atrasos no fecho de todos os meses, com flutuações significativas compreendidas entre 41 (Maio) e 125 (Agosto) dias de atraso, não considerando o caso especial de Dezembro.

Quadro VIII.4 – Fecho mensal da Contabilidade do Tesouro de 2000

Meses	Data do fecho contabilístico	Dias de atraso
Janeiro	12-Jun-00	117
Fevereiro	12-Jun-00	89
Março	16-Jun-00	62
Abril	14-Jul-00	60
Maio	26-Jul-00	41
Junho	18-Set-00	65
Julho	07-Nov-00	84
Agosto	18-Jan-01	125
Setembro	24-Jan-01	101
Outubro	31-Jan-01	77
Novembro	13-Fev-01	60
Dezembro	26-Fev-01	11

Os dados constantes deste quadro evidenciam claramente o atraso da contabilidade devido às deficiências de registo e controlo que têm vindo assinaladas no presente capítulo. Não pode, no entanto, deixar de ser novamente referido que, se parte dessas deficiências resultam da insuficiência de meios da própria DGT para o exercício das funções que lhe foram atribuídas em matéria de registo e controlo da actividade na Tesouraria do Estado, no fundamental, essas deficiências decorrem da inadequação do modelo de contabilização utilizado para apuramento da Receita Orçamental e das Operações de Tesouraria a registar na Conta Geral do Estado.

No caso específico do encerramento da Contabilidade do Tesouro, são as próprias regras de contabilização que têm vindo a ser aplicadas a demonstrar a incapacidade de cumprir o que se encontra disposto no regime legal, ao estabelecerem prazos adicionais ao fecho contabilístico mensal e anual.

Com efeito, uma das regras instituídas pela Direcção de Contabilidade e Controlo, serviço da DGT responsável pelo processo contabilístico, consistiu na criação de um Diário (o Diário 4) a movimentar exclusivamente por esse serviço, para registar todos os factos sobre operações reportadas a meses com fecho contabilístico e respectivo balancete de operações de tesouraria mas, com este procedimento, meramente provisórios.

Verificou-se que, para o ano de 2000, foram registados 8.262 movimentos no Diário 4, a que corresponderam 18.708 registos e, apesar de 8511 desses registos serem devidos à aplicação de arredondamentos na conversão de euros para escudos, o volume e natureza dos restantes excede o que seria aceitável para conferir fiabilidade à contabilização até ao fecho mensal. Foi ainda constatada uma correlação de sentido contrário entre dimensão do atraso no fecho de cada mês e respectivo número de registos (quanto maior o atraso, menor o número de registos e vice-versa), cuja excepção mais evidente se verifica para Janeiro (que conjuga o maior número de registos com o segundo maior atraso no fecho).

A Contabilidade do Tesouro de 2000 só foi encerrada quase um ano após o final daquele a que respeita (situação similar à dos anos anteriores), comprovando claramente a inexistência de condições efectivas para cumprimento do prazo definido no já mencionado artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado. Neste caso concreto, o fecho mensal (provisório) da contabilidade do mês de Dezembro foi efectuado em 26 de Fevereiro de 2001, com apenas 11 dias de atraso, se de facto esse encerramento fosse o definitivo e, por inerência, correspondesse ao encerramento anual, o que não aconteceu com a inclusão de mais três períodos distintos de contabilização, já abordados no ponto 8.2 do presente capítulo.

Na prática, a fase de encerramento anual só teve início após o encerramento do Diário 4, ou seja, apenas compreendeu a movimentação registada no Diário 2 e, mesmo dessa, a maior parte dos registos correspondeu a correcções de movimentos previamente efectuados ou a regularizações entre contas, não devendo ser consideradas como operações de encerramento mas como operações de regularização na fase de encerramento.

Em sentido estrito, as operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2000 corresponderam às de encerramento da respectiva Conta Geral do Estado e tiveram as seguintes finalidades:

- Transferência dos saldos de receitas consignadas (não utilizadas em 2000), no valor de 29,3 milhões de contos, mais uma vez registada, por abate à receita cobrada, na tabela de execução da Receita Orçamental (designada por tabela de cobrança de Rendimentos do Estado) da DGT, para dar entrada na conta de terceiros relativa a operações de regularização de escrita orçamental.

- Afectação de receitas (cobradas em 2000), no valor de 5,5 milhões de contos, ao Fundo de Estabilização Tributário, que não foi processada como operação de encerramento nem através da conta de operações de regularização de escrita orçamental, como deveria ter sido (mas através da conta de terceiros relativa a restituições de receita ao abrigo do regime da Tesouraria do Estado), contrariando assim a recomendação do Tribunal de Contas nesse sentido.

- Antecipação para o ano de 2000, do registo da cobrança de reposições no valor de 2 milhões de contos só verificada no ano de 2001, também processada na tabela da DGT por abate à receita cobrada e também para dar entrada na conta de terceiros relativa a operações de regularização de escrita orçamental.

- Conversão de 18 milhões de contos em receita orçamental, por inclusão na tabela da DGT de valores provenientes de contas de terceiros, destacando-se os saldos transferidos das contas "Verbas Comunitárias Cativas p/OE de 2000", no valor de 13,6 milhões de contos, e "Fundo para o Equipamento Militar", no valor de 3,6 milhões de contos.

- Cobertura do valor das necessidades de financiamento calculado pela DGO, resultou na transferência de 2.062,8 mil milhões de contos das contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros) de forma a financiar o défice orçamental de 2000; daquele valor, mais de 40 milhões de contos referem-se à antecipação do produto de empréstimos internos entrados na Tesouraria do Estado durante o designado período complementar da receita, ou seja, em 2001 (registados na conta "Produto de empréstimos em moeda nacional-Período complementar da receita de 2000").

Parte das operações continuaram a realizar-se através de deduções às receitas orçamentais infringindo o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que o Tribunal considera como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao

estipulado nesse diploma, como tem sido referido nos sucessivos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado.

A DGO ao pronunciar-se sobre o texto da presente área, reafirma a posição que tem vindo a defender desde há alguns anos quanto às operações de abate às receitas orçamentais, com infracção ao n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), à forma de contabilização das receitas afectas ao FET e à contabilização dos reembolsos pagos para cálculo da receita orçamental líquida. Esta posição foi apresentada no ponto 8.4.7 do Parecer sobre a CGE de 1999 tendo merecido do Tribunal os comentários apropriados e que integralmente se mantêm.

Constatou-se também que o saldo por regularizar na conta relativa a operações de regularização de escrita orçamental foi integralmente transferido para a receita orçamental de 2000, por despacho do Secretário do Estado Adjunto e do Orçamento, de 2 de Julho de 2001, através da inclusão na tabela de execução orçamental da DGT.

Este valor correspondente a operações a regularizar (não compensadas no ano seguinte ao do respectivo registo) permanecia no respectivo saldo, quando para a DGO esse saldo deveria corresponder ao valor das receitas próprias depositadas na Tesouraria do Estado no ano em análise e não utilizadas em virtude da alteração ocorrida nos serviços, quer pela mudança do regime financeiro ou extinção destes.

De acordo com a solicitação da DGT no sentido de regularização daquele saldo em 2000, a DGO determinou a transferência para receita orçamental do valor de 169,2 mil contos, dos quais para 17,7 mil contos não foi possível apurar os respectivos beneficiários. A transferência foi efectuada tendo em conta a possibilidade de, em momento posterior, ser aplicado o mecanismo da restituição de receitas orçamentais, salvaguardando-se a utilização pelos seus beneficiários.

Sobre este assunto, o Tribunal de Contas pronunciou-se no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, ao recomendar a regularização do saldo afecto àquela conta, que registou um ligeiro acréscimo em 1999 (377,4 contos), pelo que esta regularização vem no sentido proposto por este Tribunal.

Finalmente, parte da antecipação do produto de empréstimos internos entrados na Tesouraria do Estado em 2001 teve como finalidade deduzir à Receita de 2000 reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final de 2000, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001. Sobre este aspecto, como foi referido no ponto 8.2 do presente capítulo, após o encerramento da CGE e, por consequência, da Contabilidade do Tesouro de 2000, veio a verificar-se a reabertura dessas Conta e Contabilidade, na sequência de despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais produzidos em 12 de Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à Receita de 2000 aqueles reembolsos de IVA.

Se a operação em termos substantivos foi conforme à recomendação do Tribunal, no sentido da contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, já a fundamentação apresentada não pode ser considerada como válida, uma vez que os argumentos invocados, ou seja, tratar-se de reembolsos concedidos em Dezembro de 2000 e o respectivo pagamento ter ocorrido no designado período complementar para execução orçamental desse ano, teriam de ser extensivos a todas as operações que se encontrassem nas mesmas condições, para não existir como existiu clara infracção ao princípio da consistência.

O carácter excepcional desta operação agrava a falta de fundamentação válida para a mesma, não se vislumbrando outro motivo para a sua realização que não uma evidente necessidade de transferir 25 milhões de contos de Receita (líquida) de IVA, do ano de 2000 para o ano de 2001.

A não ser assim, o facto de uma divergência de 25 milhões de contos, entre os suportes de informação para contabilização de reembolsos de IVA pagos por transferência bancária em 3 de Janeiro de 2001, só ter sido comunicada em 11 de Dezembro desse ano (quase um ano depois da verificação do facto) tem de ser considerado mais do que suficiente para colocar seriamente em causa a fiabilidade desse processo de contabilização e a qualidade do controlo exercido sobre o mesmo.

Sobre este procedimento, a DGO referiu o seguinte:

> *"A contabilização de cerca de 25 milhões de contos, em 2000, de reembolsos emitidos do IVA, mas só pagos pela tesouraria do Estado em 2001, foi determinada superiormente. No caso em apreço a Direcção-Geral do Orçamento limitou-se, aliás, como era seu dever, a dar cumprimento ao despacho."*

Para complementar a análise das operações de encerramento anual da Contabilidade do Tesouro, os serviços do Tribunal procederam ao tratamento dos dados com o objectivo de quantificar as operações registadas como afectas ao designado período complementar para a execução orçamental de 2000, definido pelos prazos determinados pelo artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio.

Dessa análise concluiu-se que, com a finalidade de relevar as operações efectuadas nesse período, foram criadas as contas de terceiros "Produto de empréstimos em moeda nacional-Período complementar da receita de 2000" e "Despesa orçamental-Período complementar 2000".

A primeira das contas foi debitada em mais de 15 milhões de contos, por crédito em receita orçamental não efectiva (passivos financeiros) para satisfação das necessidades brutas de financiamento (dos serviços integrados), operação realizada na sequência de autorização da Directora-Geral do Tesouro para o efeito, em 20 de Novembro de 2001, como operação da Contabilidade de Tesouro de 2000. Com a reabertura desta contabilidade em Dezembro de 2001, pelo motivo já expresso, a conta foi novamente debitada por contrapartida do financiamento do défice originado por essa imputação, de valor superior a 25 milhões de contos, tendo encerrado com um saldo devedor de mais de 40 milhões de contos. Este saldo veio a ser regularizado em 2001, pela entrada na Tesouraria do Estado, dos empréstimos cuja utilização tinha sido antecipada.

A segunda das contas foi creditada em mais de 51 milhões de contos por débito na conta de despesa orçamental de 2000, relativa a serviços integrados no sistema de informação contabilística (SIC), que só foi paga em 2001, durante o designado período complementar para execução orçamental. Este valor veio a ser regularizado em 2001 por saída de fundos da Tesouraria do Estado (transferências bancárias da conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal).

Para além da movimentação registada através destas duas contas, deve ainda assinalar-se a existência de um conjunto de operações entre contas de terceiros, de despesa e de receita orçamentais, que correspondeu a mais de 63 milhões de contos de despesa e a quase 7 milhões de contos de receita orçamental, obtidos durante o designado período complementar para execução orçamental de 2000 mas que não foram relevados como tal na Contabilidade do Tesouro.

Face às situações analisadas, o Tribunal de Contas não pode deixar de reafirmar que o sistema de contabilização e controlo da actividade da Tesouraria do Estado continua a acusar uma série de disfunções com implicações negativas na produção de resultados fidedignos.

Instada a pronunciar-se sobre este capítulo do Parecer, a DGCI não respondeu.

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Encerramento da Conta

As operações de encerramento da Conta de 2000 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

Conforme se fez referência no capítulo III, em 2000, as operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/01 e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/00, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram 1.979.440 contos.

A retroacção das reposições constante da tabela da DGT foi autorizada por despacho da Subdirectora-Geral do Orçamento, de 10/10/01, por subdelegação do Secretário de Estado do Orçamento, com fundamento legal no n.º 3 do art.º 6.º 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".*

De acordo com esse despacho, foram retrotraídas reposições, que ascenderam à importância acima referida, que foi escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/00, 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 2001, de abatimento na receita orçamental de "reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

[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".

As referidas reposições dizem respeito aos seguintes Ministérios:

Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios

Ministérios	Reposições retrotraídas	
	Em valor	Estrutura
Encargos Gerais da Nação	11 736 031$00	0,6
Negócios Estrangeiros	21 148 289$00	1,1
Equipamento Social	9 469 951$00	0,5
Defesa Nacional	- $ -	-
Administração Interna	- $ -	-
Finanças	877 579$00	0,0
Economia	108 300$00	0,0
Trabalho e Solidariedade	- $ -	-
Justiça	18 955 506$00	1,0
Planeamento	- $ -	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	337 227 584$00	17,0
Educação	296 451 055$00	15,0
Saúde	3 502 021$00	0,2
Ambiente	1 276 120 567$00	64,5
Cultura	- $ -	-
Ciência e Tecnologia	43 440$00	0,0
Reforma e Administração Pública	3 800 000$00	0,2
Total	**1 979 440 323$00**	**100,0**

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas diminuiu 157.305 contos (- 7,4%)[1].

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério do Ambiente apresenta o maior valor, 1.276.121 contos (64,5%), seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 337.228 contos (17,0%) e da Educação, 296.451 contos (15,0%), representando os restantes ministérios 3,5% (69.641 contos).

A quase totalidade das verbas retroagidas, no valor de 1.906.111 contos (96,3% do total) refere-se a reposições dos saldos efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, de verbas transferidas para esses serviços e não utilizadas.

Na retroacção de saldos repostos, assume especial relevância a reposição, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações do capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "compensação em receita-CEE", que totalizaram 1.897.198 contos, isto é, 95,8% das reposições retrotraídas.

No quadro seguinte, em resultado da análise pelos serviços do Tribunal das respectivas guias de reposição, identificam-se os montantes correspondentes às diferentes situações relativas às reposições retrotraídas:

[1] Nos anos anteriores, a retroacção de reposições ascendeu, respectivamente, a: 1.171 milhares de contos (1995), 1.487 milhares de contos (1996), 1.058 milhares de contos (1997), 1.420 milhares de contos (1998) e 2.137 milhares de contos (1999).

Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade

(em contos)

Ministérios	Pagamentos que excederam as dotações	Despesa com contrapartida em receita		Outras situações	Total
		Capº 50, al. U), V) e Z)	Sudiv. 97, 99 e Capº 80		
Encargos Gerais da Nação	-	11 736	-	-	11 736
Negócios Estrangeiros	-	21 148	-	-	21 148
Equipamento Social	-	-	8 508	962	9 470
Defesa Nacional	-	-	-	-	-
Administração Interna	-	-	-	-	-
Finanças	876		-	1	878
Economia	-	95	-	13	108
Trabalho e Solidariedade	-	-	-	-	-
Justiça	-	-	18 956	-	18 956
Planeamento	-	-	-	-	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	35 099	294 170	7 958	1	337 228
Educação	-	290 382	5 174	894	296 451
Saúde	-	3 502	-	-	3 502
Ambiente	-	1 276 121	-	-	1 276 121
Cultura	-	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	43	-	-	43
Reforma e Administração Pública	2 841	-	-	959	3 800
Total	**38 816**	**1 897 198**	**40 595**	**2 831**	**1 979 440**
Estrutura	**2,0%**	**95,8%**	**2,1%**	**0,1%**	**100%**

a.1) Retroacções relativas a pagamentos que excederam as dotações orçamentais

Como se observa no quadro seguinte, relativamente aos Ministérios das Finanças, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e da Reforma e Administração Pública, 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 2,0% do total das reposições retrotraídas e diz respeito às seguintes dotações:

Quadro IX.3 – 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 das Finanças						
60	01	01	Direcção-Geral do Tesouro	AA		
			05.02.02 A – "Subsídios – Instituições de Crédito – Instituições Monetárias Privadas – Hab. Própria (DL 328-B/86 e DL 349/98)/Poup. Emig./Out. Inst. Crédito"		877 579$00	876 091$00
Total M. Finanças					**877 579$00**	**876 091$00**
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas						
03	04	01	Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior	AA		
			01.01.03 – "Despesas com o Pessoal – Remunerações Certas e Permanentes – Pessoal Contratado a Prazo"		35 100 000$00	35 099 200$00
Total M. Agricultura, do Des. Rural e das Pescas					**35 100 000$00**	**35 099 200$00**
Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública						
01	05	01	Direcção-Geral da Administração Pública	AA		
			04.01.03 A – "Transferências Correntes – Administrações Públicas – Serviços Autónomos – Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros"		3 800 000$00	2 841 000$00
Total M. Reforma do Estado e da Admin. Pública					**3 800 000$00**	**2 841 000$00**
Total					**39 777 579$00**	**38 816 291$00**

AA – Serviços com autonomia administrativa

As reposições foram efectuadas em 18/01/01 (Ministério das Finanças), 09/01/01 (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas) e 21/06/01 (Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública), neste último caso, passados que estavam quase seis meses sobre o final da execução.

a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita

Conforme se assinalou anteriormente, do total de reposições retroagidas, 1.897.198 contos (95,8%), referem-se à retroacção dos saldos das dotações do capítulo 50 – "Investimentos do Plano", classificadas pelas alíneas U – "Com compensação receita – UE – FSE", V – "Com compensação receita – UE – Outras" e Z – "Com compensação receita – UE". Estas dotações estão sujeitas a duplo cabimento, sendo a contrapartida da despesa constituída por verbas de fundos comunitários, a converter em receita orçamental[1].

[1] Nos termos da Circular da DGO n.º 1272-A (Instruções sobre o controlo da execução do Orçamento do Estado para 2000): "As dotações inscritas no capítulo 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 capítulo 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/00", para posterior conversão em receita orçamental, por saída dessa conta), procedendo à autorização após a confirmação pela DGT.

Desse valor retroagido, 1.276.121 contos (67,3%) respeitam a serviços dependentes do Ministério do Ambiente, 294.170 contos (15,5%) ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e 290.382 contos (15,3%) ao Ministério do Educação, representando os restantes Ministérios 1,9% (36.525 contos).

A situação é idêntica à analisada nos últimos Pareceres, visando a retroacção equiparar o valor das verbas comunitárias que passam a constituir receita orçamental de 2000 ao montante efectivamente aplicado pelos serviços, através da correcção da despesa orçamental relativa a essas alíneas U, V e Z 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 se indica no quadro IX.2, verifica-se que 40.595 contos (isto é, 2,1% 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.3) Retroacção de outras reposições constantes da tabela da DGT

Relativamente ao valor residual referenciado no quadro IX.2 em "outras situações", totalizando 2.831 contos (0,1% das retroacções), o mesmo abrange: *a)* a retroacção de reposições pagas por diversos serviços integrados no Ministério do Equipamento Social, no valor total de 962 contos, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos; *b)* as do Ministério da Educação, pelo processamento em duplicado de uma requisição de fundos (894 contos); *c)* as dos Ministérios da Reforma do Estado e da Administração Pública, das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (961 contos) relativamente à diferença entre os totais das reposições retroagidas e as importâncias retroagidas que excediam a dotação, referidas no Quadro IX.2; *d)* da Economia (13 contos), retroacção que *"teve em vista a compatibilização dos valores pagos apresentados no sistema SIC/SCC e a nota de fundos saídos fornecida pela DGT"*, por ter havido contabilização incorrecta de uma guia de reposição.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere não ter quaisquer comentários a fazer.

b) Transferência de saldos de receitas consignadas

Tal como as restantes operações de encerramento da CGE de 2000, 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).

Da análise da informação remetida pela DGO ao Tribunal de Contas apurou-se que esta movimentação envolveu os saldos consignados a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira, tendo no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 29,8 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 1999 e a saídas (por abate) de 29,4 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2000. Verificou-se ainda o abate de mais 5,5 milhões de contos de receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário (FET).

Os saldos apurados no final da execução orçamental relativos a receitas consignadas não utilizadas pelas entidades às quais se encontram afectos foram transferidos para a conta de terceiros designada por "Operações de Regularização de Escrita Orçamental" (OREO). Estes movimentos são justificados

pela DGO para assegurar a futura utilização daqueles saldos, na posse do Tesouro, pelos organismos com e sem autonomia financeira, sujeitos ou não ao regime de "Contas de Ordem", aos quais estejam consignados. 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 abatidas.

À semelhança de anos anteriores, 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 relativa a "Restituições de Receita ao abrigo do DL nº191/99 de 5 de Junho", como forma de assegurar a sua futura afectação a este fundo autónomo. A utilização desta verba não foi possível em 2000 porque o apuramento do respectivo valor só foi efectuado, para encerramento da CGE, no final do primeiro semestre de 2001.

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 das restantes receitas consignadas, 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.

Continuou sem ser acatada a recomendação do Tribunal no sentido de 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.

Face ao procedimento que tem vindo a ser utilizado, o Tribunal continua a considerar a operação de afectação de verbas ao FET como uma operação de encerramento, uma vez que se destina a salvaguardar a futura utilização das referidas importâncias pela entidade beneficiária das mesmas e é realizada por determinação da DGO após o final do ano económico, à semelhança das operações de encerramento relativas às restantes receitas consignadas.

As operações para compensação das operações de encerramento da CGE de 1999 e as operações de encerramento da CGE de 2000 tiveram o seguinte impacto na receita orçamental de 2000:

- As receitas consignadas transferidas da Receita de 1999 para a conta de OREO, através de operações de encerramento da CGE anterior, deram entrada na Receita de 2000 como
  - outras receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira no valor de 6.862.661.869$00 (menos 27,5% 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 no valor de 22.940.912.584$00 (mais 36,9% do que no ano anterior).
- Através de operações de encerramento da CGE de 2000 foram transferidos 34,9 milhões de contos, dos quais 29,4 milhões de contos para a conta de OREO e 5,5 milhões de contos para a conta de terceiros relativa a restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99 (destinados ao FET), provenientes do abate à receita Orçamental:

- ◊ de receitas correntes e de capital consignadas a serviços sem autonomia financeira, no valor de 5.525.094.061$00 que registaram um decréscimo de 19,5% face a 1999; destas deduções destacam-se as relativas a Taxas no valor de 2,3 milhões de contos;
- ◊ de contas de ordem por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, no valor de 23.847.499.320$00 (mais 4% do que os saldos transitados de 1999 para 2000), destacando-se os saldos do Instituto Nacional de Emergência Medica (no valor de 9,9 milhões de contos) e do Instituto das Estradas de Portugal (no valor de 9,7 milhões de contos);
- ◊ de receitas correntes e de capital consignadas ao FET, no valor de 5.523.732.271$00, destacando-se as deduções aos Impostos Sobre o Rendimento (no valor de 2,2 milhões de contos) e sobre o Consumo (no valor de 2,5 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 Pareceres anteriores.

Verificou-se também que, na CGE de 2000, 81,2% das receitas transferidas para OREO foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem".

O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas continua a evidenciar uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos, pondo em causa o critério de atribuição e de utilização destes 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 em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e das necessidades de financiamento do mesmo.

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).

As necessidades de financiamento para execução do Orçamento do Estado (2.062.844.359.497$00) excederam, em 40.148.850.896$00, o saldo do produto de empréstimos depositados em operações de tesouraria, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros (como resultante de empréstimos internos afectos ao ano de 2000), uma vez que a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 2001; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido, da conta "Produto de empréstimos em moeda nacional – período complementar da receita de 2000", após o encerramento da Conta Geral do Estado.

Os 2.062,84 milhões de contos afectos às necessidades de financiamento orçamental foram provenientes do produto:

- ♦ da venda de certificados de aforro em 2000 (488,85 milhões de contos);
- ♦ de empréstimos internos contraídos em 1999 (1,50 milhões de contos);

- de empréstimos em moeda nacional contraídos em 2000 (1.497,78 milhões de contos);
- de empréstimos em moeda estrangeira contraídos em 2000 (34,56 milhões de contos);
- de empréstimos em moeda nacional contraídos em 2001, no decurso do designado período complementar da receita para 2000 (40,15 milhões de contos).

Refira-se ainda que, excepcionalmente, a CGE de 2000, foi reaberta, na sequência de despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretaria do de Estado dos Assuntos Fiscais produzidos em Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à receita de 2000 (e por consequência deixar de deduzir à de 2001) reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final de 2000, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001.

Esta operação, que já foi objecto de análise nos capítulos II e VIII do presente Parecer, implicou uma necessidade de financiamento orçamental suplementar (no valor de 25.115.506.229$00) satisfeita por recurso adicional ao produto de empréstimos em moeda nacional contraídos no decurso do designado período complementar da receita para 2000, do qual já tinha sido previamente transferido, para passivos financeiros, o valor de 15.033.344.667$00.

d) Outras operações de encerramento da CGE

Para além das operações de encerramento previamente analisadas, a DGO solicitou ainda à DGT a inclusão, nas receitas orçamentais da respectiva tabela, de diversas importâncias provenientes de contas incluídas na classe de terceiros da Contabilidade do Tesouro, no valor de 18.067.983.147$00.

Estas operações são apresentadas no ponto 1.4.4.2.1 do Relatório da CGE – "Outras operações de encerramento da CGE".

9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento

a) Em documentos (receitas por cobrar)

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas receitas liquidadas até ao final de 2000 que não foram cobradas nem anuladas não expressa, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar porque:

- A generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) continuou a eliminar a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que nem todas as liquidações são registadas na CGE;
- As dívidas relativas a impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, de selo, de circulação e de camionagem encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios face à cobrança registada na contabilidade do Tesouro, através do acréscimo acumulado de 4,754 milhões de contos, integralmente imputado a cobrança de liquidações prévias, quando se constata que esse valor integra autoliquidações, cobranças não validadas e fundos que não correspondem àqueles impostos;

- 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;
- Subsistem divergências entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE face aos saldos registados nas tabelas das direcções de finanças da DGCI (79 mil contos a mais na CGE) e da DGAIEC (16 mil contos a mais na CGE).

No quadro seguinte são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2000, apurados pelos serviços do Tribunal, de acordo com a informação das tabelas dos serviços, e também os apresentados na Conta Geral do Estado.

Quadro IX.4 – Receitas por cobrar

Classificação Económica da Receita	Em 1 de Janeiro de 2000		Em 31 de Dezembro de 2000	
	Tabelas dos serviços	CGE	Tabelas dos serviços	CGE
RECEITAS CORRENTES	1.093.737.456.960$00	1.092.915.257.111$40	1.146.939.479.154$30	1.142.275.741.455$70
Impostos Directos	522.642.808.945$50	523.009.001.125$90	593.442.177.840$50	590.091.947.347$90
Impostos Indirectos	422.491.053.494$10	421.355.954.318$10	407.188.830.123$20	406.026.022.862$20
Taxas, Multas e Outras Penalidades	148.206.213.330$10	148.153.141.122$10	145.906.349.098$80	145.755.869.798$80
Rendimentos da Propriedade	328.777.626$00	328.779.043$00	331.803.033$00	331.804.450$00
Transferências	13.003.510$20	13.003.510$20	11.196.269$90	11.196.269$90
Venda de Bens e Serviços Correntes	55.600.054$10	55.377.992$10	59.122.788$90	58.900.726$90
RECEITAS DE CAPITAL	38.497.698$90	38.497.698$90	37.490.993$90	37.490.993$90
Venda de Bens de Investimento	487.500$00	487.500$00	487.500$00	487.500$00
Transferências	36.104.352$90	36.104.352$90	35.727.636$90	35.727.636$90
Activos Financeiros	1.905.846$00	1.905.846$00	1.275.857$00	1.275.857$00
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	2.729.565.308$00	2.735.278.901$00	2.920.337.678$00	2.926.051.271$00
REPOSIÇÕES	97.929.648$00	97.933.162$00	90.170.503$50	90.174.017$50
CONTAS DE ORDEM	757.827.211$00	757.802.072$00	587.089.898$00	586.501.771$00
TOTAL	**1.097.361.276.825$90**	**1.096.544.768.945$30**	**1.150.574.568.227$70**	**1.145.915.959.509$10**

A análise do quadro permite verificar a existência de divergências entre os valores das receitas por cobrar constantes da CGE e os apurados pelos serviços do Tribunal. Estas divergências estão explicitadas no quadro seguinte, verificando-se que a CGE regista, no total, receitas por cobrar inferiores às constantes das tabelas, em 816.506.880$60 e 4.658.608.718$60, em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2000, respectivamente.

Quadro IX.5 – Divergências nas receitas por cobrar entre as tabelas da execução orçamental e a CGE

Classificação Económica da Receita	Em 1 de Janeiro de 2000	Em 31 de Dezembro de 2000
RECEITAS CORRENTES	822.199.848$60	4.663.737.698$60
Impostos Directos	-366.192.180$40	3.350.230.492$60
Impostos Indirectos	1.135.099.176$00	1.162.807.261$00
Taxas, Multas e Outras Penalidades	53.072.208$00	150.479.300$00
Rendimentos da Propriedade	-1.417$00	-1.417$00
Transferências	0$00	0$00
Venda de Bens e Serviços Correntes	222.062$00	222.062$00
RECEITAS DE CAPITAL	0$00	0$00
Venda de Bens de Investimento	0$00	0$00
Transferências	0$00	0$00
Activos Financeiros	0$00	0$00
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	-5.713.593$00	-5.713.593$00
REPOSIÇÕES	-3.514$00	-3.514$00
CONTAS DE ORDEM	25.139$00	588.127$00
TOTAL	**816.507.880$60**	**4.658.608.718$60**

b) Em disponibilidades (nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro) e em aplicações

O saldo de encerramento respeitante à existência de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito no País foi de 805.002.975.257$00, de acordo com valores registados na CGE. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida 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 2000, a qual se apresenta no quadro seguinte.

A análise dos valores inscritos neste quadro revela um acréscimo de 9,4% do saldo do encerramento, mais impulsionado pelo comportamento das disponibilidades (que cresceram 14,3%) do que das aplicações (que só aumentaram 7,7%).

Instada a pronunciar-se no âmbito do contraditório sobre o presente capítulo, a DGT afirmou não ter comentários a fazer para além do facto das duas últimas percentagens referidas no parágrafo anterior estarem em desacordo com os seus valores; o Tribunal confirma essas percentagens como obtidas a partir dos dados constantes da Conta Geral do Estado e da própria contabilidade do Tesouro.

Ao pronunciarem-se sobre o mesmo assunto, a DGO e a DGAIEC apenas se referiram a questões que já tinham sido objecto de comentários no capítulo II deste Parecer (relativo à Execução do Orçamento da Receita) ou em Pareceres sobre Contas de anos anteriores e sobre os quais o Tribunal de Contas já formulou, em devido tempo e sede apropriada, as observações que considerou pertinentes; nestas circunstâncias, o Tribunal entende nada ter a alterar ao texto sujeito a contraditório.

Quadro IX.6 -Movimentação de fundos na Tesouraria do Estado em 2000

Designação da Conta	SALDO INICIAL		MOVIMENTO DE 2000		SALDO FINAL	
	DEVEDOR	CREDOR	DÉBITO	CRÉDITO	DEVEDOR	CREDOR
Disponibilidades e Aplicações	**735.898.760.334$00**		**36.497.191.363.476$00**	**36.428.087.148.553$00**	**805.002.975.257$00**	
Caixas						
Caixas-DGAIEC	200.000$00		1.217.858.610.821$00	1.203.430.057.848$00	14.428.752.973$00	
Caixa-IVA			1.842.227.339.416$00	1.842.227.339.416$00		
Caixa-DGT			94.006$00	94.008$00		2$00
Depósitos no País						
Banco de Portugal	1.016$00		16.897.635.398.047$00	16.897.635.397.898$00	1.165$00	
Outros Bancos						
Contas Recebedoras-DGAIEC	18.404.679.910$00		1.203.457.695.987$00	1.178.190.078.210$00	43.672.297.687$00	
Contas Recebedoras-IVA	1.117.119.764$00		420.087.755$00	91.194.007$00	1.446.013.512$00	
Contas Recebedoras-IR	4.650.779$00		85.601$00		4.736.380$00	
Contas Centralizadoras das Caixas	370.309$00		147.530.596$00	147.547.597$00	353.308$00	
Contas Recebedoras-Tesourarias de Finanças	37.295.760.975$00		2.031.058.072.208$00	2.028.920.424.315$00	39.433.408.868$00	
Outras Contas Recebedoras do Tesouro			3.310.751.084$00	3.285.615.760$00	25.135.324$00	
Contas Recebedoras-DGT-DUC	38.170.293.938$00		482.895.542.565$00	499.818.357.156$00	21.247.479.347$00	
Depósitos no estrangeiro	3.841.676.964$00		328.400.694.050$00	327.431.900.937$00	4.811.470.077$00	
Caixas-Tesourarias de Finanças	57.926.513.646$00		2.039.780.946.526$00	2.026.616.351.804$00	71.091.108.368$00	
Outros Valores						
Aplicações no Banco de Portugal	448.218.849.993$00		1.941.090.312.913$00	2.387.041.923.592$00	2.267.239.314$00	
Cheques a cobrar-IVA	2.221.640.647$00		1.838.381.427.681$00	1.828.839.479.851$00	11.763.588.477$00	
Cheques a cobrar-Homebanking			904.235.742$00	904.235.742$00		
Aplicações financeiras nas instituições de crédito	100.264.390.539$00		5.738.100.346.351$00	5.249.766.937.617$00	588.597.799.273$00	
Outras Caixas do Tesouro						
CTT-Correios de Portugal, SA	28.432.611.854$00		904.607.141.541$00	926.887.378.044$00	6.152.375.351$00	
SIBS-Sociedade Interbancária de Serviços			26.915.050.586$00	26.853.834.751$00	61.215.835$00	

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".

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 concessão de apoios, da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao SPE.

Refira-se por último, que, em virtude de o Governo não ter incluído na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) 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 LEOE (Lei n.º 6/91), à data em vigor, não é possível avaliar em que medida os fluxos ocorridos 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:

Quadro X.1 – Transferências para entidades do SPE

(em milhares de contos)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	
05.00.00	**Subsídios**	**77 546,0**
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	39 961,8
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	37 584,2
	Despesas de capital	
08.00.00	**Transferências de capital**	**25 791,7**
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	25 791,7
	Total	**103 337,7**

Fonte: CGE/2000

Como se encontra evidenciado no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE é de 103,3 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

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para empresas públicas equiparadas ou participadas (77.546,0 milhares de contos), constam do quadro seguinte:

Quadro X.2 – Subsídios para entidades do SPE

(em contos)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Ind. Compensatória	RTP	(a) 17 829 324
		Ind. Compensatória	LUSA	(a) 1 929 333
		Ind. Compensatória	CARRIS	(a) 2 400 000
		Ind. Compensatória	Entidade não pertencente ao SPE	(a) (f) 765 000
		Subsídio	Entidade não pertencente ao SPE	(f) 613 411
		Ind. Compensatória	STCP	(a) 1 000 000
		Ind. Compensatória	CP	(a) 1 650 000
		Ind. Compensatória	METRO	(a) 1 000 000
		Ind. Compensatória	REFER	(a) 1 650 000
		Ind. Compensatória	TAP	(a) 5 633 026
		Ind. Compensatória	SATA	(a) 1 766 730
		Ind. Compensatória	ATA	(a) 170 000
		Ind. Compensatória	SOFLUSA	(a) 643 657
		Ind. Compensatória	TRANSTEJO	(a) 350 000
			Subtotal	**37 400 481**
		Sub. à construção naval	Estaleiros Navais de Viana Castelo	859 827
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	453 453
			Subtotal	**1 313 280**
				(b) **38 713 761**
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	CTT	1 022 306
			Entidades não pertencentes ao SPE	223 831
			Subtotal	(c) **1 246 137**
05.01.01	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura	Promoção e divulgação de acções relativas à pesca	FESNIMA-Emp. Pub.Animação Olhão	1 436
			Entidade não pertencente ao SPE	500
			Subtotal	(d) **1 936**
			Total 05.01.01	**39 961 834**
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	33 238 200
		Bonificação de juros	Banco Nacional Ultramarino	3 453 361
		Bonificação de juros	Entidades não pertencentes ao SPE	34 299
		Compensação de juros	Caixa Geral de Depósitos	858 321
			Total 05.02.01	(e) **37 584 181**
			Total Subsídios	**77 546 015**

Fonte: CGE/2000 e elementos fornecidos pela DGO, DGT, ICS e DGPA.

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 143/00, publicada no DR n.º 245, I Série-B, de 23 de Outubro
(b) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01
(c) Valor contabilizado no Cap.º 09/Div.01 – "Instituto da Comunicação Social" dos EGN, com a cl. ec. 05.01.01
(d) Valores contabilizados no Cap.º 50/Div.17 – "Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura" do MARDP, com a cl. ec. 05.01.01
(e) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.02.01
(f) Pagamentos efectuados à BRISA, que em 2000 já não integrava o sector público empresarial.

Das verbas constantes do quadro anterior, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 – "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", 38,7 milhões de contos, foram atribuídas pela RCM n.º143/00, publicada no DR n.º 245, I Série-B de 23 de Outubro, que distribuiram

pelas empresas do sector da comunicação social e dos transportes prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de 37,4 milhões de contos.

Os restantes subsídios processados por conta da rubrica anteriormente mencionada, foram atribuídos às mesmas empresas que deles tinham beneficiado nos anos anteriores – Estaleiros Navais de Viana do Castelo, Siderurgia Nacional e CTT.

A Direcção-Geral do Tesouro processou por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 - "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", as verbas transferidas para a BRISA que em 2000 já não pertencia ao sector público empresarial.

Igualmente da verba processada pelo Instituto da Comunicação Social, e que respeita à expedição de publicações periódicas (porte pago), somente o montante de 1 022 307 contos foi atribuído aos CTT; os restantes 223 831 contos foram pagos a entidades que não fazem parte do SPE.

Por seu turno, a verba processada pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no montante de 500 contos destinada à promoção e divulgação de acções relativas à pesca, foi também paga a entidade não integrada no sector público empresarial, conforme reconhece aquela Direcção-Geral na sua resposta.

Também no que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro (37 584,2 milhares de contos), apenas 37.549,9 milhares de contos constituem transferências para entidades do sector público empresarial. Os restantes 34,3 milhares de contos foram, segundo listagens remetidas pela Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE.

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 37,5 milhões de contos, visaram compensá-las de encargos a que ficaram obrigadas (bonificações e compensações de juros).

Em suma, do valor evidenciado na CGE a título de subsídios para empresas públicas equiparadas ou participadas (77 546,0 milhares de contos), 1.637,0 milhares de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE.

Os referidos pagamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro, pelo Instituto da Comunicação Social e pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura a entidades não pertencentes ao SPE, por conta da referida rubrica, contrariam o disposto nos art.^{os} 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), à data em vigor, quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta questão.

O Instituto da Comunicação Social, na sua resposta, refere que, *"(…) o incorrecto processamento por conta da rubrica da classificação económica 05.01.01, de transferências a favor de entidades não pertencentes ao sector público estatal, foi já antes assinalado no Parecer sobre a CGE/99 e prontamente corrigido pelo ICS"*. Na realidade o ICS comunicou ao Tribunal que as respectivas correcções iriam ser introduzidas no Orçamento de 2001.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere, não ter nada a acrescentar referente às transferências processadas por conta do OE/2000, a favor de entidades pertencentes ao sector público empresarial, salientando, no entanto, *"(…) que, no âmbito do acompanhamento da execução do Orçamento do Estado, a Direcção-Geral do Orçamento 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 Orçamento de Estado para o Sector Público Empresarial.".

10.2.1.2 – Transferências de Capital

As transferências de capital para as empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de 25,8 milhões de contos, encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Quadro X.3 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em contos)

Entidades	PIDDAC		Orçamento de funcionamento	Total
	MEPAT		M. CULTURA	
	GCI	DGTT	Secretaria-Geral	
CP	2 116 702			2 116 702
REFER	(a) 17 438 626			17 438 626
ANA	42 334			42 334
Metro de Lisboa	919 215			919 215
Metro do Porto	2 243 705			2 243 705
APL	508 009			508 009
APDL	8 467			8 467
APA	452 974			452 974
APSS	851 000			851 000
Sociedade Porto 2001			1 000 000	1 000 000
Transportes Urbanos Braga		95 868		95 868
Comp.Carris Ferro Lisboa		114 818		114 818
Total	**24 581 032**	**210 686**	**1 000 000**	**25 791 718**

Fonte: DGO, DGTT, GCI e Secretaria-Geral do M. da Cultura.
(a) Inclui o montante de 165 488 contos que corresponde a verbas transferidas do Metro Sul Tejo, SA para a REFER.

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC, destinadas 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.

Quadro X.4 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em contos)

Entidade Processadora	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
GCI	CP	Material circulante	2 116 702
	ML	Interface do Cais do Sodré	335 800
		Estação do Terreiro do Paço	294 517
		Acessibilidades Rodo-Ferroviárias, Túnel Rodoviário e Interceptor de Efluentes Domésticos	288 898
	MP	Sistema de Metro Ligeiro	2 243 705
	ANA	Infraestruras de Longa Duração-Aeroporto de Porto Santo	42 334
	APA	Acessibilidades ao Porto de Aveiro	232 837
		Construção, Infraestruturas Marítimo-Portuárias e Equipamento	50 801
		Acessibilidades Interregionais, Ferroviárias e Rodoviárias do Porto de Aveiro	169 336
	APSS	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	851 000
	APDL	Obras, Intervenções no Porto do Douro, Via Navegável e Frente Atlântica	8 467
	APL	Reordenamento do Porto de Lisboa	508 009
	REFER	Rede Ferroviária Nacional-Geral	10 060 679
		Rede Ferroviária Nacional-AML	4 396 359
		Rede Ferroviária Nacional-AMP	2 615 100
		Reforço Estrutural da Ponte 25 de Abril	140 000
		Metro Sul do Tejo	165 488
		Multimodalidade	52 000
		PROALENTEJO	9 000
		Subtotal	**24 581 032**
DGTT	Transportes Urbanos de Braga	Melhoria da qualidade dos serviços de transportes urbanos municipais de passageiros	95 868
	CARRIS	Estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	50 000
		Segurança nos sistemas de transportes públicos	5 000
		Ajuda à exploração e à melhoria das condições de circulação dos transportes públicos de passageiros	59 818
		Subtotal	**210 686**
		Total PIDDAC	**24 791 718**

Fonte: DGO, DGTT e GCI.

A Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, na sua resposta, confirma *"(…) os valores das transferências efectuadas (…), no ano 2000, para o SPE, assim como os Programas PIDDAC em que as mesmas se inseriram."*.

10.2.2 – Outros fluxos

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados como tal na Conta Geral do Estado, observou-se com base nas listagens publicadas no DR, II Série, ao abrigo da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, que alguns serviços integrados no subsector Estado procederam a transferências a favor de entidades do SPE.

Tais transferências, processadas incorrectamente por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial, e por consequência não evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE, constam do quadro seguinte:

Quadro X.5 – Outras transferências

(em contos)

Serv. Processador	Código de classificação económica	Entidade beneficiária	Valor
Inst. da Comunicação Social	04.02.01-Transf.correntes/Administrações privadas/Instituições particulares	LUSA – Agência de Notícias de Portugal	43 183
		RDP – Rádiodifusão Portuguesa	4 379
Comissão Nacional Comemorações Desc. Portugueses	05.01.02-Subsídios/Soc. e quase soc. não financeiras/Empresas privadas	Culturgest	40 000
		Total	**87 562**

Fonte: ICS e CNCDP

De acordo com informação dos respectivos serviços, aquelas transferências destinaram-se às seguintes finalidades:

- Lusa
  - concretização do projecto de reconversão tecnológica da ANG-Agência de Notícias da Guiné
  - concretização do projecto de reconversão tecnológica da INFORPRESS-Empresa de Divulgação e Informação em Cabo Verde.
  - concretização do projecto de distribuição do serviço de notícias da Lusa a orgãos de comunicação social dos PALOP`s.
  - concretização do projecto de envio de equipamentos às rádios oficiais dos PALOP´s.
- RDP
  - aquisição de equipamentos destinados à instalação da Rádio Regional de Príncipe.
- Culturgest
  - produção e coordenação de um conjunto de espectáculos associados ao projecto das comemorações dos 500 anos da descoberta do Brasil.

O Instituto da Comunicação Social, na sua resposta, refere que a utilização da rubrica 04.02.01-Transferências correntes/Administrações privadas/Instituições particulares *"(…) não tem sido contrariado pela 1ª Delegação da Direcção Geral do Orçamento"*, mostrando-se no entanto *"disponível para as alterações que se revelem adequadas."*.

Por seu turno, a CNCDP, tendo sido ouvida, não respondeu.

O Tribunal reitera a sua recomendação relativamente à classificação das transferências por forma a que a CGE evidencie com rigor os sectores institucionais beneficiários das mesmas.

Em suma, os fluxos financeiros para empresas do SPE, para além das indemnizações compensatórias atribuídas a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviço público, ao abrigo da Resolução de Conselho de Ministros atrás citada, destinaram-se a compensá-las de determinados encargos a que ficaram obrigadas ou a financiar investimentos públicos por si realizados.

10.2.3 – Operações não evidenciadas na CGE

Para além dos fluxos acima referidos, foram autorizadas, durante o ano 2000, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, por uma parte (30,3 milhões de contos) ter sido paga, ilegalmente, por operações de tesouraria, conforme já se fez referência no ponto 6.6, e outra parte (48,5 milhões de contos) só ter reflexo na dívida pública.

Tais operações referem-se à assunção de passivos e regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas nos art.os 77.º e 78.º da Lei do Orçamento para 2000, a seguir identificadas:

Quadro X.6 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em contos)

Entidades	2000
Assunção de passivos	
EPAC	4 295 234
Subtotal	**4 295 234**
Regularização de responsabilidades	
EDP – Electricidade de Portugal	26 040 868
EPAC	48 515 222
Subtotal	**74 556 090**
Total	**78 851 324**

Fonte: DGT e IGCP

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, apenas se pronuncia sobre a ilegalidade destes pagamentos. Em virtude das considerações serem idênticas às reproduzidas no ponto 6.6.3, remete-se para esse ponto os comentários que as mesmas suscitam.

Outras operações não evidenciadas 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 e que constituíram fluxos para as seguintes entidades do SPE, já objecto de análise no ponto 7.4.

Quadro X.7 – Aumentos de capital

(em milhares de contos)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário	
CP – Comp. Caminhos de Ferro Portugueses	70 000
Metropolitano de Lisboa	4 000
REFER – Rede Ferroviária Nacional	10 000
Subtotal	**84 000**
Aumentos de capital social	
BejaPólis	63
BragançaPólis	76
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	11 400
CTT – Correios de Portugal	11 895
EDIA – Emp. de Desenv. e Infraestruturas do Alqueva	13 200
ENVC – Estaleiros Navais de Viana do Castelo	1 953
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	13 200
NAER – Novo Aeroporto	50
Parque Expo' 98	15 000
Portugal 2001	2 000
Portugal Global	15 650
REN – Rede Eléctrica Nacional	97 599
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	5 300
Sociedade Porto 2001	2 000
Transportes Aéreos Portugueses	2 310
Transtejo – Transportes do Tejo	1 000
VianaPólis	180
ViseuPólis	192
Subtotal	**193 068**
Total	**277 068**

Fonte: FRDP

Foram também concedidas garantias a operações de crédito realizadas pelas seguintes entidades do SPE, no valor global de 105,2 milhões de contos, que foram analisadas no ponto 6.8.

Quadro X.8 – Concessão de garantias

(em milhares de contos)

Entidades	Montantes garantidos	
	Ordem interna	Ordem externa
Metropolitano de Lisboa, EP	20 048	
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP		20 048
ANAM-Aeroportos e Navegação da Madeira, SA		15 000
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP		50 121
Total	**20 048**	**85 169**

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.

A variação do esforço financeiro apurado nos anos de 1999 e 2000 foi a seguinte:

Quadro X.9 – Variação do esforço financeiro

(em milhões de contos)

	1999 (1)	2000 (2)	Variação Valor	Variação Percentual
Subsídios e indemnizações compensatórias	74,5	75,9	+ 1,4	+ 1,9
Transferências de capital	29,5	25,8	- 3,7	- 12,5
Assunção passivos e regularização de responsabilidades	48,5	78,9	+ 30,4	+ 62,7
Dotações de capital (a)	86,2	277,1	+ 190,9	+ 221,5
Concessão de avales	219,1	105,2	- 113,9	- 52,0
Total	**457,8**	**562,9**	**+ 105,1**	**+ 23,0**

(a) Aplicações com o produto das receitas das reprivatizações

Verifica-se, assim, que houve um aumento do esforço financeiro por parte do Estado no montante de 105,1 milhões de contos (+23,0%), tendo contribuído para esse aumento os subsídios e indemnizações compensatórias (+1,4 milhões de contos), a assunção de passivos e regularização de responsabilidades (+30,4 milhões de contos) e as dotações de capital (+190,9 milhões de contos), destacando-se o aumento verificado neste último, que passou de 86,2 para 277,1 milhões de contos.

Por sua vez, as transferências de capital e a concessão de avales, registaram decréscimos de, respectivamente, 12,5%, e 52,0%.

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:

Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE

(em contos)

	Soc. não financ.	Inst. monetárias	Emp. de seguros	Total
Juros	380 709	550 336	56 950	987 995
Dividendos e participação nos lucros	(a) 35 913 576	29 981 468	(b) 59 862	65 954 906
Transferências correntes	2 384	600	3 384	6 368
Transferências de capital	48 958			48 958
Empréstimos a médio e longo prazos	5 576 748	158 767		5 735 515
Alienação de partes sociais de empresas	463 698 131			463 698 131
Total	**505 620 506**	**30 691 171**	**120 196**	**536 431 873**

Fonte: CGE/2000

(a) Receita subavaliada em 59.862 contos pelas razões apontadas na nota (b).

(b) Classificação não coincidente com a informação prestada pela IGF. Após o esclarecimento da DGO, conclui-se ter havido lapso na contabilização pela 2ª Direcção de Finanças de Lisboa. Assim, a contabilização correcta deveria ser no capítulo 04-Rendimentos de propriedade, Grupo 08-Dividendos e participação nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras, Artigo 01-Empresas públicas, equiparadas ou participadas, Subart.º 01-EP's Remunerações dos capitais estatutários.

A DGT, em adenda à resposta inicial, confirma o montante dos "Dividendos e participação nos lucros" das "Sociedades não financeiras" indicado no quadro X.10 referindo, no entanto, não figurarem no mesmo *"os dividendos das empresas participadas minoritariamente pelo Estado"*. Tal deve-se ao facto de neste capítulo se tratar dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, a que estas empresas não pertencem.

As receitas de alienação de partes sociais de empresas, objecto de análise no ponto 7.4, englobam, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT em 2000, 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:

Quadro X.11 – Receitas das privatizações

(em contos)

Entidades	Montante apurado
Dragapor, SA	635 000
CNP – Companhia Nacional de Petroquímica	8 231 000
Portugal Telecom	13 667 869
Tabaqueira, SA	5 877 925
GALP, SA	86 928 852
ESLI, SA	15 000
EDP, SA	348 421 105
Companhia Papel do Prado	5 712
Restituição de receita	- 84 332
Total	**463 698 131**

Fonte: FRDP

Relativamente aos restantes fluxos de receita, apenas foi possível obter informação detalhada em relação aos dividendos entregues por entidades do SPE, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro X.12 – Dividendos e participação nos lucros

(em contos)

Entidades	Montante apurado
Sociedades não financeiras	
Companhia das Lezírias, SA	196 841
EDP – Electricidade de Portugal, SA	27 705 453
IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA	1 281 547
GALP – Petróleos e Gás de Portugal, SA	3 124 593
ANA – Aeroportos e Navegação Aérea,EP	2 716 392
INMC- Imprensa Nacional Casa da Moeda	888 750
NAV – Navegação Aérea de Portugal, EP	59 862
Subtotal	**35 973 438**
Instituições de crédito	
Caixa Geral de Depósitos	24 453 750
Banco de Portugal	5 527 718
Subtotal	**29 981 468**
Total	**65 954 906**

Fonte: DGT e IGF

Do quadro seguinte consta a variação das receitas orçamentais com origem no SPE, de 1999 para 2000, cujos valores são apresentados com reservas dadas as limitações de informação, tal como já foi referido.

Quadro X.13 – Variação das receitas com origem no SPE

(em milhares de contos)

	1999 (1)	2000 (2)	Variação (2) – (1)	%
Juros	1 247	988	- 259	- 20,8
Dividendos e participação nos lucros	75 629	65 955	- 9 674	- 12,8
Transferências correntes	13	6	- 7	- 53,8
Transferências de capital	108	49	- 59	- 54,6
Empréstimos a médio e longo prazos	347	5 736	+ 5 389	+ 1 553,0
Alienação de partes sociais de empresas	296 611	463 698	+ 167 087	+ 56,3
Total	**373 955**	**536 432**	**+ 162 477**	**+ 43,4**

Da análise do quadro anterior verifica-se ter havido um aumento da receita (+162,5 milhões de contos), tendo contribuído para tal o acréscimo das receitas provenientes da amortização de empréstimos a médio e longo prazos (+5,4 milhões de contos) e da alienação de partes sociais de empresas (+167,1 milhões de contos). É ainda de salientar que os dividendos, à semelhança dos anos anteriores, voltaram a registar uma variação negativa, sendo no ano em apreço de -9,7 milhões de contos, reflexo do processo das reprivatizações em curso.

10.4 – Fluxos financeiros dos FSA para o SPE

10.4.1– Fluxos evidenciados na CGE

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".

Quadro X.14 – Transferências dos SFA para o SPE

(em contos)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	2000
	Despesas correntes	
05 00 00	**Subsídios**	**2 959**
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	601
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	2 358
	Despesas de capital	
08.00.00	**Transferências de capital**	**11 242 775**
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	11 242 775
	Total	**11 245 734**

Fonte: CGE/00

No entanto, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de 11,2 milhões de contos, apurou-se que apenas cerca de 2,8 milhões de contos (24,7%) se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial, conforme se retrata no quadro seguinte, contrariando o classificador económico das despesas a que essas entidades se encontram obrigadas.

Quadro X.15 – Entidades beneficiárias

(em contos)

Cód. cl. Econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	Soc.Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA	101
	IAPMEI	Entidades não pertencentes ao SPE	500
		Total 05.01.01	**601**
05.02.01	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	Caixa Geral de Depósitos	2 358
		Total 05.02.01	**2 358**
08.01.01	IAPMEI	EDA-Emp. de Electricidade dos Açores	877 000
		EEM- Emp. de Electricidade da Madeira	620 000
		Entidades não pertencentes ao SPE	8 459 222
	Instituto da Conservação da Natureza	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	55 000
	Instituto Português Património Arquitectónico	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	15 036
	Centro Form. Prof. para o Sector das Pescas	Entidades não pertencentes ao SPE	1 559
	IFADAP	LOTAÇOR, Serviço Açoreano	219 858
		EDIA-Emp. Desenv. Inf. Estrut. Alqueva	995 100
		Total 08.01.01	**11 242 775**
		Total dos fluxos	**11 245 734**

Fonte: DGO, IAPMEI, IFT e Secretaria-Geral do M. da Cultura

O IAPMEI, na sua resposta, reconhece o lapso na classificação das referidas despesas, referindo ir providenciar para que no futuro tais situações não se verifiquem.

10.4.2 – Outros fluxos

Através da análise das listagens dos subsídios concedidos, publicados no DR, II Série, ao abrigo da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, verificou-se que diversos serviços e fundos autónomos processaram transferências para entidades do SPE. Assim, foi solicitada àqueles organismos informação sobre essas transferências, as quais constam do quadro seguinte:

Quadro X.16 – Outras transferências para entidades do SPE

(em contos)

Cód. cl. econ.	Serv. processador	Entidade beneficiária	Valor
07.01.04	Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo, SA	115 929
		Soc. Gestora Autódromo Fernanda Pires Silva,SA	1 042 876
		Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril,EM	905 492
		Total 07.01.04	**2 064 297**
08.01.00	Inst. de Emprego e Formação Profissional	Companhia Carris de Ferro de Lisboa	9 963
		Companhia Portuguesa Rádio Marconi	3 043
		Imprensa Nacional Casa da Moeda	3 459
		OGMA-Ind. Aeronáutica de Portugal	9 552
		INDEP-Industria Nacional de Defesa	13 739
		Portugália	2 484
		Transportes Aéreos Portugueses	127 051
		CP-Caminhos de Ferro Portugueses	42 706
		Docapesca-Portos e Lotas	852
		EPAL-Empresa Portuguesa Águas Livres	1 837
		ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	9 898
		Total 08.01.00	**224 584**
08.01.02	Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo, SA	914 439
	IAPMEI	REN-Rede Eléctrica Nacional	254 659
		OGMA-Ind. Aeronáutica de Portugal	153 604
		EMEF-Empresa Manutenção Equip. Ferroviário	10 409
		EPAL-Empresa Portuguesa Águas Livres	994
		SPEL-Sociedade Portuguesa de Explosivos	24 888
		Total 08.01.02	**1 358 993**
09.06.03	Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo, SA	152 288
		Total 09.06.03	**152 288**
		Total dos subsídios	**3 800 162**

Fonte: IAPMEI, IFT e IEFP

À excepção da despesa processada pelo IFT por conta da rubrica 09.06.03-"Activos financeiros/Empréstimos a médio e a longos prazos/Outros sectores"[1], as transferências efectuadas pelas entidades identificadas no quadro anterior, no valor global de 3,6 milhões de contos, foram processadas por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial, e por consequência não estão evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.

Como já foi referido, esse procedimento contraria o disposto nos art.os 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), à data em vigor, quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

Em suma, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 8,4 milhões de contos, como sendo destinados ao SPE, que não o são na realidade e, por outro lado, não inclui muitos dos fluxos que, de facto, ocorreram, o que conduz a que não se disponha de informação fidedigna e sistematizada sobre os sectores institucionais (público ou privado) beneficiários das transferências efectuadas pela administração pública.

[1] O classificador, no caso dos activos financeiros, apenas distingue como beneficiários as "Administrações Públicas" e o "Exterior", englobando os restantes em "Outros sectores".

O IAPMEI e o IFT, nas suas respostas, confirmam o processamento das transferências por conta da rubrica 08.01.02 – "Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas", referindo que irão de futuro processar as despesas pela rubrica adequada.

O IFT, relativamente às transferências processadas pela rubrica 07.01.04 – "Aquisição de bens de capital/Investimentos/Construções diversas" considera que não foram contrariadas as disposições contidas nos artigos 7º e 8º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, atenta a inexistência de previsão, neste agrupamento da despesa, de classificações económicas específicas para o SPE. Esta posição não tem o acolhimento do Tribunal uma vez que aquelas despesas não se referem a investimentos efectuados pelo IFT mas pelas entidades beneficiárias daquelas transferências.

Accionado o contraditório, o IEFP não respondeu.

O Tribunal reitera a sua recomendação relativamente à classificação das transferências por forma a que a CGE evidencie os sectores institucionais beneficiários das mesmas.

Relativamente às receitas com origem no SPE, dado que a Conta Geral do Estado não integra nenhum mapa com a discriminação das receitas dos FSA, segundo a classificação económica, ao contrário do que acontece em relação à despesa, o que constitui uma lacuna, 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 acordo com o disposto na alínea i) do n.º 1 do art. 41º 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.

À semelhança do referido nos pareceres anteriores, esta análise é dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros efectivos com a União Europeia. Apesar de o Tribunal ter vindo a recomendar que a nova Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado incluísse disposições no sentido de a CGE passar a inserir essa informação, tal não se veio a verificar.

No respeitante ao ano de 2000, o Governo, na sua Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000)[1], previa os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão 2000
1. Transferências de Portugal para a UE	**265,1**
Dtos. aduaneiros, nivelad. agrícolas e quot. açúcar (a)	41,9
Recursos próprios IVA	93,9
Recursos próprios PNB (b)	115,9
Compensação ao Reino Unido	13,4
Contribuições (c)	-
2. Transferências da UE para Portugal	**795,8**
FEOGA-Garantia	181,8
FEDER	322,0
FSE	134,0
FEOGA-Orientação	74,0
Fundo de Coesão	68,0
IFOP	16,0
Diversos	n.d.
Saldo Global (2-1)	**530,7**

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

(c) Participação no capital do BEI.

[1] Publicada no Diário da Assembleia da República, n.º 15, II Série-A, 5º Suplemento, de 29 de Janeiro de 2000.

Este capítulo integra ainda a síntese da avaliação dos resultados da execução dos programas operacionais do Continente, a que se procedeu nos relatórios das auditorias aos Programas Operacionais das Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve – QCA II e a síntese do relatório de auditoria ao "Desenvolvimento de Investimentos com Recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas".

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

11.2.1 – Enquadramento

As transferências para a União Europeia e que se destinam a financiar o seu orçamento são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os tradicionais, os do IVA e os com base no PNB.

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 do Governo relativas às transferências para a UE e os montantes dessas transferências constantes da CGE:

Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2000

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (1)	Orçamento Inicial (2)	Diferença (2) - (1)	CGE (3)	Diferença (3) - (2)
Recursos próprios tradicionais	**41,9**	**46,5**	**+ 4,6**	**40,7**	**- 5,8**
Direitos aduaneiros	41,9	32,6	+ 4,6	34,0	+ 2,6
Direitos niveladores agrícolas		13,1		5,8	- 7,3
Quotiz. S/ o açúcar e isoglucose		0,8		0,9	+ 0,1
Contribuição financeira	**223,2**	**223,2**	**-**	**215,1**	**- 8,1**
Recursos próprios IVA	93,9	93,9	-	101,3	+ 7,4
Recursos próprios PNB (a)	115,9	115,9	-	101,6	- 14,3
Compensação ao Reino Unido	13,4	13,4	-	12,2	- 1,2
Total	**265,1**	**269,7**	**+ 4,6**	**255,8**	**- 13,9**

(1) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000).

(a) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 16/VIII (Orçamento de Estado para 2000) com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, continua-se a verificar a não total concordância entre esses valores[1], facto para o qual não se encontra explicação, uma vez que os dois documentos são apresentados à Assembleia da República conjuntamente.

Por outro lado, comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor da execução, verifica-se que esta se revelou inferior no respeitante aos recursos próprios tradicionais (-5,8 milhões de contos) e à contribuição financeira (-8,1 milhões de contos).

11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

As despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap. 70º – "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", foram objecto de verificação na Direcção-Geral do Tesouro.

À semelhança dos anos anteriores, a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), apresentou no ano anterior, com base em elementos fornecidos pelo INE, as previsões para o ano 2000 referente ao PNB. Com fundamento nessas previsões, a União Europeia elaborou o seu orçamento e fixou o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, conforme se evidencia no quadro seguinte, no final de 1999 foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 2000, valores esses que no 3º trimestre foram objecto de correcção.

[1] 4,6 milhões de contos inscritos no OE, referentes aos recursos próprios tradicionais.

Quadro XI.3 – Contribuições devidas por Portugal

Designação	Contribuição em euros			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção	Final		
Recursos próprios IVA	468 201 073	(b) - 1 703 227	466 497 846	200,482	93 524 421 162
Recurso complem. PNB	(a) 565 912 472	(b) - 91 132 559	474 779 913		95 184 826 518
Comp. ao Reino Unido	66 989 156	(b) - 6 675 650	60 313 506		12 091 772 310
Total	**1 101 102 701**	**- 99 511 436**	**1 001 591 265**		**200 801 019 990**

(a) O montante da contribuição paga em Janeiro foi de € 546 658 658, tendo sido objecto de correcção no mês seguinte.

(b) Correcção comunicada em Agosto de 2000 e que se reflectiu nos pagamentos de Setembro e subsequentes até ao final do ano, tendo sido recalculadas as contribuições devidas.

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.

Relativamente à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA", as transferências ocorreram nos meses de Junho e Setembro, e para "Outras reservas" em Fevereiro, baseadas nos montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.

Os pagamentos e recebimentos efectuados no ano de 2000 foram os seguintes:

Quadro XI.4 – Contribuições - Fluxos financeiros

(em escudos)

Meses	Recursos próprios IVA	Recurso complementar PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva Monetária FEOGA	Outras Reservas	Total
Janeiro	(a) 23 466 471 877	(a) 10 959 522 107	(a) 3 357 529 995			**37 783 523 979**
Fevereiro	1 955 539 323	7 949 688 596	279 794 167		190 088 699	**10 375 110 785**
Março	2 737 755 053	9 454 605 352	391 711 832			**12 584 072 237**
Abril	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			**18 395 939 309**
Maio	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			**18 395 939 309**
Junho	3 911 078 646	9 454 605 352	559 588 334	404 899 612		**14 330 171 944**
Julho	7 039 941 563	9 454 605 352	1 007 258 998			**17 501 805 913**
Agosto	7 039 941 563 (g) 782 215 730	9 454 605 352	1 007 258 998 (g) 111 917 751			**18 395 939 394**
Setembro	7 566 057 533	(c) - 4 248 222 926	115 415 911	(c) - 16 920 491		**3 416 330 027**
Outubro	7 793 701 763	7 932 068 877	1 007 647 692			**16 733 418 332**
Novembro	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			**18 395 939 309**
Dezembro	7 822 157 292	9 454 605 352	1 119 176 665			**18 395 939 309**
Subtotal	**93 581 332 219**	**98 229 899 470**	**12 314 830 338**	**387 979 121**	**190 088 699**	**204 704 129 847**
Reposições	(f) - 56 911 058	(f) - 3 045 072 950	(f) - 223 057 946	-	-	- 3 325 041 954
Total	**93 524 421 161**	**95 184 826 520**	**12 091 772 392**	**387 979 121**	**190 088 699**	**201 379 087 893**
Correcções a anos anteriores	(e) 7 729 404 718	(b) 66 951 564 (e) 5 725 529 128	(d) 158 085 185	-	-	13 679 970 595
Total da despesa	**101 253 825 879**	**100 977 307 212**	**12 249 857 577**	**387 979 121**	**190 088 699**	**215 059 058 488**

(a) Pagamentos efectuados, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

(b) Este valor decorre da aprovação pelo Parlamento Europeu, em 18.11.99 do orçamento rectificativo e suplementar n.º 5, relativo ao ano de 1999, cujo pagamento referente aos recursos complementar PNB foi efectuado em Janeiro, através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizado por despesa orçamental.

(c) Correcção efectuada através de reposição abatida nos pagamentos em 8 de Setembro de 2000.

(d) Pagamento efectuado no mês de Setembro, referente ao cálculo definitivo do financiamento da correcção ao Reino Unido do ano de 1996.

(e) Pagamentos efectuados no mês de Janeiro de 2001 relativos a ajustamentos para os anos de 1986 a 1999.

(f) Correcção efectuada através de reposição abatida nos pagamentos em 29 de Dezembro de 2000, em virtude de a conta da Comissão ter sido creditada por montantes superiores aos indicados pela DG XIX, como devidos em Novembro e Dezembro.

(g) Pagamentos adicionais que foram efectuados através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", em virtude de a conta da Comissão não ter sido creditada pelos montantes indicados pela DG XIX, como devidos em Agosto.

Os pagamentos do mês de Janeiro, no montante de 37,9 milhões de contos, onde se inclui o valor de 66 951 564$00 respeitante ao recurso complementar PNB decorrente da aprovação pelo Parlamento Europeu, em 18 de Novembro de 1999, do orçamento rectificativo e suplementar n.º 5, relativo ao ano de 1999, foram efectuados através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa 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.

O pagamento do mês de Abril, no montante de 18 395 939 309$00, foi também efectuado através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", e posteriormente regularizado por despesa orçamental, dado não ter sido possível efectuar aquele pagamento através do SIC, devido a uma avaria no sistema informático.

Relativamente ao mês de Agosto, foi comunicado pela Comissão terem sido creditados montantes diferentes dos que estavam fixados para os recursos próprios IVA (-782 215 730$00) e compensação ao Reino Unido (-111 917 751$00), perfazendo uma diferença de 894 133 481$00. Para obviar esta situação, em virtude de ter havido um lapso, a DGT pagou através da conta de operações específicas do Tesouro – "Antecipação de receitas – alínea b) do n.º 1 do art. 30º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5/6", posteriormente regularizados por despesa orçamental, sendo a conta da Comissão creditada no dia 30/08/00, com data valor de 1/8/00.

Em Setembro foi comunicado pela Comissão a restituição de 4248 222 926$00 e 16 920 491$00 referente aos recursos complementar PNB e reserva monetária do FEOGA, respectivamente. As reposições foram efectuadas através de guia abatida nos pagamentos em 8 de Setembro de 2000. Dado tratar-se de reposição de verbas que foram pagas em anos anteriores, tal restituição não deveria ter sido classificada como "Reposição abatida nos pagamentos", mas como "Reposição não abatida nos pagamentos".

Para além dos pagamentos previstos no mês de Setembro, foi ainda pago o montante de 158 085 185$00 respeitante à correcção da compensação ao Reino Unido do ano de 1996.

No que diz respeito aos pagamentos a efectuar nos meses de Novembro e Dezembro, os valores creditados na conta da Comissão, por lapso, não foram os correctos, verificando-se que foi pago em excesso o montante de 3 325 041 954$00 (recursos próprios IVA – 56 911 058$00, recursos complementar PNB – 3 045 072 950$00 e compensação ao Reino Unido – 223 057 946$00). Posteriormente foi efectuada a respectiva correcção através de reposição abatida nos pagamentos, em 29 de Dezembro de 2000.

A Comissão solicitou ainda em Novembro de 2000 a disponibilização do montante extraordinário dos ajustamentos no Orçamento Comunitário do período de 1986 a 1999, de 7 729 404 718$00 respeitante aos recursos próprios IVA e 5 725 529 128$00 respeitante ao recurso complementar PNB, perfazendo 13,4 milhões de contos, a creditar no 1º dia útil do mês de Dezembro.

Dado haver insuficiência orçamental para fazer face ao referido pagamento, tornou-se necessário o reforço orçamental através da transferência entre rubricas, autorizada pelo Secretário de Estado do Orçamento por despacho de 18/12/00, embora tenha determinado que o pagamento dos referidos 13,4 milhões de contos só deveria ocorrer em Janeiro de 2001. Foi então, em 3/01/01, durante o período complementar, processada através do SIC a respectiva despesa, com data valor de 29/12/00.

O adiamento do referido pagamento originou um encargo adicional, na medida em que a CE exigiu juros de mora pelo atraso no crédito da conta, ao abrigo do disposto no art. 11º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1 150/2000. Segundo os cálculos efectuados pela Comissão, os juros devidos, à taxa de 7,09%, ascenderam a 78 214 440$00, importância paga em Julho 2001, já por conta do OE/2001.

Igualmente foi solicitado pela CE, ao abrigo da disposição acima referida, o pagamento de juros de mora à taxa de 6,66%, perfazendo o montante de 4718 386$00 referente ao lapso da DGT na contribuição do mês de Agosto, conforme foi referido anteriormente.

O pagamento dos juros de mora, no montante total de 82 932 826$00, foram pagos em Julho de 2001, pelas rubricas de despesa relativas às várias contribuições distorcendo assim a execução de 2001, dada a forma incorrecta como esse pagamento foi classificado, a título de contribuição e não como penalização.

Face à situação descrita, recomenda-se que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja no 1º dia útil de cada mês, e pelos montantes previamente indicados, por forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

A execução orçamental das dotações relativas aos recursos próprios não tradicionais encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental

(em contos)

Designação	Dotação inicial	Alterações orçamentais			Dotação final	Pagamentos	Saldos
		Reforços	Anulações	Total			
Rec. próprios IVA	93 865 900	(a) + 7 444 837	-	+ 7 444 837	101 310 737	101 253 826	56 911
Rec. compl. PNB	113 455 300	-	- 7 444 837	- 7 444 837	106 010 463	100 977 307	5 033 156
Comp. Reino Unido	13 430 100	-	-	-	13 430 100	12 249 858	1 180 242
Res. monet. FEOGA	1 346 100	-	-	-	1 346 100	387 979	958 121
Outras reservas	1 093 000	-	-	-	1 093 000	190 089	902 911
Total	**223 190 400**	**+ 7 444 837**	**- 7 444 837**	**0**	**223 190 400**	**215 059 059**	**8 131 341**

(a) Reforço por contrapartida da dotação relativa ao recurso complementar PNB.

Conforme já foi referido, para assegurar o pagamento devido no ano, a título de "Recursos próprios IVA", por insuficiência da respectiva dotação, houve necessidade de a mesma ser reforçada por contrapartida do "Recurso complementar PNB", no final do ano, no montante de 7 444 837 contos, em virtude das correcções comunicadas pela Comissão relativas a anos anteriores.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 1999 e 2000.

Quadro XI.6 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução

(em contos)

Designação	1999	2000	Variação	
			Valor	Percentual
Recursos próprios IVA	94 140 461	101 253 826	+ 7 113 365	+ 7,6
Rec. complementar PNB	101 576 266	100 977 307	- 598 959	- 0,6
Comp. ao Reino Unido	16 356 826	12 249 858	- 4 106 968	- 25,1
Res. monetária do FEOGA	647 984	387 979	- 260 005	- 40,1
Outras reservas	-	190 089	+ 190 089	…
Total	**212 721 537**	**215 059 059**	**+ 2 337 522**	**+ 1,1**

Da análise do quadro constata-se ter havido um aumento nas contribuições para o Orçamento da União Europeia relativo aos recursos próprios não tradicionais em cerca de 2,3 milhões de contos, tendo contribuído para esse aumento os recursos próprios IVA (+7,1 milhões de contos) e outras reservas (+0,2 milhões de contos).

O recurso complementar PNB, a compensação ao Reino Unido e a reserva monetária do FEOGA, registaram decréscimos de 0,6, 4,1 e 0,3 milhões de contos, respectivamente.

A Direcção-Geral do Tesouro, ouvida sobre o ponto 11.2, refere, na sua resposta, que *"(…) nada tem a comentar relativamente às questões apresentadas"*.

11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

11.3.1 – Análise Global

11.3.1.1 – Enquadramento

A "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" incidiu, tendo em conta os objectivos estratégicos definidos no PDR e no PNDES que serviram de base à aprovação do QCA II (Decisão da Comissão 94/170/CE, de 25 de Fevereiro) e do QCA III (Decisão C (2000) 762, de 30 de Março), sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, oriundos da UE, no horizonte temporal 1994-2000, com particular enfoque na execução de 2000, sua relação com a CGE/2000 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Nestes termos, a acção envolveu a apreciação dos aspectos seguintes:

- Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal em 2000;
- Breve caracterização do QCA III quanto à estrutura, princípios, regras gerais e montantes envolvidos;
- Execução financeira do QCA II, do QCA III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, em 2000;
- Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução por fundo e instrumento financeiro (QCA II e QCA III);
- Perspectiva acumulada da execução dos Fundos estruturais, por eixos e por fundos/ instrumentos financeiros (QCA II e QCA III).

Para o desenvolvimento dos trabalhos foi recolhida informação na DGDR, na DGT e no INGA. Relativamente ao QCA III foi utilizada a informação constante do Relatório de Auditoria n.º 4/2002 – "Acompanhamento do desenvolvimento e da estrutura de gestão e controlo do QCA III" – aprovado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidos a DGDR, a DGT, o INGA e a DGO. No seguimento do exercício do direito do contraditório, a DGDR veio formular algumas observações que se encontram inseridas nos pontos próprios; as restantes entidades alegaram não ter nada a comentar.

11.3.1.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

No âmbito da política financeira da UE relativa aos fundos comunitários (Política Agrícola Comum e Acções Estruturais), foram pagos, em 2000, aos 15 países que a integram, um total de 13 552,2 milhões de contos, dos quais 5 531,5 milhões de contos (40,51%) se destinaram a acções estruturais nomeadamente: FEDER (41,73%); FSE (27,17%); FEOGA-Orientação (14,15%); IFOP (2,14%) e Fundo de Coesão (6,43%). Destes fundos foram transferidos para Portugal 475,1 milhões de contos (cerca de 8,6%)[1].

O remanescente (8 020,7 milhões de contos) foi pago pela UE no âmbito da PAC, sendo apenas 130,9 milhões de contos (1,6%) destinados a Portugal[1].

11.3.1.3 – Transferências de Fundos da UE em 2000

A análise dos fluxos financeiros provenientes da UE continua a ser dificultada pela ausência de informação sistematizada, conforme já foi referido no Parecer sobre a CGE de 1999. De facto, verifica-se que a CGE não contém informação que permita apurar o montante por fundo e instrumento financeiro, encontrando-se estes valores disseminados pelas diversas rubricas de classificação económica das muitas entidades que a integram.

No entanto, o Governo, aquando da apresentação do Relatório Geral, no âmbito da elaboração do Orçamento de Estado para 2000 (Proposta de Lei n.º 16/VIII) que contempla um capítulo relativo às "Transferências Financeiras", efectuou uma estimativa das verbas provenientes da UE para Portugal.

O quadro seguinte reflecte, por um lado, as estimativas apresentadas pelo Governo e relativas às transferências da UE para Portugal e, por outro, as transferências efectivamente registadas na DGT:

Quadro XI.7 – Transferências da UE para Portugal - 2000

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo (a)	Transferências efectivas registadas na DGT (b)	Variação	
			Em Valor	%
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
FEOGA-Garantia	181,8	130,9	- 50,9	- 28,00
FEDER	322,0	270,4	- 51,6	- 16,02
FSE	134,0	102,0	- 32	- 23,88
FEOGA-Orientação	74,0	64,9	- 9,1	- 12,30
Fundo de Coesão	68,0	23,3	- 44,7	- 65,74
IFOP	16,0	15,5	- 0,5	- 3,13
Diversos		26,9	26,9	
Total	**795,8**	**633,9**	**- 161,9**	**- 20,34**

(a) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 16/VIII.

(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a EU, em 2000.

[1] Dados extraídos do JOCE – Relatório do TCE – 2000.

Comparando as estimativas apresentadas pelo Governo com as transferências efectivas, observa-se uma diferença de -161,9 milhões de contos, ou seja, menos 20,34% das verbas globais previstas, verificando-se variações negativas ao nível de todos os fundos, com especial relevo no âmbito do Fundo de Coesão.

Sobre esta matéria e, especificamente, no que se relaciona com o Fundo de Coesão, a DGDR vem alegar que:

> *"As estimativas em causa foram efectuadas num contexto de diversos factores de incerteza quanto aos efeitos das alterações ao regulamento do Fundo no novo período de aplicação em relação aos projectos que viriam a ser candidatos. De facto, as transferências relativas ao Fundo de Coesão II foram praticamente inexistentes, apenas um projecto foi aprovado em tempo útil para originar pagamentos (0,6 milhões de contos).*
>
> *As transferências do Fundo de Coesão I (22,6 milhões de contos), muito inferiores às dos anos anteriores, revelam a situação da maioria dos projectos, com execuções superiores a 80%, mas sem relatório final, o que inviabiliza a entrada de pagamentos da CE.".*

Verificou-se que os fluxos financeiros da UE financiaram uma parte dos investimentos do PIDDAC. Cumpre, aliás, salientar que a interligação entre os QCA II e III e o PIDDAC, por via das acções co-financiadas, se traduz num esforço financeiro acrescido por parte da Administração Central e no consequente impulso ao investimento público e privado consistentes com os objectivos de convergência real definidos no Tratado de Maastricht.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva geral do financiamento comunitário do PIDDAC:

Quadro XI.8 – PIDDAC - Financiamento comunitário - 2000

(em milhões de contos)

	Previsão	Execução Financeira	
	OE Final (Mapa XI)	Valor	%
Cap. 50ºC	47,3	13,5	28,5
Outras Fontes	387,9	216,1	55,7
Total	**435,2**	**229,6**	**52,7**

Fontes: DPP; Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril – GOP/2000; Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE/2000.

Pela sua análise verifica-se que a execução financeira comunitária atingiu 52,7%, o que representa um decréscimo de 32,7 pontos percentuais em relação ao ano de 1999[1].

Uma análise mais desenvolvida sobre o Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento, encontra-se no Cap. IV do presente Parecer.

11.3.1.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2000

No período de 1994/2000 foram recebidos da UE cerca de 4 855 milhões de contos, cuja distribuição, por fundos e instrumentos financeiros, se apresenta no quadro e gráfico seguintes:

[1] Conforme Parecer da CGE/99 (execução financeira:85,4%).

Quadro XI.9 – Transferências da UE - 1994/2000

(em milhares de contos)

Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da UE			Programação 1994/99	(%)	Programação 2000/2006	(%)
	1994-1999	2000	TOTAL				
			(1)	(2)	(1)/(2)	(3)	(1)/(3)
FEDER (QCA III)	–	173 498,0	173 498,0	–	–	2 491 621,7	6,96
FSE (QCA III)	–	47 285,1	47 285,1	–	–	885 195,4	5,34
FEOGA-O (QCA III)	–	29 714,4	29 714,4	–	–	424 491,2	7,00
IFOP (QCA III)	–	3 055,1	3 055,1	–	–	43 643,7	7,00
Fundo de Coesão II	–	596,7	596,7	–	–	(a)	
Sub-Total 1	**–**	**254 149,3**	**254 149,3**	**–**	**–**	**3 844 952,0**	**6,61**
FEDER (QCA II)	1 727 881,2	96 853,8	1 824 735,0	1 980 777,3	92,12		
FSE (QCA II)	602 873,8	54 676,2	657 550,0	666 542,1	98,65		
FEOGA-O (QCA II)	381 551,5	34 167,2	415 718,7	425 793,7	97,63		
IFOP (QCA II)	27 397,1	12 476,3	39 873,4	46 297,9	86,12		
Fundo de Coesão I (*)	507 544,6	22 752,9	530 297,5	582 768,0	91,00		
Sub-Total 2	**3 247 248,2**	**220 926,4**	**3 468 174,6**	**3 702 179,0**	**93,68**		
FEOGA-G	793 009,3	130 882,7	923 892,0	–	–		
Sub-Total 3	**793 009,3**	**130 882,7**	**923 892,0**	**–**	**–**		
Outros (**)	88 817,2	26 913,9	115 731,1	–	–		
FEDER (QCA I)	92 981,8	–	92 981,8	–	–		
Sub-Total 4	**181 799,0**	**26 913,9**	**208 712,9**	**–**	**–**		
Total	**4 222 056,5**	**632 872,3**	**4 854 928,8**	**–**	**–**		

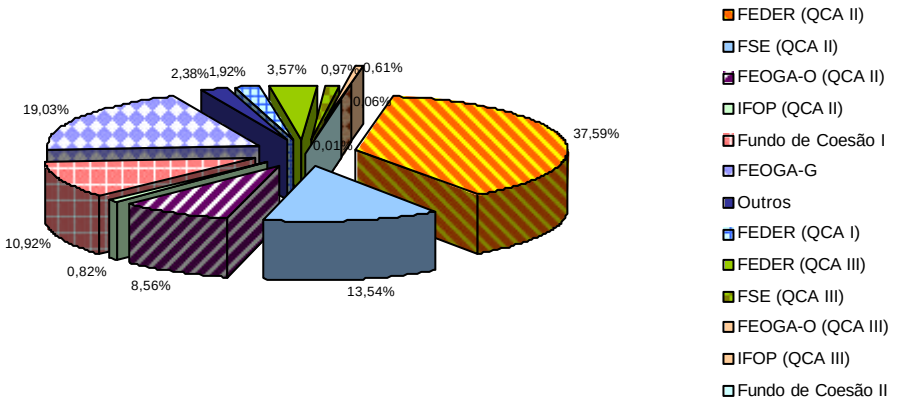
(*) Em 1994 inclui-se o valor relativo a 1993 (início do Fundo de Coesão).

(**) Valores entrados directamente para os programas LEADER, Iniciativa Comunitária Têxtil e Diversos.

(a) Não foi identificado o valor de programação para o Fundo de Coesão II.

Fonte: DGT e DGDR.

Gráfico XI.1 – Transferências da UE - 1994/2000



Fonte: DGT.

No período 1994-2000, o FEDER II teve a maior percentagem nos fluxos financeiros da UE (37,59%), sendo ainda de referenciar, entre os fundos mais representativos, o FEOGA-Garantia (19,03%), o FSE II (13,54%) e o Fundo de Coesão I (10,92%).

As transferências da UE no período supra referido representaram, no que respeita aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão, cerca de 94% do total programado, sendo o FSE, o FEOGA-Orientação e o FEDER os fundos cujas verbas recebidas mais se aproximaram das programadas, evidenciando taxas de realização de 98,65%, 97,63% e 92,12%, respectivamente. Com o maior distanciamento, face à programação, encontra-se o IFOP que regista transferências de apenas 86,12%.

Assim, em termos globais, no que respeita aos fundos que integram o QCA II e ao Fundo de Coesão I, para que se cumpra o programado, deverão ainda ser recebidos da UE cerca de 234 milhões de contos, (aproximadamente 6%).

No que se relaciona com os fundos inerentes ao QCA III e Fundo de Coesão II, as primeiras transferências tiveram lugar no ano 2000, tendo-se verificado que o montante transferido da UE ascendeu aproximadamente a 254,1 milhões de contos, representando o FEDER a maior fatia das transferências ocorridas (68,2%), seguido do FSE (18,6%), do FEOGA-Orientação (11,6%), do IFOP (1,2%) e do Fundo de Coesão (0,2%).

Dos 254,1 milhões de contos transferidos a maior parte (cerca de 253,6 milhões de contos) correspondeu às verbas recebidas no âmbito do QCA III, que representaram aproximadamente 6,61% do total das verbas programadas para o período 2000-2006.

11.3.1.5 – QCA III

11.3.1.5.1 – Estrutura

O QCA III foi aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, para o período de 2000 a 2006.

Para a negociação do QCA III foram decisivos os objectivos e as estratégias constantes dos seguintes instrumentos de planeamento:

- Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES);
- Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

O QCA III engloba quatro eixos prioritários que reflectem os objectivos da intervenção, a qual tem em vista superar os atrasos estruturais de Portugal relativamente à Europa:

- Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão nacional;
- Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país;
- Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Cada um dos eixos é composto por programas operacionais. Os três primeiros eixos são constituídos por programas operacionais sectoriais, num total de onze. O quarto eixo desenvolve-se por sete programas operacionais regionais. Existe ainda um programa operacional, a "Assistência Técnica", horizontal em relação aos demais.

11.3.1.5.2 – Princípios e regras gerais

O quadro normativo do QCA III, aprovado pelo Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, encontra-se enformado por princípios gerais que condicionaram as fases do planeamento e da programação e que se irão reflectir na fase da execução, dos quais se destacam os seguintes:

- Adicionalidade;[1]
- Parceria;[2]
- Respeito pelas regras comunitárias da concorrência;
- Respeito pelas regras comunitárias de adjudicação dos contratos de direito público;
- Protecção do ambiente;
- Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;
- Compatibilidade com a PAC e com as outras políticas comuns.

A nível financeiro, o QCA III é distinto dos anteriores QCA, exigindo um rigor e esforço financeiro acrescidos. As principais novas regras financeiras são as seguintes:

- No que respeita aos pagamentos da Comissão Europeia, o sistema em vigor é o dos reembolsos das despesas já efectuadas;[3]
- A execução financeira deverá ocorrer até ao termo do 2º ano seguinte ao da sua autorização orçamental, sob pena de anulação automática da autorização, com a consequente perda de verbas comunitárias; esta regra, conjugada com a anterior, impõe uma execução célere que apenas será alcançada através de rigor na programação;
- Parte dos Fundos estruturais – 4% – encontra-se cativa até ao meio do período do QCA III, sendo posteriormente atribuída em função da eficiência demonstrada em cada intervenção operacional – reserva de eficiência;
- Encontra-se também prevista uma reserva de programação, no valor correspondente a 2,6% dos Fundos estruturais, a atribuir em simultâneo e de forma coerente com a reserva de eficiência, com o objectivo de flexibilizar o QCA III.

[1] De acordo com este princípio, as dotações dos fundos não podem substituir as despesas estruturais públicas, devendo estas manter o mesmo nível médio anual atingido durante o período de programação anterior.
[2] Princípio segundo o qual as acções comunitárias serão adoptadas em estreita concertação com o Estado-membro, com as autoridades e organismos por ele designados.
[3] No QCA II, o sistema era diverso, vigorando o princípio dos adiantamentos.

11.3.1.5.3 – Visão financeira global

No âmbito do QCA III prevê-se uma despesa pública de 6 575,81 milhões de contos (32 799 992 mil euros), co-financiada pela UE em 4 116,9 milhões de contos (20 535 000 mil euros), o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 62,6%, estimando-se em 1 884,47 milhões de contos (9 399 711 mil euros) o investimento privado, o que perfaz um investimento total associado ao QCA III de aproximadamente 8 460,28 milhões de contos (42 199 703 mil euros).

Quadro XI.10 – Despesa pública

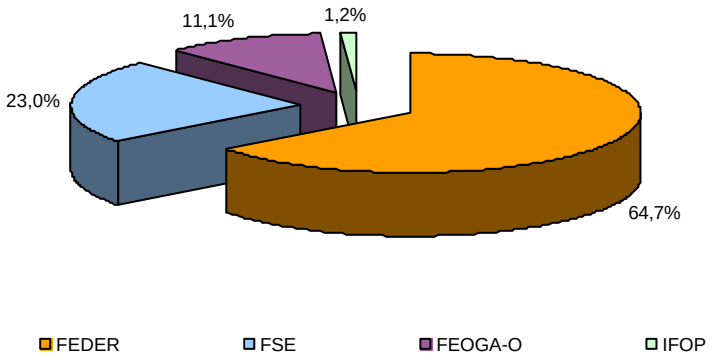
(em mil euros)

Investimento Total (1) = (2) + (5)	Despesa Pública			Investimento Privado (5)
	Total (2) = (3) + (4)	Contribuição Comunitária (3)	Contrapartida Nacional (4)	
42 199 703	32 799 992	20 535 000	12 264 992	9 399 711

Sobre o valor da despesa pública total prevista, a DGDR, nas alegações produzidas, vem referir que *"(…) deverá ser 32 800 019 mil euros. Esta diferença deve-se ao valor da Despesa Pública do PO Assistência Técnica (o valor DP constante na Decisão do POAT é de 108 413 e não 108 386 mil euros (…)"*. Conforme se referiu no ponto 11.3.1.1., relativamente ao QCA III foram utilizados os dados constantes do Relatório de Auditoria n.º 4/2002-2ª Secção do Tribunal de Contas. De resto, a diferença mínima encontrada (27 euros) não é susceptível de alterar qualquer das conclusões ou recomendações formuladas.

O financiamento comunitário previsto, no valor de cerca de 4 116,9 milhões de contos (20 535 000 mil euros), distribui-se pelos Fundos estruturais de acordo com o seguinte gráfico:

Gráfico XI.2 – Financiamento comunitário por Fundo estrutural



Conforme se pode visualizar o FEDER é o fundo mais representativo (64,7%), seguindo-se o FSE, o FEOGA-Orientação e o IFOP, que representam os restantes 35,3%.

Se tomarmos em linha de conta os montantes iniciais aprovados no âmbito do presente QCA e no anterior e compararmos a repartição do financiamento comunitário pelos vários fundos, conclui-se que não se verificam alterações substanciais, podendo, no entanto, constatar-se que:

- o FEDER III representa mais 2,3% face ao FEDER II;

- o FSE III evidencia um acréscimo de cerca de 0,54% face ao FSE II;
- o FEOGA-Orientação III sofreu um decréscimo na ordem dos 2,44% face ao FEOGA-Orientação II;
- e, por último, o IFOP III decresceu cerca de 0,32% relativamente ao IFOP II.

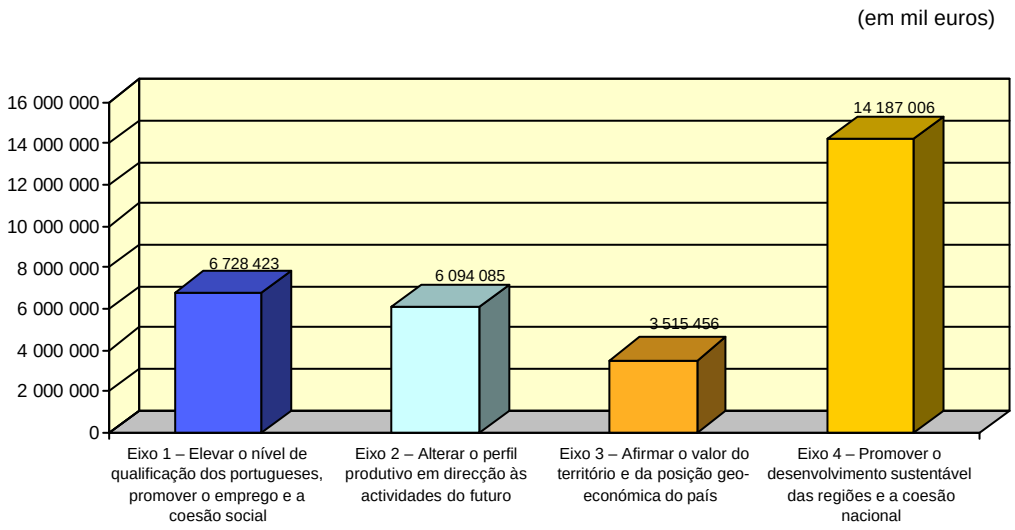
Tal como foi referido no ponto 11.3.1.5.1, o QCA III é constituído por quatro eixos prioritários. Em termos de despesa pública destaca-se o Eixo 4 – "Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional", com 2 844,24 milhões de contos (14 187 006 mil euros), o que corresponde a 43,3 % do total previsto para o QCA III.

A despesa pública prevista no âmbito deste eixo é cerca de quatro vezes superior à do anterior QCA, em virtude de todos os PO Regionais do Continente integrarem intervenções de todos os sectores[1].

A alguma distância seguem-se o Eixo 1 – "Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social"[2] e o Eixo 2 – "Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro" com, respectivamente, 1 348,93 milhões de contos (6 728 423 mil euros -20,5%) e 1 221,75 milhões de contos (6 094 085 mil euros - 18,6%) e, por último, o Eixo 3 – "Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país", com 704,79 milhões de contos (3 515 456 mil euros - 10,7%).

O gráfico seguinte ilustra a despesa pública prevista em cada um dos 4 eixos do QCA III:

Gráfico XI.3 – Despesa pública por eixo prioritário - QCA III



[1] Estas intervenções desconcentradas integram-se no Eixo 3 – "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" de cada um dos cinco PO Regionais do Continente.

[2] Este Eixo absorve cerca 2 570 021 mil euros de FSE, o que corresponde a 54,4% do total da contribuição desse Fundo estrutural para o QCA III.

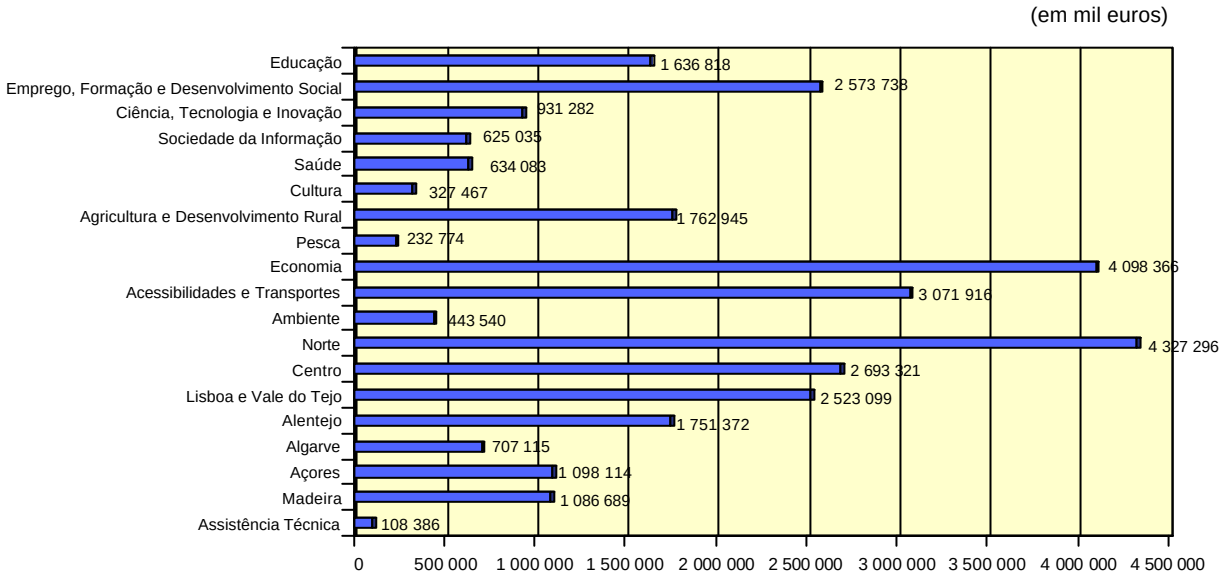
Em termos de dimensão financeira, destacam-se, em cada um dos eixos, os seguintes PO:

- Eixo 1 – PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social – 515,99 milhões de contos (2 573 738 mil euros);
- Eixo 2 – PO Economia – 821,65 milhões de contos (4 098 366 mil euros);
- Eixo 3 – PO Acessibilidades e Transportes – 615,86 milhões de contos (3 071 916 mil euros);
- Eixo 4 – PO Regional Norte – 867,54 milhões de contos (4 327 296 mil euros).

O PO Regional NORTE, o PO Acessibilidades e Transportes, o PO Economia e o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social representam, respectivamente, 13,2%, 12,5%, 9,4% e 7,8% do total da despesa pública programada para o QCA III. Os três primeiros são os que apresentam maior dimensão financeira no âmbito do QCA III, sendo o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social o 5º em termos de dimensão financeira.

A despesa pública prevista encontra-se distribuída por 19 programas operacionais, de acordo com o seguinte gráfico:

Gráfico XI.4 – Despesa pública por programa operacional



Em relação ao anterior, o presente QCA atribui um maior peso relativo aos programas operacionais regionais, os quais representam 39,2% da despesa contra os 11% anteriormente contemplados, o que reflecte uma filosofia de regionalização mais acentuada.

Por outro lado, constata-se que os cinco programas operacionais regionais do Continente, para além de verbas do FEDER, englobam montantes provenientes do FSE, FEOGA-O e IFOP, o que não sucedia

no QCA II, em que a contribuição comunitária era integralmente suportada pelo FEDER. Esta circunstância exige esforço acrescido por parte das estruturas de gestão dos referidos programas operacionais.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo encontra-se em regime de *"phasing out"*, o que significa que o apoio é decrescente ao longo do período de 2000 a 2006, concentrando-se cerca de 68,6% dos apoios nos dois primeiros anos, e obriga a um esforço financeiro e rigor acrescidos durante este período, relativamente aos investimentos na região por parte do Estado, das empresas e dos particulares.

As consequências financeiras do regime de *"phasing out"* repercutem-se no âmbito dos PO sectoriais na Região de Lisboa e Vale do Tejo e ainda no PO regional respectivo.

11.3.1.5.4 – Execução financeira em 2000

Em 31/12/2000, os fundos que integram o QCA III apresentavam na globalidade uma taxa de realização de apenas 9,44%, conforme se observa no quadro que se segue:

Quadro XI.11 – Programação, aprovação e execução - QCA III - 2000
(Componente comunitária)

(em contos)

Fundo	Programação	Aprovação (Homologado)	Execução	Taxa de Execução %	Taxa de Aprovação %	Taxa de Realização %
	(1)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)	(6)=(3)/(1)	(7)=(4)/(1)
FEDER	425 702 677	243 069 274	43 518 880	17,90	57,10	10,22
FSE	140 611 860	87 994 653	15 842 071	18,00	62,58	11,27
FEOGA-O	71 152 666	6 941 067	187 126	2,70	9,76	0,26
IFOP	7 282 910	1 406 134	1 347 238	95,81	19,31	18,50
Total	**644 750 113**	**339 411 128**	**60 895 315**	**17,94**	**52,64**	**9,44**

Fonte: DGDR, em 31/12/2000.

No âmbito dos fundos relativos ao QCA III, a taxa de realização mais elevada foi conseguida no IFOP (18,5%), seguindo-se o FSE (11,27%) e o FEDER (10,22). O FEOGA-Orientação foi aquele em que a taxa de realização foi inferior, não tendo ultrapassado os 0,26%.

Pela análise da execução dos respectivos fundos, verificou-se que a taxa média de execução foi de 17,94%, destacando-se o IFOP com a melhor taxa (95,81%), e o FEOGA-Orientação com a taxa mais baixa (2,7%).

Na perspectiva dos compromissos assumidos, houve uma melhoria da situação, constatando-se que a taxa média de aprovação se situou nos 52,64% e que o FSE e o FEDER foram aqueles onde se evidenciaram as melhores taxas (cerca de 63% e 57%, respectivamente).

Neste contexto, importa ainda sublinhar que as primeiras transferências financeiras realizadas pela Comissão Europeia, no âmbito do QCA III, tiveram lugar em Setembro de 2000, data a partir da qual se iniciou o período de plena operacionalidade do QCA III.

Uma análise mais detalhada, por fundo e por programa operacional, poderá ser observada no quadro seguinte, o qual contém informação sobre o montante da despesa comunitária programada e executada, em 2000.

Quadro XI.12 – Realização comunitária em 2000 - QCA III

(em contos)

Eixo-Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			Despesa Pública Comunitária Acumulada		
	Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária					
	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %	Programação	Execução	Taxa Realização %
EIXO I - ELEVAR O NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO DOS PORTUGUESES, PROMOVER O EMPREGO E A COESÃO SOCIAL	**54 989 480**	**10 900 292**	**19,82**	**80 756 732**	**14 490 765**	**17,94**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**135 746 212**	**25 391 057**	**18,70**
EDUCAÇÃO	14 059 676	4 609 363	32,78	22 882 390	8 800 745	38,46	-	-	-	-	-	-	36 942 066	13 410 108	36,30
EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVI-MENTO SOCIAL	1 807 947	0	0,00	46 774 856	0	0,00	-	-	-	-	-	-	48 582 803		0,00
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	12 117 132	4 323 800	35,68	9 628 349	5 491 077	57,03	-	-	-	-	-	-	21 745 481	9 814 877	45,14
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	3 792 919	909 817	23,99	1 032 081	198 943	19,28	-	-	-	-	-	-	4 825 000	1 108 760	22,98
SAÚDE	15 259 888	893 670	5,86	439 056	0	0,00	-	-	-	-	-	-	15 698 944	893 670	5,69
CULTURA	7 951 918	163 642	2,06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 951 918	163 642	2,06
EIXO II - ALTERAR O PERFIL PRODUTIVO EM DIRECÇÃO ÀS ACTIVIDADES DO FUTURO	**85 208 840**	**0**	**0,00**	**10 318 743**	**0**	**0,00**	**39 845 999**	**187 126**	**47,0%**	**5 430 701**	**1 347 238**	**24,81**	**140 804 283**	**1 534 364**	**1,09**
AGRICULTURA E DESENVOLVIMEN -TO RURAL	904 131	0	0,00	3 260 821	0	0,00	39 845 999	187 126	47,0%	-	-	-	44 010 951	187 126	0,43
PESCA	178 830	0	0,00	-	-	-	-	-	-	5 430 701	1 347 238	24,81	5 609 531	1 347 238	24,02
ECONOMIA	84 125 879	0	0,00	7 057 922	0	0,00	-	-	-	-	-	-	91 183 801	0	0,00
EIXO III - AFIRMAR A VALIA DO TERRITÓRIO E DA POSIÇÃO GEOECONÓMICA DO PAÍS	**55 854 027**	**8 342 048**	**14,94**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**		**-**	**-**	**-**	**55 854 027**	**8 342 048**	**14,94**
ACESSIBILIDADES	44 963 902	8 125 426	18,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44 963 902	8 125 426	18,07
AMBIENTE	10 890 125	216 622	1,99	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10 890 125	216 622	1,99
EIXO IV - PROMOVER O DESENVOLVI-MENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES E A COESÃO NACIONAL	**228 425 287**	**24 276 539**	**10,63**	**48 031 163**	**1 351 306**	**2,81**	**31 306 667**	**0**	**0,00**	**1 852 208**	**0**	**0,00**	**309 615 325**	**25 627 845**	**8,28**
Norte	69 892 606	12 665 225	18,12	12 264 453	414 485	3,38	6 028 113	0	0,00	67 563	0	0,00	88 252 735	13 079 710	14,82
Centro	44 136 749	1 882 339	4,26	5 444 292	348 357	6,40	5 610 056	0	0,00	63 147	0	0,00	55 254 244	2 230 696	4,04
Lisboa e Vale do Tejo	43 269 282	960 712	2,22	19 573 544	384 204	1,96	4 976 568	0	0,00	-	-	-	67 819 394	1 344 916	1,98
Alentejo	22 202 588	398 996	1,80	3 176 100	0	0,00	6 531 544	0	0,00	22 654	0	0,00	31 932 886	398 996	1,25
Algarve	12 127 357	51 130	0,42	1 431 041	0	0,00	1 006 821	0	0,00	72 174	0	0,00	14 637 393	51 130	0,35
Região Autónoma dos Açores	19 904 855	4 994 513	25,09	2 966 733	0	0,00	4477565	0	0,00	957 703	0	0,00	28 306 856	4 994 513	17,64
Região Autónoma da Madeira	16 891 850	3 323 624	19,68	3 175 000	204 260	6,43	2676000	0	0,00	668 967	0	0,00	23 411 817	3 527 884	15,07
Assistência técnica	1 225 043	0	0,00	1 505 223	0	0,00	-	-	-	-	-	-	2 730 266	0	0,00
QCA III - TOTAL	**425 702 677**	**43 518 879**	**10,22**	**140 611 861**	**15 842 071**	**11,27**	**71 152 666**	**187 126**	**0,26**	**7 282 909**	**1 347 238**	**18,50**	**644 750 113**	**60 895 314**	**9,44**

Fonte: DGDR, em 31/12/2000.

Dos cerca de 644,75 milhões de contos de despesa comunitária programada para 2000, apenas foram executados aproximadamente 60, 9 milhões de contos.

Verificou-se que o Eixo 1 – "Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social" e 3 – "Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país" foram aqueles onde as taxas de realização foram mais elevadas (de 18,7% e 14,94%, respectivamente), evidenciando-se, ao nível do Eixo 1, os Programas Operacionais da Ciência, Tecnologia e Inovação (45,14%) e da Educação (36,3%) e, ao nível do Eixo 3, o das Acessibilidades (18,07%).

Ao invés, foi nos Eixos 2 – "Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro"e 4 – "Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional" que as taxas de realização foram mais baixas (de 1,09% e 8,28%, respectivamente). Convém no entanto salientar que entre os Programas Operacionais que compõem estes Eixos existiram alguns onde a taxa de realização foi, ainda assim, de destacar em termos positivos, podendo neste caso enunciar-se, relativamente ao Eixo 2, o PO Pesca, cuja taxa de realização foi de 24% e, no Eixo 4, os PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e o da Região Norte que evidenciaram taxas de realização na ordem dos 17,64%, 15,07% e 14,82, respectivamente.

Constatou-se ainda que a taxa de realização do PO "Assistência Técnica" foi nula.

11.3.1.6 – QCA II

Uma vez que o QCA II se encontra em fase de encerramento e que o valor programado para o ano de 1999 teve subjacente a execução de três anos (período compreendido entre 1999 e 2001), não se afigura pertinente efectuar uma análise particular relativamente à execução registada no ano 2000.

Assim, atingido em 1999 o final do período definido para o QCA II relativamente aos compromissos, cabe aqui fazer um balanço da realização deste Quadro Comunitário de Apoio (cuja execução se prolonga por mais um ano), o qual se sintetiza no quadro seguinte:

Quadro XI.13 – Programação e execução dos fundos do QCA II em termos acumulados

(em contos)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2000		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	2 976 206 539	1 980 777 297	2 806 828 450	1 863 758 334	94,31	94,09
FSE	884 971 069	666 542 121	866 431 492	652 661 789	97,91	97,92
FEOGA-O	564 903 758	425 793 702	498 873 334	375 423 520	88,31	88,17
IFOP	61 195 926	46 297 908	45 715 340	34 926 237	74,70	75,44
Total QCA II	**4 487 277 292**	**3 119 411 028**	**4 217 848 616**	**2 926 769 880**	**94,00**	**93,82**

Fonte: DGDR - Situação em 31/12/2000.

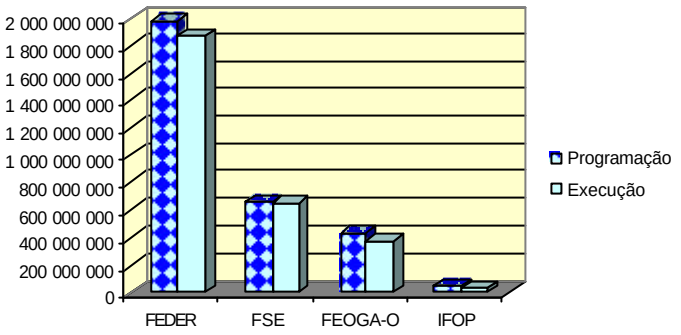
Para a concretização do QCA II (1994/1999) foi prevista uma despesa pública total de 4 487 277 mil contos, a qual contemplava uma comparticipação comunitária de 69%, correspondente a 3 119 411 mil contos. Até 31/12/2000, encontrava-se executada uma despesa pública total de 4 217 849 mil contos

(94%), à qual se encontrava afecta uma componente comunitária correspondente a 2926 770 mil contos.

O gráfico que se segue efectua a repartição da componente comunitária pelos diversos fundos em termos de programação e execução.

Gráfico XI.5 – Programação e execução da componente comunitária - 1994/2000

(em contos)



Fonte: DGDR.

Em 31/12/2000, os fundos que integram o QCA II apresentavam na globalidade uma taxa de realização comunitária de 93,8%, mais 9,9% relativamente ao ano de 1999[1].

No contexto dos fundos, a melhor taxa de realização foi conseguida pelo FSE (97,92%), sendo ainda de registar a obtida pelo FEDER (94,09%). Com resultados menos bons, o IFOP apresenta uma taxa de realização mais baixa (de 75,44%).

O quadro e gráficos seguintes explicitam a despesa pública executada até final de 2000, por fundo, eixos prioritários e respectivos programas:

[1] Conforme referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, a taxa de realização global dos fundos que integram o QCA II foi de 83,9%.

Quadro XI.14 – Despesa pública acumulada - QCA II - 1994/2000

(em contos)

Eixo-Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP			Despesa Pública Acumulada		
	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	**253 516 531**	**183 107 868**	**9,8**	**593 310 554**	**444 982 906**	**68,2**							**846 827 085**	**628 090 774**	**21,5**
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	231 649 972	166 811 861	9,0	244 704 302	183 528 227	28,1							476 354 274	350 340 088	12,0
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	21 866 559	16 296 007	0,9	348 606 252	261 454 679	40,1							370 472 811	277 750 686	9,5
EIXO II - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	**1 274 027 887**	**776 418 029**	**41,7**	**93 998 233**	**70 498 676**	**10,8**	**422 112 113**	**316 387 950**	**84,3**	**34 900 656**	**27 053 642**	**77,5**	**1 825 038 889**	**1 190 358 297**	**40,7**
INFRAESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMEN - TO	753 404 139	397 704 440	21,3										753 404 139	397 704 440	13,6
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO	520 623 748	378 713 589	20,3	93 998 233	70 498 676	10,8	422 112 113	316 387 950	84,3	34 900 656	27 053 642	77,5	1 071 634 750	792 653 857	27,1
EIXO III - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	**261 849 304**	**184 636 481**	**9,9**	**92 030 345**	**69 022 762**	**10,6**			**0,0**			**0,0**	**353 879 649**	**253 659 243**	**8,7**
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	153 843 662	103 632 255	5,6										153 843 662	103 632 255	3,5
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	108 005 642	81 004 226	4,3	92 030 345	69 022 762	10,6							200 035 987	150 026 988	5,1
EIXO IV - FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	**764 214 885**	**552 048 629**	**29,6**	**61 671 782**	**48 883 069**	**7,5**	**59 286 719**	**45 374 183**	**12,1**	**7 240 170**	**5 474 440**	**15,7**	**892 413 556**	**651 780 321**	**22,3**
Promoção do potencial de desenvolvimento regional	74 266 523	55 329 122	3,0	25 092 419	18 819 313	2,9	5 807 991	4 355 247	1,2				105 166 933	78 503 682	2,7
Norte	157 059 364	113 292 031	6,1										157 059 364	113 292 031	3,9
Centro	105 272 564	76 216 180	4,1										105 272 564	76 216 180	2,6
Lisboa e Vale do Tejo	107 021 175	76 456 726	4,1										107 021 175	76 456 726	2,6
Alentejo	55 236 730	39 779 101	2,1										55 236 730	39 779 101	1,4
Algarve	28 115 337	18 924 754	1,0										28 115 337	18 924 754	0,6
Região Autón oma dos Açores	116 022 190	94 776 841	5,1	17 526 686	13 912 690	2,1	31 242 551	25 093 809	6,7	4 220 978	3 207 943	9,2	169 012 405	136 991 283	4,7
Região Autónoma da Madeira	85 533 467	57 035 833	3,1	18 617 617	15 824 976	2,4	11 936 798	8 952 599	2,4	3 019 192	2 266 497	6,5	119 107 074	84 079 905	2,9
Apoio ao Investimento Autárquico	2 599 521	2 300 062	0,1										2 599 521	2 300 062	0,1
PEDIZA	33 088 014	17 937 979	1,0	435 060	326 090		10 299 379	6 972 528	1,9				43 822 453	25 236 597	0,9
Assistência t écnica	8 591 866	6 442 522	0,3	8 362 484	6 277 755	1,0							16 954 350	12 720 277	0,4
PRINEST	12 250 167	9 187 626	0,5										12 250 167	9 187 626	0,3
QCA II S/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	2 574 450 640	1 711 841 155		849 373 398	639 665 168		481 398 832	361 762 133		42 140 826	32 528 082		3 947 363 696	2 745 796 538	
INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	232 377 810	151 917 179	8,2	17 058 094	12 996 621	2,0	17 474 502	13 661 387	3,6	3 574 514	2 398 155	6,9	270 484 920	180 973 342	6,2
QCA II C/INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	2 806 828 450	1 863 758 334	100,0	866 431 492	652 661 789	100,0	498 873 334	375 423 520	100,0	45 715 340	34 926 237	100,0	4 217 848 616	2 926 769 880	100,0

Fonte: DGDR.

No período em análise foi executada uma despesa pública de 4 217,8 milhões de contos da qual uma parte – 2 926,8 milhões de contos – teve comparticipação da UE (69%) e a restante, correspondente a 1 291 milhões de contos, constituiu o esforço nacional.

Este investimento distribuiu-se pelos quatro eixos e ainda pelas iniciativas comunitárias da seguinte forma: o Eixo 2 – "Reforçar os factores de competitividade da economia" obteve o maior peso do financiamento comunitário (40,7%), seguido dos Eixos 4 - "Fortalecer a base económica regional" (22,3%), 1 - "Qualificar os recursos humanos e emprego" (21,5%), 3 - "Promover a qualidade de vida e a coesão social" (8,7%) e das Iniciativas Comunitárias (6,2%).

Da repartição da despesa pelos fundos que integram o QCA II conclui-se que, tanto em termos de despesa pública total, como de despesa comunitária, o FEDER foi o mais representativo, com 66,5% e 63,6%, respectivamente.

11.3.1.7 – Fundo de Coesão

Muito embora não integrados no QCA II ou no QCA III, o Fundo de Coesão I e II constituem uma parcela relevante dos recursos financeiros comunitários.

O ano de 2000 foi marcado pela intensificação das acções de encerramento dos projectos aprovados no período 1993-1999 - Fundo de Coesão I - e pelo arranque do novo período 2000-2006 relativo ao Fundo de Coesão II.

Enquanto que no Fundo de Coesão I já não houve lugar a aprovações, as respeitantes ao Fundo de Coesão II, com excepção da relativa a um projecto ("Terminal Multipurpose de Sines", cuja aprovação teve lugar a 30/10/2000), ocorreram no final do ano, mais propriamente a partir de 12/12/2000.

11.3.1.7.1 – Fundo de Coesão I

As últimas aprovações relativas ao Fundo de Coesão I ocorreram no ano de 1999, completando-se o apoio total previsto no Regulamento (CE) 1164/94 para o período 1993-1999. Todavia, a execução deste fundo encontra-se a decorrer, prevendo-se a conclusão de alguns projectos apenas em 2002.

O quadro seguinte apresenta a execução acumulada do Fundo de Coesão I, repartida por sectores:

Quadro XI.15 – Programação e execução do Fundo de Coesão - 1993/2000
(Componente comunitária)

(em contos)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização (%)
Transportes	285 435 972	280 811 642	98,4
Ambiente	297 267 990	275 047 115	92,5
Assistência Técnica	64 165	51 262	79,9
Despesa Comunitária	**582 768 127**	**555 910 019**	**95,4**
Despesa Global	**852 946 359**	**817 787 436**	**95,9**

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão - Relatório 2000).

Pela análise da execução acumulada no período 1993/2000 observou-se uma taxa de realização global de 95,9% (o que significou um acréscimo de 5,7 pontos percentuais face ao ano de 1999[1]), correspondente a uma despesa total de 817,8 milhões de contos e a um esforço nacional de 261,9 milhões de contos (32%). O sector dos transportes revelou a melhor taxa de realização (98%).

A orientação estabelecida no art. 10º, n.º 2º, do Regulamento (CE) 1164/94, que aponta para um equilíbrio adequado dos investimentos entre ambiente e transportes, ficou perto de ser alcançada, representando o sector dos transportes 51% e o do ambiente 49%.

11.3.1.7.2 – Fundo de Coesão II

O prolongamento da aplicação do Fundo de Coesão, decidido na Cimeira de Berlim para o período 2000-2006, constitui uma oportunidade decisiva para o reforço e consolidação dos níveis de desenvolvimento das infra-estruturas de transportes e ambiente, aumentando a coesão económica e social em Portugal e na União Europeia.

Os recursos envolvidos são muito elevados, permitindo mais de 1 100 milhões de contos de investimento, exigindo grande articulação entre todos os agentes envolvidos, quer em termos da Administração quer em termos do sector privado.

O ano de 2000 foi o ano de arranque do novo período do Fundo de Coesão II, tendo sido concentrados esforços na revisão do quadro legal aplicável e dos procedimentos de gestão e controlo, que culminaram com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/00, de 18 de Agosto, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/00, de 6 de Dezembro.

Atendendo a estas circunstâncias, as aprovações de projectos apenas ocorreram no final do ano de 2000, à excepção do projecto designado "Terminal Multipurpose de Sines" cuja aprovação teve lugar em 31/10/2000, o que provocou a transição dos pagamentos para o ano subsequente, pelo que não foi disponibilizada informação relativamente à despesa executada.

De acordo com o Relatório do Fundo de Coesão – 2000, no âmbito do Fundo de Coesão II foram comprometidos 90,3 milhões de contos (450 771 mil euros), com a seguinte distribuição:

- 54,62 milhões de contos (272 461 mil euros) em projectos de transportes;
- 35,40 milhões de contos (176 587 mil euros) em projectos de ambiente;
- 0,35 milhões de contos (1 723 mil euros) relativos a uma acção de assistência técnica do Fundo de Coesão II.

Segundo o mesmo Relatório, o montante total comprometido foi equivalente à utilização integral da quota anual relativa a Portugal.

[1] Conforme mencionado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 – (Taxa de realização: 90,2%).

11.3.1.8 – FEOGA Garantia

O FEOGA-Garantia apresenta-se distribuído por um variado número de OCM[1] representativas da PAC, destacando o quadro seguinte a repartição das ajudas concedidas no ano 2000:

Quadro XI.16 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2000

(em contos)

Organização Comum de Mercado	2000	%
Culturas Arvenses	33 219 886,5	24,9
Desenvolvimento Rural	26 592 138,7	19,9
Carne de Bovino	15 536 026,6	11,6
Carnes de Ovino e Caprino	11 023 612,3	8,3
Azeite	9 913 325,5	7,4
Frutas e Produtos Hortícolas Frescos	8 948 657,9	6,7
Poseima	7 682 557,3	5,7
Açúcar	5 058 668,6	3,8
Programas Alimentares	4 988 263,1	3,7
Produtos do Sector Vitivinícola	4 532 031,5	3,4
Tabaco	3 229 390,6	2,4
Outros	2 888 011,3	2,2
Total	**133 612 569,9**	**100,0**

Fonte: INGA.

A despesa executada no âmbito do FEOGA-Garantia ascendeu a aproximadamente 133,6 milhões de contos.

Uma análise da distribuição das ajudas pelas várias Organizações Comuns de Mercado permite concluir que cerca de 56% das ajudas concedidas concentram-se em apenas três OCM – Culturas Arvenses, Desenvolvimento Rural e Carne de Bovino.

11.3.1.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE)

Em conformidade com as disposições do art. 248º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal, durante o ano de 2001, dez missões de auditoria, das quais seis no âmbito da Declaração de Fiabilidade das Contas (DAS) da União Europeia relativas ao exercício de 2000.

Atento ainda o disposto no 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, que abrangeram vários projectos,

[1] OCM – Organizações Comuns de Mercado.

acções e medidas, das quais se passam a enunciar, por fundos/instrumentos financeiros, as relativas ao exercício de 2000:

- Projectos no âmbito do FEDER:
  - Construção da Escola Básica da EXPO 98 (Escola Vasco da Gama).

- Projectos no âmbito do Fundo de Coesão:
  - Execução dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas;
  - Execução do Plano Nacional da Água.

- Acções no âmbito do Fundo Social Europeu:
  - Curso de Chefias Intermédias para a Indústria (Literacia, Comportamento Humano, Organização e Gestão de Projectos) – Sub-programa Modernização do Tecido Económico;
  - Projecto Companhia Geral Têxtil, Lda – Iniciativas Locais de Emprego, da Medida de Apoio à criação de Emprego, do Programa para a promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional;
  - Projecto Limpeza e Conservação de Espaços Públicos da Câmara Municipal de Alcácer do Sal - Programas Ocupacionais para trabalhadores em situação de comprovada carência económica.

- Projectos no âmbito do IMIT – Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil:
  - Valindo – Indústria e Comércio de Têxteis, Lda;
  - Têxtil João Duarte, S.A;
  - TMG – Tecidos para Vestuário e decoração, S.A;
  - ARCO TÊXTEIS – Empresa Industrial de Santo Tirso, S.A.

- Medidas no âmbito do FEOGA-Garantia:
  - Ajuda à produção de azeite.

- Medidas Agrícolas no âmbito do POSEIMA – Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade da Madeira e dos Açores:
  - Regime Específico de Abastecimento (REA) (Trigo, malte e açúcar):
    - SIM – Sociedade Insular de Moagens, S.A.;
    - Empresa de Cervejas da Madeira, Lda;
    - SINAGA – Sociedade de Indústrias Agrícolas Açoreanas, S.A.
  - Ajudas às produções Agrícolas:
    - Ajuda por hectare relativa à produção de batata de consumo;
    - Ajuda fixa por hectare ao desenvolvimento da produção de beterraba sacarina;

- Ajuda à produção de ananás.

- Projectos no âmbito do Instrumento Financeiro para o Ambiente "LIFE":
  - Projectos LIFE – Ambiente:
    - Novo sistema de reactor para solucionar o impacto ambiental de efluentes de instalações vinícolas;
    - A poluição atmosférica e a gestão e conservação dos ecossistemas florestais na Península de Setúbal.
  - Projectos LIFE – Natureza:
    - A rede Natura 2000 da Península de Setúbal/Sado;
    - Conservação de espécies vegetais prioritárias e raras da Madeira;
    - Medidas de gestão e conservação da floresta laurissilva da Madeira;
    - Recuperação de espécies e habitats prioritários da Madeira.

- No âmbito do Programa Comunitário Crescimento e Emprego gerido pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) por conta da Comissão Europeia:
  - Mecanismos de garantia para as Pequenas e Médias Empresas (PME):
    - SGPM – Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua;
    - Tecnogravura – Gravuras Metálicas, Lda.

11.3.2 – Avaliação global dos resultados da execução dos Programas Operacionais Regionais - PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA – QCA II

11.3.2.1 – Enquadramento

As auditorias realizadas tiveram como finalidade a avaliação dos resultados da execução global dos programas operacionais regionais – QCA II – de cada uma das cinco regiões que constituem as NUT II – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, no âmbito das quais se procedeu à análise dos subsistemas institucionais, de gestão financeira e operacional, com o objectivo de avaliação dos resultados físicos e financeiros alcançados.

As análises efectuadas contemplaram:

- A identificação de um conjunto de indicadores pré-definidos nas Decisões Iniciais de aprovação dos respectivos programas operacionais, integrando, na medida do possível, uma avaliação comparativa com os resultados obtidos;
- A avaliação do sistema de informação SIDReg, com o objectivo de verificar a sua adequabilidade e fiabilidade.

Tendo em vista os objectivos estabelecidos, o horizonte temporal subjacente a estas auditorias foi 1994-2001, salientando-se que, embora a data limite para aprovação das candidaturas fosse 31/12/99, os projectos aprovados até aquela data foram executados até 31/12/01.

A recepção e análise dos dados físicos e financeiros foram efectuadas no início de 2002, antes do encerramento dos programas operacionais regionais.

Em cumprimento do princípio do contraditório foram ouvidos os Presidentes das CCR e os Gestores dos programas operacionais regionais que, salvo situações pontuais devidamente consideradas, manifestaram, genericamente, concordância com as conclusões constantes dos relatos, bem como a intenção de acolher as recomendações formuladas.

11.3.2.2 – Contextualização externa dos programas regionais

11.3.2.2.1 – Enquadramento dos programas regionais no PDR e no QCA II

O PDR 1994/99 definiu os objectivos estratégicos que serviram de base à aprovação do QCA II, os quais foram desenvolvidos em quatro eixos prioritários, integrando-se os PO regionais no Eixo 4 – "Fortalecer a base económica regional" que continha os seguintes objectivos prioritários:

- Promoção do potencial de desenvolvimento regional, apoio ao desenvolvimento local e rural, criação de ajudas regionais e acções específicas de reequilíbrio regional;
- Intervenções especificas em cada uma das sete regiões portuguesas: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira;
- Criação de uma iniciativa de apoio ao investimento municipal.

O PRONORTE, PROCENTRO, PORLVT, PORA e PROA, enquanto programas regionais, são intervenções específicas para as Regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve aprovadas pelas Decisões da Comissão C(94) 381/3, C(94) 381/4, C(94) 381/6, C(94) 381/5 e C(94) 381/7, todas de 25 de Fevereiro.

O montante global dos cinco programas operacionais regionais previsto nas Decisões Iniciais ascendeu a 2 068 393 mil euros, correspondendo 99,1% a despesa pública, na qual o financiamento comunitário representou aproximadamente 74%.

O investimento total previsto para os programas regionais equivaleu a 47% do investimento para o Eixo 4 e aproximadamente 8% do QCA II (excluindo as Iniciativas Comunitárias).

O PRONORTE assumiu a posição mais relevante no âmbito dos cinco programas regionais, sendo responsável por 34,7% do total do investimento, seguido do PORLVT, do PROCENTRO, do PORA e do PROA, com cerca de 25%, 24%, 12% e 5%, respectivamente.

11.3.2.2.2 – Complementaridades com outros programas

Dada a importância e a mais valia das sinergias geradas por outros programas operacionais e de iniciativa comunitária em acções de articulação com os PO regionais e com o objectivo de analisar as complementaridades, foi solicitado à DGDR um conjunto de informação, física e financeira, relativa à execução dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão, nas cinco regiões, no período 1994-2001.

No entanto, veio a constatar-se que existia um conjunto de condicionantes que inviabilizou a análise dos PO no contexto do investimento total, devido nomeadamente à não disponibilização de dados:

- Pelo DPP, relativamente ao PIDDAC, com indicação da despesa realizada ao nível de NUT II e respectivo financiamento (nacional e comunitário);
- Pela DGDR, relativamente ao Fundo de Coesão, uma vez que os apuramentos da despesa não são efectuados por região;
- Pela DGDR, relativamente à regionalização dos fundos IFOP, FEOGA- Orientação e FSE;
- Pela DGDR, uma vez que, no que respeita aos indicadores físicos do QCA II, a base de dados SIDReg não regionaliza a informação.

Esta situação inviabilizou a análise dos PO no contexto do investimento total, no período 1994-2001.

Ainda assim foram disponibilizados pela DGDR dados relativos à despesa executada no âmbito do FEDER, nas respectivas regiões, o que permitiu a elaboração do quadro seguinte:

Quadro XI.17 – Despesa pública total executada

(em contos)

Eixo / Programa / Sub-programa	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Total no Continente	
	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%
EIXO 1 - QUALIFICAR OS RECURSOS HUMANOS E O EMPREGO	**83 455 209**	**11,50**	**47 276 499**	**11,60**	**94 188 805**	**9,63**	**10 037 610**	**6,00**	**11 489 330**	**14,15**	**246 447 453**	**10,44**
BASES DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	77 944 276	10,74	42 925 103	10,53	89 277 964	9,13	9 553 337	5,71	10 743 194	13,23	230 443 874	9,77
Ciência e tecnologia	12 668 678	1,75	7 475 060	1,83	34 155 888	3,49	941 553	0,56	866 497	1,07	56 107 676	2,38
Educação	65 275 598	8,99	35 450 043	8,70	55 122 076	5,64	8 611 784	5,15	9 876 697	12,17	174 336 198	7,39
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO	5 510 933	0,76	4 351 396	1,07	4 910 841	0,50	484 273	0,29	746 136	0,92	16 003 579	0,68
Apoio à Formação e Gestão dos Recursos Humanos	5 493 833	0,76	4 248 743	1,04	4 653 019	0,48	484 273	0,29	746 136	0,92	15 626 004	0,66
Formação da Administração Pública	17 100	0,00	102 653	0,03	257 822	0,03				0,00	377 575	0,02
EIXO 2 - REFORÇAR OS FACTORES DE COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA	**314 889 863**	**43,39**	**156 561 895**	**38,41**	**624 782 466**	**63,89**	**29 555 067**	**17,66**	**19 210 950**	**23,67**	**1 145 000 241**	**48,52**
INFRA ESTRUTURAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO	162 692 305	22,42	81 554 843	20,01	405 731 936	41,49	6 615 377	3,95	6 458 347	7,96	663 052 808	28,10
Telecomunicações	12 830 214	1,77	6 592 818	1,62	21 821 106	2,23	2 794 846	1,67	759 476	0,94	44 798 460	1,90
Energia	30 482 971	4,20	33 435 590	8,20	51 230 711	5,24	947 424	0,57	2 593 540	3,19	118 690 236	5,03
Transportes	119 379 120	16,45	41 526 435	10,19	332 680 119	34,02	2 873 107	1,72	3 105 331	3,83	499 564 112	21,17
MODERNIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO	152 197 558	20,97	75 007 052	18,40	219 050 530	22,40	22 939 690	13,71	12 752 603	15,71	481 947 433	20,42
Comércio e Serviços	17 505 119	2,41	7 903 534	1,94	22 211 912	2,27	3 108 193	1,86	1 049 263	1,29	51 778 021	2,19
Indústria	105 910 881	14,59	58 836 950	14,44	168 234 271	17,20	7 088 983	4,24	558 524	0,69	340 629 609	14,44
Pescas	1 866 651	0,26	392 451	0,10	1 306 904	0,13	600 737	0,36	3 012 477	3,71	7 179 220	0,30
Turismo e Património Cultural	26 914 907	3,71	7 874 117	1,93	27 297 443	2,79	12 141 777	7,26	8 132 339	10,02	82 360 583	3,49
EIXO 3 - PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA E A COESÃO SOCIAL	**75 005 852**	**10,34**	**48 328 514**	**11,86**	**117 513 259**	**12,02**	**7 596 186**	**4,54**	**14 249 225**	**17,55**	**262 693 036**	**11,13**
AMBIENTE E REVITALIZAÇÃO URBANA	27 153 172	3,74	18 468 644	4,53	99 736 785	10,20	4 292 598	2,57	3 312 643	4,08	152 963 842	6,48
Ambiente	17 165 514	2,37	18 468 644	4,53	15 564 759	1,59	4 107 595	2,45	3 220 623	3,97	58 527 135	2,48
Renovação Urbana	9 987 658	1,38		0,00	84 172 026	8,61	185 003	0,11	92 020	0,11	94 436 707	4,00
SAÚDE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	47 852 680	6,59	29 859 870	7,33	17 776 474	1,82	3 303 588	1,97	10 936 582	13,47	109 729 194	4,65
Integração Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos	3 415 571	0,47	2 372 293	0,58	5 068 893	0,52	1 817 045	1,09	1 135 747	1,40	13 809 549	0,59
Saúde	44 437 109	6,12	27 487 577	6,74	12 707 581	1,30	1 486 543	0,89	9 800 835	12,07	95 919 645	4,06
EIXO 4 - FORTALECER A BASE ECONÓMICA REGIONAL	**186 071 198**	**25,64**	**128 676 327**	**31,57**	**121 574 855**	**12,43**	**107 200 201**	**64,07**	**33 242 289**	**40,95**	**576 764 870**	**24,44**
PROMOÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	28 137 240	3,88	21 614 606	5,30	10 212 830	1,04	7 853 581	4,69	3 658 197	4,51	71 476 454	3,03
Acções Específicas de Reequilíbrio	9 190 533	1,27	2 594 624	0,64	112 685	0,01	1 789 220	1,07	1 181 676	1,46	14 868 738	0,63
Incentivos Regionais e Locais	16 254 490	2,24	89 208	0,02	9 322 848	0,95	4 728 873	2,83	1 616 473	1,99	32 011 892	1,36
Iniciativas de Desenvolvimento Local	2 692 217	0,37	18 930 774	4,64	777 297	0,08	1 335 488	0,80	860 048	1,06	24 595 824	1,04
NORTE	157 933 958	21,76		0,00		0,00				0,00	157 933 958	6,69
CENTRO		0,00	107 061 721	26,27		0,00				0,00	107 061 721	4,54
LVT		0,00		0,00	111 362 025	11,39				0,00	111 362 025	4,72
ALENTEJO		0,00		0,00		0,00	57 465 224	34,34		0,00	57 465 224	2,44
ALGARVE		0,00		0,00		0,00			29 584 092	36,44	29 584 092	1,25

(…)

(…)

(em contos)

Eixo / Programa / Sub-programa	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Total no Continente	
	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%	Despesa Pública Total	%
PEDIZA		0,00		0,00		0,00	41 881 396	25,03		0,00	41 881 396	1,77
ASSISTÊNCIA TÉCNICA		0,00		0,00	344 497	0,04			2 437	0,00	346 934	0,01
QCA II s/Iniciativas	**659 422 122**	**90,87**	**380 843 235**	**93,44**	**958 403 882**	**98,00**	**154 389 064**	**92,27**	**78 194 231**	**96,33**	**2 231 252 534**	**94,56**
INICIATIVAS C0MUNITÁRIAS	**66 283 695**	**9,13**	**26 751 821**	**6,56**	**19 520 778**	**2,00**	**12 940 343**	**7,73**	**2 980 959**	**3,67**	**128 477 596**	**5,44**
EMPREGO E DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS	247 645	0,03	267 963	0,07	511 141	0,05	38 691	0,02	17 881	0,02	1 083 321	0,05
INTERREG II (REDES DE ENERGIA)	6 179 485	0,85	2 782 602	0,68	1 936 218	0,20			0	0,00	10 898 305	0,46
INTERREG II (TRANSFRONTEIRIÇO)	22 327 836	3,08	12 924 972	3,17		0,00	11 628 174	6,95	2 254 800	2,78	49 135 782	2,08
KONVER II	154 812	0,02		0,00	2 516 617	0,26	825 987	0,49	0	0,00	3 497 416	0,15
PESCA	6 473 366	0,89	15 582	0,00	42 640	0,00			361 029	0,44	6 892 617	0,29
PME	614 361	0,08	2 477 443	0,61	3 192 617	0,33	293 706	0,18	347 249	0,43	6 925 376	0,29
RECHAR II	26 215 007	3,61		0,00		0,00			0	0,00	26 215 007	1,11
REGIS II		0,00		0,00	119 840	0,01				0,00		0,00
RESIDER II		0,00		0,00	1 660 450	0,17				0,00		0,00
RETEX	4 071 183	0,56	8 283 259	2,03	2 030 849	0,21	153 785	0,09	0	0,00	14 539 076	0,62
URBAN		0,00		0,00	7 510 406	0,77			0	0,00	7 510 406	0,32
TOTAL QCA+Iniciativas Comunitárias	**725 705 817**	**100,00**	**407 595 056**	**100,00**	**977 924 660**	**100,00**	**167 329 407**	**100,00**	**81 175 190**	**100,00**	**2 359 730 130**	**100,00**

Fonte: DGDR (Listagem por Sub-programa da Despesa Pública Nacional executada e Despesa FEDER executada, enviada em 12.03.02).

Pela análise do quadro anterior conclui-se que:

- A despesa pública total, no âmbito do FEDER e nas cinco regiões, ascendeu a 2 359,7 milhões de contos, o que representa 82% no total da despesa pública executada por este fundo no QCA II (2 888,8 milhões de contos);
- Tendo em conta o total da despesa pública associada ao FEDER no Continente, verifica-se que a Região de Lisboa e Vale do Tejo foi a mais beneficiada (41,44%), seguida das Regiões do Norte (30,75%), do Centro (17,27%), do Alentejo (7,09%) e do Algarve (3,44%);
- O Eixo 2 evidencia o maior investimento infraestrutural, com cerca de 49% do total da despesa executada e com destaque para os Sub-programas Transportes e Indústria que representam 21,17% e 14,44%, respectivamente;
- O Eixo 4 é o segundo mais representativo em termos de volume de despesa executada (aproximadamente 24%). Este facto fica a dever-se à contribuição efectivamente dada pelos PO relativos às cinco regiões, que representou cerca de 20%;
- Os Eixos 3 e 1 são os que evidenciam menores investimentos financiados pelo FEDER (11,13% e 10,44%, respectivamente, no total da despesa executada). É de salientar que no Eixo 3 se encontra o Sub-programa do Ambiente o qual regista um peso bastante diminuto (apenas 2,48%) no total dos investimentos comparticipados pelo FEDER;
- Das IC, a mais representativa foi o INTEREG II – Transfronteiriço (2,8%).

11.3.2.3 – Contextualização Interna dos programas regionais

11.3.2.3.1 – Caracterização dos programas operacionais

Os programas operacionais regionais do Continente tiveram subjacente uma estrutura idêntica, estabelecendo-se uma tipologia de projectos traduzida na existência de três sub-programas em cada região:

- Sub-programa A – Investimentos locais – orientado para projectos de pequenas infraestruturas no domínio dos transportes, do saneamento, da animação económica, cultural e turística de promoção municipal;
- Sub-programa B – Investimentos regionais e supra-municipais – orientado para projectos estruturantes de dimensão significativa incidindo principalmente nos domínios do ambiente, das acessibilidades e dos equipamentos sócio-económicos;
- Sub-programa C – Investimentos de dinamização económica – destinado a reforçar a competitividade regional, contemplando acções de apoio ao desenvolvimento económico regional e à promoção das regiões. Encontra-se estruturado em duas linhas de acção: o apoio ao desenvolvimento económico e a assistência técnica.

Através das Decisões Iniciais foram estabelecidos para cada programa regional, os objectivos globais, evidenciados nos quadros seguintes:

Quadro XI.18 – Objectivos globais - Sub-programa A

PRONORTE	Melhoria das acessibilidades; aumentar o grau de conexão entre os centros urbanos; consolidar as malhas viárias municipais e as ligações à rede viária nacional e aos centros urbanos; reforço da rede urbana sub-regional; resolução ou atenuação de situações críticas em matéria de ordenamento e de ambiente e a sua prevenção; aumento dos índices de atendimento de infra-estruturas de saneamento básico e de equipamentos colectivos.
PROCENTRO	Melhorar a rede domiciliária de abastecimento de água, por redes e sistemas de tratamentos de águas residuais e de resíduos sólidos urbanos; melhorar a acessibilidade aos centros prestadores de serviços; melhorar as condições de exercício das actividades produtivas; promover equipamentos adequados às necessidades das populações, dinamização da actividade turística, e revitalização do espaço urbano.
PORLVT	Dotar os centros urbanos, médios e pequenos, de equipamentos e infra-estruturas que lhes confiram mais qualidade; promover o desenvolvimento de capacidades e recursos locais.
PORA	Despoluição de bacias hidrográficas e albufeiras; tratamento de águas residuais domésticas e industriais e de resíduos sólidos; construção e beneficiação de estradas municipais; criação de equipamentos colectivos de apoio aos aglomerados rurais, garantia de condições para o desenvolvimento da leitura e assegurar condições na transferência de competências para a A.L. nos mesmos sectores; garantir o funcionamento de unidades de produção tradicionais e um ordenamento e valorização do espaço urbano.
PROA	Melhorar a acessibilidade através do fecho da malha da rede viária municipal e da redução dos tempos de percurso; garantir a qualidade do ambiente e as condições de vida das populações, aproximando dos padrões europeus os níveis de cobertura das infra-estruturas de saneamento básico; reabilitar e valorizar os centros urbanos; apoiar a diversificação e o fortalecimento da base produtiva.

Quadro XI.19 – Objectivos globais - Sub-programa B

PRONORTE	Promoção e valorização da qualidade ambiental e dos recursos naturais; valorização da capacidade empresarial instalada através do reforço da rede urbana da Região; valorização da capacidade empresarial instalada através do reforço da rede urbana da Região.
PROCENTRO	Valorizar o aproveitamento dos recursos naturais, preservar o ambiente e potenciar a utilização de infra-estruturas existentes; melhorar as acessibilidades intra-regionais; aumentar a competitividade regional; revitalizar o património histórico-cultural.
PORLVT	Aumentar o grau de articulação entre as redes viárias fundamental, regional e estradas desclassificadas; criar, melhorar e complementar infra-estruturas de apoio ao sistema de transportes; aumentar os níveis de atendimento em matéria de saneamento básico; eliminar ou minimizar os efeitos da poluição ambiental; potenciar o aproveitamento das capacidades e recursos locais; contribuir para o fortalecimento da economia regional.
PORA	Criação de condições para que se evidenciem e consolidem as potencialidades específicas do Alentejo, através da criação de infra-estruturas que permitam o desenvolvimento do sector produtivo.
PROA	Articular a rede de transportes regionais com os principais eixos de transporte nacional e internacional; renovar e reabilitar as estruturas urbanas, não só reforçando a competitividade das principais aglomerações regionais combatendo a degradação da qualidade do meio urbano; melhorar a qualidade ambiental e valorizar os recursos naturais; valorizar a região dotando-a de equipamentos colectivos.

Quadro XI.20 – Objectivos globais - Sub-programa C

PRONORTE	Reforçar e apoiar instituições públicas e privadas cuja vocação seja o desenvolvimento regional, a cooperação inter-institucional e inter-regional e a promoção da Região; criação de condições ao nível técnico e logístico para a gestão, acompanhamento e avaliação do PO regional.
PROCENTRO	Reforçar as estruturas empresariais; apoiar estruturas e entidades que promovam a animação das comunidades locais, fomentem a parceria; proporcionar alternativas ao processo de desenvolvimento; articular e integrar políticas sectoriais em territórios concretos; modernização da actividade produtiva; valorizar e gerir os recursos locais; fomentar iniciativas relativas a situações de regressão e exclusão social e cultural.
PORLVT	Criar um enquadramento empresarial capaz de disponibilizar funções de apoio à actividade económica e promover empresas inovadoras; disponibilizar instrumentos de apoio à implementação e avaliação do Programa Operacional e de enquadramento e orientação das acções de desenvolvimento a levar a cabo na região.
PORA	Criação de condições adequadas para o ajustamento da estrutura produtiva da região, no domínio da transferência tecnológica e da informação, dos circuitos de distribuição e da terciarização de economia regional.
PROA	Contribuir para a promoção e divulgação dos produtos da região; melhorar o apoio informativo e fomentar a cooperação e parceria empresarial; possibilitar o acesso a novas tecnologias e à investigação; viabilizar a manutenção ou criação das actividades económicas em zonas não urbanas; assegurar o bom funcionamento dos Programas e gerir os fluxos financeiros, nomeadamente os comunitários.

Os objectivos globais dos sub-programas tiveram em vista fomentar o desenvolvimento local e a melhoria das condições sociais das populações, a promoção do desenvolvimento equilibrado e articulado das regiões e a contribuição para o fortalecimento da base económica, respondendo ao processo de desenvolvimento regional e local.

No entanto, sendo os objectivos globais dos sub-programas similares para todas as regiões, não foi possível concluir se as prioridades ali definidas foram ou não as mais adequadas às características de cada região.

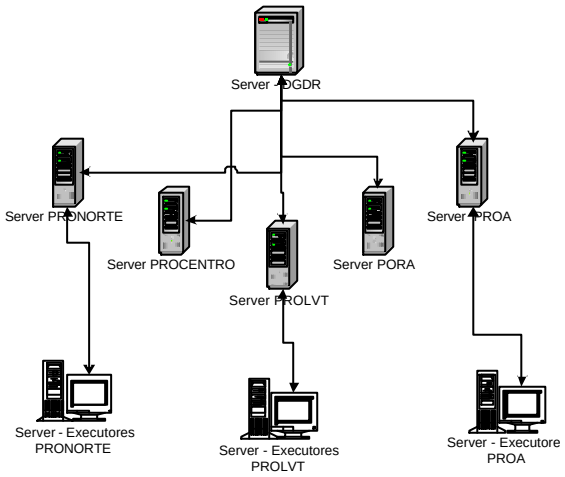
11.3.2.4 – O sistema de informação de base informática – o SIDReg

Com vista à prossecução dos objectivos estratégicos do controlo efectuado aos PO regionais, foi auditado o modo como a informação residente nos sistemas informáticos foi introduzida, processada e disponibilizada, assim como os controlos de entrada, de processamento e de disponibilização de informação existentes no sistema.

Os Gestores dos PO dispunham de um único sistema informatizado como ferramenta virada para o acompanhamento e monitorização da execução de cada um dos programas, que devia possibilitar uma análise contínua dos níveis de execução financeira e física dos projectos – o SIDReg.

Inicialmente, este sistema de informação utilizou o sistema operativo *Apple*. Mais tarde, pelo facto da transferência de informação residente neste sistema para outros sistemas e para outras aplicações não ser efectuada de uma forma transparente e com o objectivo de tornar este processo mais fácil, efectuou-se a *migração* para o sistema operativo *Windows NT*.

À data da realização das presentes auditorias, todas as CCR tinham efectuado a referida *migração*, excepto a CCRLVT que ainda utilizava o sistema operativo *Apple*.



O SIDReg foi desenvolvido pela NOVABASE, tendo como um dos objectivos gerir toda a informação (financeira e física) dos Programas Operacionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve, assim como a centralização e a gestão de toda esta informação na DGDR. No caso de existirem subcontratações do subprograma A, os executores (autarquias locais e associações de municípios) introduziam e geriam a respectiva informação que era exportada periodicamente para o PO/CCR respectivo. Também a informação residente nos diversos PO/CCR, proveniente dos executores ou introduzida pelo próprio PO/CCR, era exportada periodicamente para a DGDR, onde toda a informação era centralizada, o que permitia a gestão, o acompanhamento e o controlo da execução dos diversos programas operacionais.

Relativamente a este sistema de informação considera-se:

- **Pontos Fortes**

O SIDReg demonstrou ser seguro e com possibilidade de garantir um sistema de controlo interno adequado.

Os controlos de entrada de dados implementados mostraram-se adequados, detectando transacções não autorizadas, incompletas e duplicadas e controlando-as até serem corrigidas. Só os dados completos e autorizados, eram aceites.

O sistema permite a existência de segregação de funções, o que passa por uma atribuição de perfis (conjunto de autorizações/permissões de actuação) adequados e eficazes a cada tipo de utilizador do sistema informático (controlos de acesso).

- **Pontos Fracos**

Com excepção do PRONORTE, os perfis atribuídos não eram por vezes adequados às reais funções dos utilizadores e, na realidade, determinados utilizadores operaram no sistema usando outros utilizadores/perfis, que não o deles, para realizar as suas tarefas. Perdeu-se, deste modo, algum controlo, já que se deram autorizações a utilizadores que não necessitavam delas para a realização das suas funções, assim como quem operava no sistema, não era o utilizador por ele identificado mas quem na realidade trabalhou com ele.

No processamento de informação foram detectadas algumas deficiências, nomeadamente, arredondamentos efectuados, tendo como consequência a falta de rigor nos resultados apurados. No decorrer do tempo problemas de vária ordem foram sendo corrigidos pontualmente. À data da realização das presentes auditorias estava em curso a correcção de algumas anomalias, nomeadamente a emissão de *outputs* incorrectos (ex.: mapas de apuramentos).

Quanto à qualidade e diversidade de *outputs*, o SIDReg dispõe de um vasto número de *outputs* predefinidos, muitos deles só disponíveis em papel, não sendo possível disponibilizar determinada informação em suporte magnético. Também para obter *outputs* que relacionassem várias tabelas com sub-totais e quebras diversas, o sistema revelou-se limitado, sendo necessário recorrer a outras ferramentas para obter o resultado desejado.

Não existia informação sobre os objectivos da Decisão Inicial/Documento Técnico, o que impossibilitou a análise e o acompanhamento automáticos da eficácia.

O histórico das alterações relativas à informação dos projectos (ex.: reprogramações) era muito limitado ou mesmo inexistente, não sendo possível obtê-lo em suporte magnético, o que impediu a realização de algumas análises; só foi possível aceder a todas estas alterações em suporte papel, designadamente nos dossiers dos projectos.

A informação financeira encontrava-se desajustada em relação à informação física, não permitindo uma adequada avaliação da execução física em todas as fases dos processos, nem possibilitando conhecer os problemas e os desvios.

11.3.2.5 – O Sub-sistema de gestão financeira

11.3.2.5.1 – Financiamento dos PO

A despesa pública total aprovada para os cinco PO, através das Decisões Iniciais da Comissão Europeia, ascendeu a 2 068 393 mil euros. Ao longo do período de execução ocorreram alterações às referidas Decisões Iniciais, de cariz exclusivamente financeiro, nomeadamente através de ajustamentos dos respectivos planos financeiros, que passaram a contar com 2 337 795 mil euros, o que traduziu um reforço de verbas de 269 402 mil euros (13% do inicialmente programado) distribuídos do seguinte modo:

- PRONORTE – 83 201 mil euros (11,6%);
- PROCENTRO – 50 112 mil euros (10,4%);
- PORLVT – 44 014 mil euros (8,5%);
- PORA – 46 224 mil euros (18,5%);
- PROA – 23 664 mil euros (31,14%).

O quadro e gráfico seguintes apresentam as fontes de financiamento previstas na última Decisão, bem como a contribuição de cada um dos programas regionais do Continente:

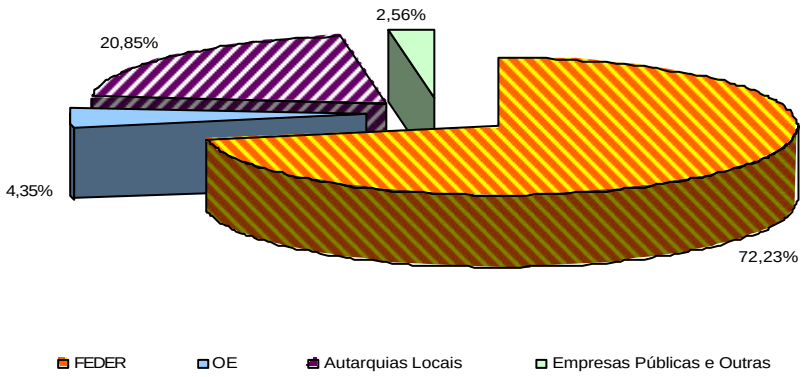
Quadro XI.21 – Fontes de financiamento previstas

(em mil euros)

NUT II	Despesa Pública		Financiamento Comunitário		Financiamento Nacional						
	Total		Feder		Total	OE		Autarquias Locais		Empresas Públicas e Outras	
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
NORTE	799 415	34,19	576 206	34,12	223 175	49 207	48,34	158 989	32,62	14 898	24,86
CENTRO	532 799	22,79	390 300	23,11	142 476	20 517	20,15	115 414	23,68	6 545	10,92
LVT	561 223	24,00	407 875	24,15	153 323	9 048	8,89	129 254	26,52	14 986	25,00
ALENTEJO	296 860	12,70	214 555	12,71	82 293	15 681	15,40	59 744	12,26	6 840	11,41
ALGARVE	147 745	6,32	99 664	5,90	48 081	7 350	7,22	24 051	4,93	16 668	27,81
Total	**2 338 042**	**100**	**1 688 600**	**100**	**649 348**	**101 803**	**100**	**487 452**	**100**	**59 937**	**100**

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Gráfico XI.6 – Contribuição financeira prevista



Conforme se observa, o FEDER foi o principal financiador previsto dos PO regionais (72%). Ao nível do financiamento nacional destaca-se, como maior fonte de financiamento, as Autarquias Locais (21%), tendo ainda sido disponibilizadas verbas do OE (4%) e das Empresas Públicas e Outras (3%).

Em termos de despesa pública, a Região Norte dispôs do maior montante de investimento (34,19%), seguindo-se-lhe a de LVT (24,00%) e a do Centro (22,79%), enquanto que a Região do Alentejo, com 12,70%, e a do Algarve, com 6,32%, dispuseram dos montantes mais baixos.

Em termos de financiamento nacional, o OE financiou em especial a Região do Norte (48,34%), tendo as Regiões do Centro e do Alentejo recebido 20,15% e 15,40% respectivamente; as Regiões de LVT e do Algarve foram as menos financiadas, com 8,89% e 7,22%, respectivamente.

Na sua globalidade as Autarquias Locais disponibilizaram os montantes mais elevados para as Regiões do Norte (32,62%) e LVT (26,52%), seguidas do Centro (23,68%), Alentejo (12,26%) e Algarve (4,93%).

As Empresas Públicas e Outras financiaram em particular as Regiões do Algarve (27,81%) e LVT (25%).

11.3.2.5.2 – Caracterização do investimento

A nível do Continente o investimento executado beneficiou de forma não homogénea as diferentes regiões (NUT II) e sub-regiões (NUT III), conforme se demonstra o quadro seguinte:

Quadro XI.22 – Investimento executado

(em escudos)

NUT II	NUT III	N.º Proj.	Investimento Executado	Distribuição do Investimento %	Dimensão Média	N.º Hab.	Investimento *Per Capita*
NORTE	Trás-os-Montes	186	20 565 941 830	4,40	110 569 580	223 037	92 209
	Ave	152	18 461 687 994	3,95	121 458 474	508 674	36 294
	Cávado	117	12 328 630 102	2,64	105 372 907	392 672	31 397
	Douro	196	17 747 141 680	3,80	90 546 641	221 568	80 098
	Entre-Douro e Vouga	94	9 812 440 860	2,10	104 387 669	276 682	35 465
	Grande Porto	260	34 427 950 774	7,37	132 415 195	1 256 633	27 397
	Minho-Lima	149	16 883 829 484	3,61	113 314 292	249 848	67 576
	Tâmega	207	27 680 200 287	5,93	133 720 774	551 265	50 212
	Não Regionalizado	14	389 664 257	0,08	27 833 161	3 680 379	106
	SUB-TOTAL	**1 375**	**158 297 487 268**	**33,89**	**115 125 445**	**3 680 379**	**43 011**
CENTRO	Baixo Mondego	137	15 872 943 053	3,40	115 860 898	339 666	46 731
	Baixo Vouga	170	16 875 489 323	3,61	99 267 584	385 434	43 783
	Beira Interior Sul	59	7 657 723 405	1,64	103 482 749	78 248	97 865
	Beira Interior Norte	150	12 641 608 438	2,71	84 277 390	114 872	110 050
	Cova da Beira	47	3 171 414 113	0,68	67 476 896	93 454	33 936
	Dão-Lafões	204	16 028 263 943	3,43	78 569 921	285 680	56 106
	Pinhal Interior Norte	131	10 116 688 917	2,17	77 226 633	138 652	72 965
	Pinhal Interior Sul	74	3 725 825 623	0,80	50 348 995	44 833	83 105
	Pinhal Litoral	128	9 431 777 242	2,02	73 685 760	248 931	37 889
	Serra da Estrela	49	2 725 358 309	0,58	55 619 557	49 902	54 614
	Não Regionalizado	92	8 967 849 038	1,92	96 428 484	1 779 672	5 039
	SUB-TOTAL	**1 241**	**107 214 941 404**	**22,95**	**86 393 990**	**1 779 672**	**60 244**
LVT	Grande Lisboa	131	28 276 459 021	6,05	215 850 832	1 892 891	14 938
	Leziria do Tejo	184	21 390 531 906	4,58	116 252 891	240 832	88 819
	Médio Tejo	159	22 560 667 208	4,83	141 890 989	226 070	99 795
	Oeste	201	27 315 701 868	5,85	135 899 014	394 487	69 244
	Península de Setúbal	101	13 748 830 091	2,94	136 127 031	714 589	19 240
	Não Regionalizado	8	114 518 835	0,02	14 314 854	3 468 869	33
	SUB-TOTAL	**784**	**113 406 708 929**	**24,28**	**144 651 414**	**3 468 869**	**32 693**
ALENTEJO	Alto Alentejo	246	17 246 883 612	3,69	70 109 283	127 025	135 776
	Alentejo Central	262	19 127 186 215	4,09	73 004 528	173 401	110 306
	Baixo Alentejo	210	13 547 926 984	2,90	64 513 938	135 105	100 277
	Alentejo Litoral	94	8 171 951 088	1,75	86 935 650	99 976	81 739
	Não Regionalizado	12	512 383 708	0,11	42 698 642	535 507	957
	SUB-TOTAL	**824**	**58 606 331 607**	**12,55**	**71 124 189**	**943 989**	**62 084**
ALGARVE	Algarve	189	29 584 091 532	6,33	156 529 585	395 208	74 857
	SUB-TOTAL	**189**	**29 584 091 532**	**6,33**	**156 529 585**	**395 208**	**74 857**
TOTAL DO CONTINENTE		**4 413**	**467 109 560 740**	**100,00**	**105 848 530**	**10 268 117**	**45 491**

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais) e INE.

No âmbito dos PO regionais foram executados no Continente 4 413 projectos, num total de 467 milhões de contos para uma população de 10 268 117 habitantes, o que representa um investimento *per capita* de 45,5 contos.

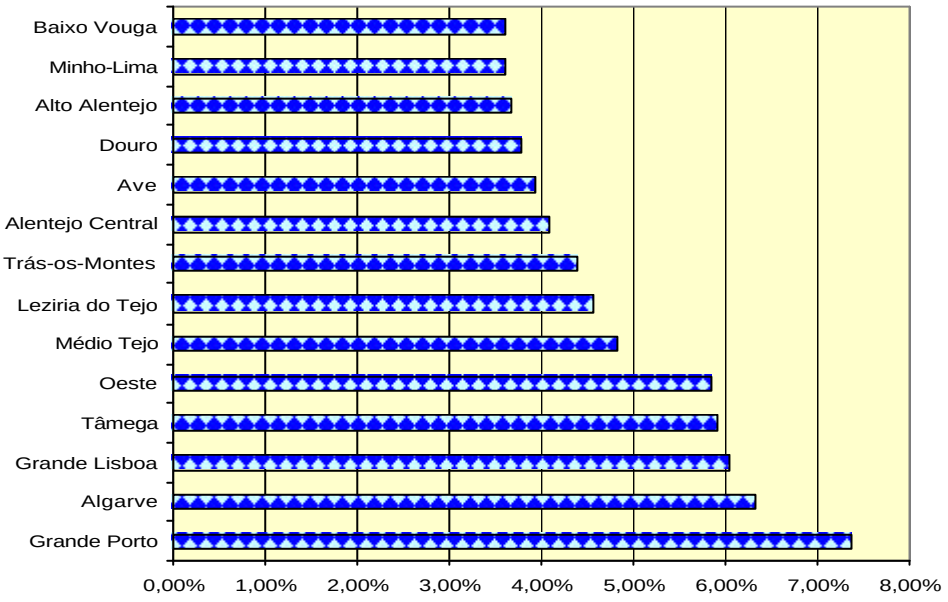
Ao nível das NUT II, o investimento distribuiu-se, por ordem decrescente, da seguinte forma: Norte (33,89%), LVT (24,28%), Centro (22,95%), Alentejo (12,55%) e Algarve (6,33%).

Na Região do Algarve executaram-se os projectos com maior dimensão financeira média (156 529 contos) contrariamente ao que sucedeu na do Alentejo (71 124 contos).

Tendo em linha de conta o número de habitantes das regiões, conclui-se que a mais populosa, a LVT, registou o mais baixo investimento *per capita* (33 contos), ao contrário do Algarve que, sendo a menos populosa, registou o maior investimento *per capita* (75 contos).

O gráfico seguinte apresenta a análise do investimento ao nível das NUT III mais relevantes.

Gráfico XI.7 – Sub-regiões (NUT III) com maior investimento

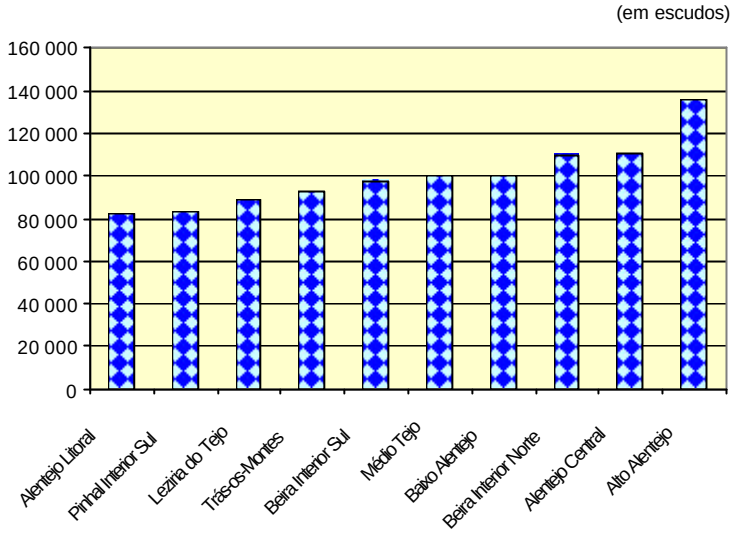


O investimento executado beneficiou, sucessivamente, o Grande Porto (7,37%), o Algarve (6,33%), a Grande Lisboa (6,05%), o Tâmega (5,93%), o Oeste (5,85%), o Médio Tejo (4,83%), a Lezíria do Tejo (4,58%) e Trás-os-Montes (4,40%).

Ressaltam neste grupo as sub-regiões do Litoral, como as mais beneficiadas.

Entrando em linha de conta com o número de habitantes, o gráfico seguinte representa as NUT III com maior investimento *per capita*:

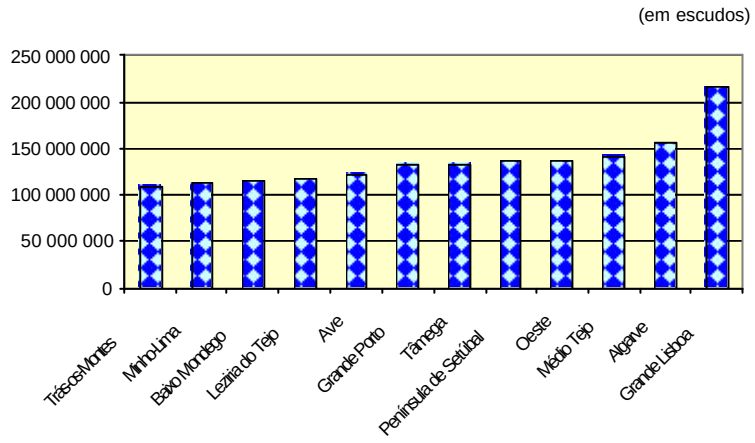
Gráfico XI.8 – Investimento *per capita*



O Alto Alentejo apresenta o maior investimento *per capita*, seguido do Alentejo Central, da Beira Interior Norte, do Baixo Alentejo, do Médio Tejo, da Beira Interior Sul, de Trás-os-Montes, da Lezíria do Tejo, do Pinhal Interior Sul e do Alentejo Litoral, que correspondem, na sua grande maioria, a sub-regiões do interior menos populosas.

A dimensão média dos projectos em cada uma das sub-regiões (NUT III) é representada no gráfico seguinte:

Gráfico XI.9 – Dimensão média dos projectos



Pode observar-se que a sub-região (NUT III) da Grande Lisboa apresenta projectos de maior dimensão média relativamente às restantes, sendo ainda de destacar os projectos das Regiões do Algarve, do Médio Tejo, do Oeste, da Península de Setúbal, do Tâmega e do Grande Porto (com dimensão média superior a 132 000 contos).

11.3.2.5.3 – As opções de investimento ao nível das NUT II

As cinco regiões (NUT II) que constituem o Continente, no âmbito dos programas operacionais, efectuaram diferentes opções de investimento que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro XI.23 – Opções de investimento por NUT II

(em contos)

Sectores	NUT II															Total		
	NORTE			CENTRO			LVT			ALENTEJO			ALGARVE					
	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%
Agricultura	35	1 077 070	0,68							3	156 713	0,27				38	1 233 783	0,26
Ambiente	73	6 006 389	3,79	85	5 169 333	4,88	32	2 803 804	2,47	83	5 797 793	9,89	4	1 115 604	3,77	277	20 892 923	4,48
Ambiente - Água	158	20 983 472	13,26	112	12 990 206	12,25	76	10 572 253	9,32	52	3 432 972	5,86	21	2 767 297	9,35	419	50 746 200	10,89
Ambiente - Esgotos	101	11 710 890	7,40	159	15 432 843	14,56	87	22 351 552	19,71	69	4 289 741	7,32	7	1 283 191	4,34	423	55 068 217	11,82
Ambiente - Resíduos Sólidos	11	2 269 938	1,43				8	6 013 773	5,30	13	4 148 332	7,08	5	1 638 406	5,54	37	14 070 449	3,02
Ambiente - Protecção Natureza	4	237 154	0,15	5	6 097 455	5,75	3	68 201	0,06	1	13 756	0,02	1	56 289	0,19	14	6 472 855	1,39
Ciência e Tecnologia	4	658 040	0,42	1	119 008	0,11	1	39 999	0,04				2	18 500	0,06	8	835 547	0,18
Comércio	21	2 215 001	1,40	11	1 447 836	1,37	4	716 702	0,63	7	507 271	0,87	3	988 021	3,34	46	5 874 831	1,26
Cultura	250	16 863 253	10,65	39	4 503 860	4,25	30	4 502 876	3,97	51	4 336 175	7,40	4	474 343	1,60	374	30 680 507	6,59
Desporto	113	18 853 313	11,91	71	11 260 990	10,62	37	7 009 396	6,18	41	6 755 557	11,53	11	2 691 685	9,10	273	46 570 941	10,00
Educação	6	677 589	0,43	3	650 151	0,61	9	1 224 573	1,08	4	387 761	0,66	3	333 640	1,13	25	3 273 714	0,70
Educação - Ensino Básico	11	1 286 057	0,81				4	1 092 659	0,96	1	23 163	0,04				16	2 401 879	0,52
Educação - Ensino Secundário							1	120 000	0,11							1	120 000	0,03
Educação - Ensino Superior	4	296 415	0,19							2	42 497	0,07				6	338 912	0,07
Energia	3	1 002 525	0,63	2	154 779	0,15				9	505 463	0,86				14	1 662 767	0,36
Formação Profissional	1	145 000	0,09													1	145 000	0,03
Indústria	74	5 641 955	3,56	31	2 820 023	2,66	17	1 613 867	1,42	48	4 812 972	8,21				170	14 888 817	3,20
Integração Económica e Social	2	63 601	0,04				1	17 087	0,02	4	570 561	0,97	20	1 216 410	4,11	27	1 867 659	0,40
Pescas	1	17 733	0,01													1	17 733	0,00
Renovação Urbana	77	9 030 098	5,70	36	3 341 190	3,15	57	6 640 499	5,86	46	2 573 107	4,39	23	4 777 502	16,15	239	26 362 396	5,66
Saúde	1	67 000	0,04	1	52 082	0,05	1	10 167	0,01	6	607 021	1,04	4	459 060	1,55	13	1 195 330	0,26
Serviços	4	481 193	0,30	307	2 897 733	2,73	33	3 180 350	2,80	19	1 031 041	1,76	16	662 422	2,24	379	8 252 739	1,77
Transportes	9	940 725	0,59				16	2 508 572	2,21	6	256 885	0,44				31	3 706 182	0,80
Transportes - Aeroportuários	1	10 000	0,01				1	2 092 327	1,84	1	41 388	0,07				3	2 143 715	0,46
Transportes - Ferroviários							1	2 595 117	2,29	1	36 703	0,06				2	2 631 820	0,56
Transportes - Portuários	1	2 600	0,00	270												271	2 600	0,00
Transportes - Rodoviários	321	50 472 544	31,88		35 921 166	33,88	169	28 899 779	25,48	110	11 037 472	18,83	52	10 856 018	36,70	652	137 186 979	29,44
Turismo	19	3 018 623	1,91	13	1 876 260	1,77	50	2 086 766	1,84	33	1 774 538	3,03				115	8 756 187	1,88
Outros	70	4 269 309	2,70	95	1 280 719	1,21	146	7 246 388	6,39	214	5 467 450	9,33	13	245 703	0,83	538	18 509 569	3,97
Total	**1 375**	**158 297 487**	**100**	**1 241**	**106 015 634**	**100**	**784**	**113 406 707**	**100**	**824**	**58 606 332**	**100**	**189**	**29 584 091**	**100**	**4 413**	**465 910 251**	**100**

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Em resultado da observação do quadro, pode referir-se o seguinte:

- A Região do Norte investiu em especial nos sectores dos transportes rodoviários (31,88%), no ambiente (26,03%) e no desporto (11,91%);
- A Região do Centro deu particular preferência aos sectores ligados ao ambiente (37,44%), aos transportes rodoviários (33,88%) e ao desporto (10,62%);
- A Região de LVT dirigiu os seus investimentos especialmente para os sectores do ambiente (36,86%) e ainda para os sectores dos transportes rodoviários (25,48%) e do desporto (6,18%);
- A Região do Alentejo optou igualmente pelos sectores do ambiente (30,17%), dos transportes rodoviários (18,83%) e do desporto (11,53%);
- A Região do Algarve dirigiu as suas opções de investimento, em primeira linha, para o sector dos transportes rodoviários (36,70%), seguido dos sectores do ambiente (23,19%), da renovação urbana (16,15%) e do desporto (9,10%).

O quadro e gráfico seguintes reflectem o investimento executado pelas diferentes regiões em cada sector de actividade.

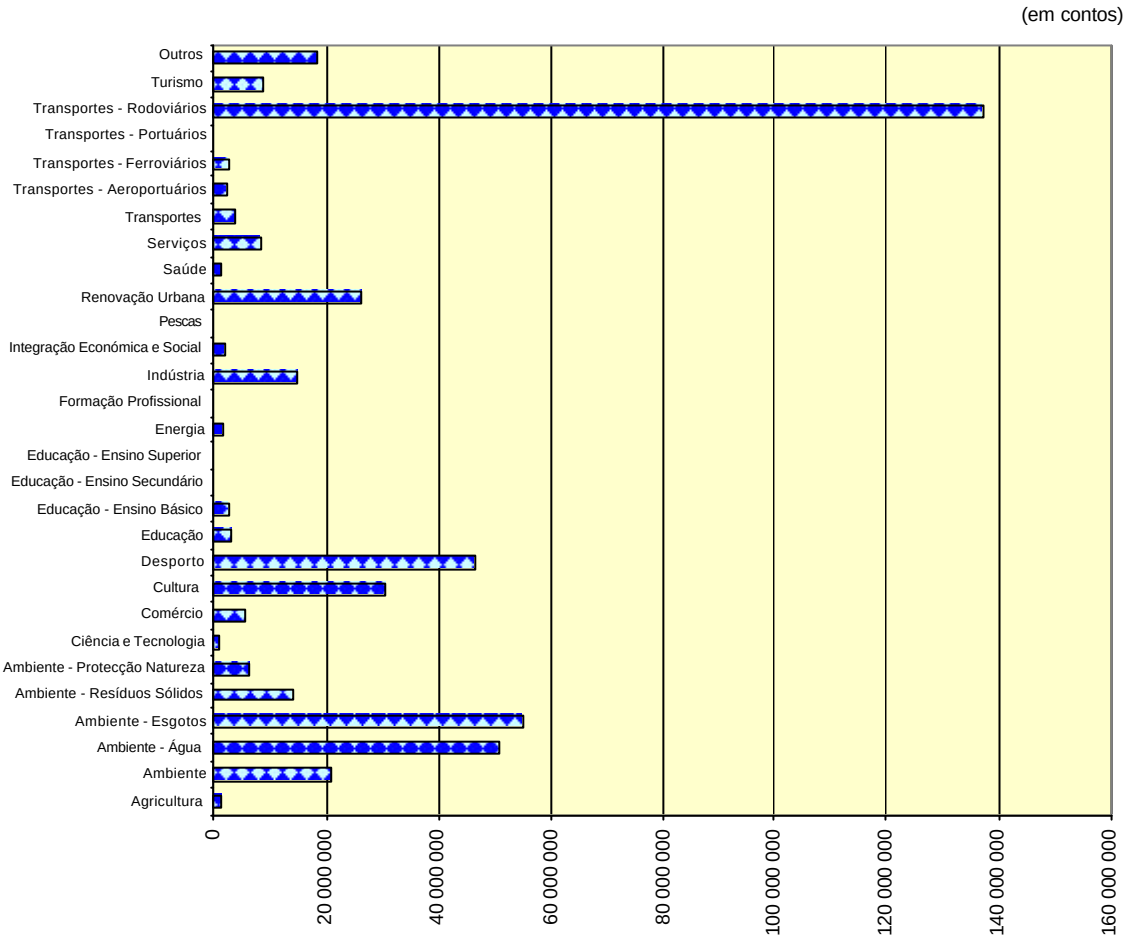
Quadro XI.24 – Distribuição do investimento por sectores

(em contos)

Sectores	NUT II															Total No Continente		
	NORTE			CENTRO			LVT			ALENTEJO			ALGARVE					
	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%	N.º Proj.	Valor	%
Agricultura	35	1 077 070	87,30							3	156 713	12,70				38	1 233 783	0,26
Ambiente	73	6 006 389	28,75	85	5 169 333	24,74	32	2 803 804	13,42	83	5 797 793	27,75	4	1 115 604	5,34	277	20 892 923	4,48
Ambiente - Água	158	20 983 472	41,35	112	12 990 206	25,60	76	10 572 253	20,83	52	3 432 972	6,76	21	2 767 297	5,45	419	50 746 200	10,89
Ambiente - Esgotos	101	11 710 890	21,27	159	15 432 843	28,02	87	22 351 552	40,59	69	4 289 741	7,79	7	1 283 191	2,33	423	55 068 217	11,82
Ambiente - Resíduos Sólidos	11	2 269 938	16,13				8	6 013 773	42,74	13	4 148 332	29,48	5	1 638 406	11,64	37	14 070 449	3,02
Ambiente - Protecção Natureza	4	237 154	3,66	5	6 097 455	94,20	3	68 201	1,05	1	13 756	0,21	1	56 289	0,87	14	6 472 855	1,39
Ciência e Tecnologia	4	658 040	78,76	1	119 008	14,24	1	39 999	4,79				2	18 500	2,21	8	835 547	0,18
Comércio	21	2 215 001	37,70	11	1 447 836	24,64	4	716 702	12,20	7	507 271	8,63	3	988 021	16,82	46	5 874 831	1,26
Cultura	250	16 863 253	54,96	39	4 503 860	14,68	30	4 502 876	14,68	51	4 336 175	14,13	4	474 343	1,55	374	30 680 507	6,59
Desporto	113	18 853 313	40,48	71	11 260 990	24,18	37	7 009 396	15,05	41	6 755 557	14,51	11	2 691 685	5,78	273	46 570 941	10,00
Educação	6	677 589	20,70	3	650 151	19,86	9	1 224 573	37,41	4	387 761	11,84	3	333 640	10,19	25	3 273 714	0,70
Educação - Ensino Básico	11	1 286 057	53,54				4	1 092 659	45,49	1	23 163	0,96				16	2 401 879	0,52
Educação - Ensino Secundário							1	120 000	100,00							1	120 000	0,03
Educação - Ensino Superior	4	296 415	87,46							2	42 497	12,54				6	338 912	0,07
Energia	3	1 002 525	60,29	2	154 779	9,31				9	505 463	30,40				14	1 662 767	0,36
Formação Profissional	1	145 000	100,00													1	145 000	0,03
Indústria	74	5 641 955	37,89	31	2 820 023	18,94	17	1 613 867	10,84	48	4 812 972	32,33				170	14 888 817	3,20
Integração Económica e Social	2	63 601	3,41				1	17 087	0,91	4	570 561	30,55	20	1 216 410	65,13	27	1 867 659	0,40
Pescas	1	17 733	100,00													1	17 733	0,00
Renovação Urbana	77	9 030 098	34,25	36	3 341 190	12,67	57	6 640 499	25,19	46	2 573 107	9,76	23	4 777 502	18,12	239	26 362 396	5,66
Saúde	1	67 000	5,61	1	52 082	4,36	1	10 167	0,85	6	607 021	50,78	4	459 060	38,40	13	1 195 330	0,26
Serviços	4	481 193	5,83	307	2 897 733	35,11	33	3 180 350	38,54	19	1 031 041	12,49	16	662 422	8,03	379	8 252 739	1,77
Transportes	9	940 725	25,38				16	2 508 572	67,69	6	256 885	6,93				31	3 706 182	0,80
Transportes - Aeroportuários	1	10 000	0,47				1	2 092 327	97,60	1	41 388	1,93				3	2 143 715	0,46
Transportes - Ferroviários							1	2 595 117	98,61	1	36 703	1,39				2	2 631 820	0,56
Transportes - Portuários	1	2 600	100,00	270												271	2 600	0,00
Transportes - Rodoviários	321	50 472 544	36,79		35 921 166	26,18	169	28 899 779	21,07	110	11 037 472	8,05	52	10 856 018	7,91	652	137 186 979	29,44
Turismo	19	3 018 623	34,47	13	1 876 260	21,43	50	2 086 766	23,83	33	1 774 538	20,27				115	8 756 187	1,88
Outros	70	4 269 309	23,07	95	1 280 719	6,92	146	7 246 388	39,15	214	5 467 450	29,54	13	245 703	1,33	538	18 509 569	3,97
Total	**1 375**	**158 297 487**	**33,98**	**1 241**	**106 015 634**	**22,75**	**784**	**113 406 707**	**24,34**	**824**	**58 606 332**	**12,58**	**189**	**29 584 091**	**6,35**	**4 413**	**465 910 251**	**100**

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Gráfico XI.10 – Sectores de actividade



Uma análise global do investimento executado nos sectores de actividade supra referidos permite concluir que o sector dos transportes rodoviários concentrou, relativamente aos restantes, o maior valor de investimento executado (29,44%). Merecem ainda especial destaque os sectores do ambiente - esgotos (11,82%), do ambiente - água (10,89%) e do desporto (10%). Os restantes sectores de actividade apresentam percentagens bastante reduzidas.

Uma análise dos sectores mais relevantes permite referir o seguinte:

- Dos sectores ligados ao ambiente destaca-se o ambiente – esgotos, com uma execução de 55,1 milhões de contos, em especial na Região de LVT (40,59%). Foram ainda canalizados investimentos significativos para as Regiões do Centro (28,02), do Norte (21,27%), do Alentejo (7,79%) e do Algarve (2,33%). O ambiente – água, com um investimento executado de 50,7 milhões de contos, registou a maior execução na Região do Norte (41,35%), seguindo-se-lhe as das Regiões do Centro (25,60%), de LVT (20,83%), do Alentejo (6,76%) e do Algarve (5,45%);
- O sector do desporto, com um investimento executado de 46,6 milhões de contos, teve particular relevância na Região do Norte (40,48%), seguida da Região do Centro (24,18%), de LVT (15,05%), do Alentejo (14,51%) e do Algarve (5,78%);

- O sector dos transportes rodoviários foi o que mais se destacou, com uma despesa executada de 137,2 milhões de contos, especialmente na Região do Norte (36,79%), mas também nas Regiões do Centro (26,18%), de LVT (21,07%), do Alentejo (8,05%) e do Algarve (7,91%).

11.3.2.5.4 – Sub-programas e Medidas nas Regiões (NUT II)

Os programas regionais repartiram o investimento executado pelos diferentes sub-programas e medidas, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro XI.25 – Investimento por sub-programa e medida

(em contos)

Sub-Programa/ Medida	NORTE		CENTRO		LVT		ALENTEJO		ALGARVE		Investimento Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
SP/A	**80 706 823**	**36,29**	**54 098 030**	**24,33**	**48 921 936**	**22,00**	**25 179 495**	**11,32**	**13 476 050**	**6,06**	**222 382 334**	**47,75**
Med 1	80 706 823	36,29	54 098 030	24,33	48 921 936	22,00	25 179 495	11,32	13 476 050	6,06	222 382 334	47,75
SP/B	**66 206 556**	**31,24**	**47 657 473**	**22,49**	**57 183 441**	**26,98**	**26 632 256**	**12,57**	**14 229 219**	**6,71**	**211 908 945**	**45,50**
Med 1	21 898 422	30,75	19 291 965	27,09	19 336 091	27,15	6 105 852	8,57	4 591 250	6,45	71 223 580	15,29
Med 2	22 565 087	26,90	16 351 831	19,49	29 797 304	35,52	7 553 470	9,01	7 610 490	9,07	83 878 182	18,01
Med 3	21 743 047	38,28	12 013 677	21,15	8 050 046	14,17	12 972 934	22,84	2 027 479	3,57	56 807 183	12,20
SP/C	**11 384 109**	**36,18**	**4 105 352**	**13,05**	**7 301 332**	**23,21**	**6 794 581**	**21,59**	**1 878 823**	**5,97**	**31 464 197**	**6,76**
Med 1	9 204 196	42,53	3 661 432	16,92	4 315 808	19,94	3 727 643	17,23	731 285	3,38	21 640 364	4,65
Med 2	2 179 913	22,19	443 920	4,52	2 985 524	30,39	3 066 938	31,22	1 147 538	11,68	9 823 833	2,11
Total	**158 297 488**	**33,99**	**105 860 855**	**22,73**	**113 406 709**	**24,35**	**58 606 332**	**12,58**	**29 584 092**	**6,35**	**465 755 476**	**100,00**

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Da análise ao investimento executado nas cinco regiões, por sub-programas e respectivas medidas, retiram-se as seguintes conclusões:

- Cerca de 83% do investimento executado no sub-programa A concentrou-se nas Regiões do Norte (36,29%), do Centro (24,33%) e de Lisboa e Vale do Tejo (22%);
- Cerca de 81% do investimento executado no sub-programa B registou-se nas Regiões do Norte (31,24%), de Lisboa e Vale do Tejo (26,98%) e do Centro (22,49%);
- Cerca de 81% do investimento executado no sub-programa C concentrou-se nas Regiões do Norte (36,18%), de Lisboa e Vale do Tejo (23,21%) e do Alentejo (21,59%);
- Com excepção da Região do Alentejo, que registou maior investimento executado na medida - equipamentos sócio-económicos, as restantes regiões evidenciaram maior despesa executada na medida correspondente ao ambiente;
- Em termos globais o sub-programa A absorveu a maior percentagem do investimento (47,75%), o sub-programa B executou 45,50%, dos quais 15,29% na medida - acessibilidades, 18,01% na medida - ambiente e 12,20% na medida - equipamentos sócio-económicos, e o sub-

programa C executou apenas 6,76%, dos quais 4,65% na medida - promoção/apoio/ dinamização da actividade económica e 2,11% na medida - assistência técnica.

11.3.2.6 – O Sub-sistema operacional

Paralelamente ao sub-sistema de gestão financeira, o sub-sistema operacional dos PO forneceu os elementos necessários à avaliação da concretização dos objectivos assumidos pelo Estado membro, permitindo concluir sobre a eficácia dos respectivos programas operacionais.

Os PO continham objectivos gerais, identificados no ponto 11.3.2.3.1, a atingir através da operacionalização de três sub-programas desdobrados em medidas, para as quais as Decisões Comunitárias Iniciais fixaram determinadas metas.

Desta forma, a abordagem que se segue, reportada a Fevereiro/Março de 2002, pretende realçar a execução física de cada um dos programas operacionais regionais do Continente, ao nível de cada um dos indicadores de realização física.

Pela análise das diversas Decisões Comunitárias e dos Documentos Técnicos, faz-se notar que as várias reprogramações de carácter financeiro e temporal não se fizeram acompanhar de alterações das metas físicas quantificadas nem da tipologia dos indicadores de realização física.

11.3.2.6.1 – Os Indicadores do SIDReg

O SIDReg, na componente física, prevê uma bateria exaustiva de indicadores de realização.

A análise efectuada à execução física teve por base o conjunto de indicadores de nível superior (com um máximo de 6 dígitos).

Da informação analisada aferiu-se que a grande maioria dos indicadores de realização física se encontravam com taxas de realização de 100%, o que indicia que os PO se encontravam em fase de encerramento.

11.3.2.6.2 – Indicadores de realização física mais relevantes

Com base nos resultados da execução física dos programas concluiu-se que só um número restrito de indicadores de realização física teve representatividade significativa. O quadro seguinte mostra os vinte domínios em que houve um maior investimento:

Quadro XI.26 – Indicadores mais relevantes

Num. Indicador	Indicador	Unidades	Quant. Prog.	Realização	Custo Prog. (em contos)	Total dos PO (%)
50502	Remodelação de EM/CM	Km	15 195	14 994	60 423 450	12,61
150205	Águas Residuais Domésticas	Metros	3 491 097	3 341 781	37 338 765	7,79
150107	Distribuição de Água	Metros	5 590 191	5 261 652	36 438 607	7,61
130503	Construção de Piscinas	N.º	181	164	25 094 739	5,24
50701	Construção da Rede Viária Urbana	Km	418	484	24 497 639	5,11
50501	Construção de EM/CM	Km	714	691	22 872 464	4,77
50702	Remodelação da Rede Viária Urbana	Km	21 131	21 151	16 335 258	3,41
130303	Arranjos Urbanísticos	N.º	218	192	15 201 044	3,17
130501	Construção de Pavilhões/Polidesportivos	N.º	78	71	15 122 842	3,16
110203	Acções de Promoção/Divulgação	N.º	2 964	2 946	13 808 911	2,88
150202	ETAR (secundária)	N.º	173	157	12 870 763	2,69
150301	Aterros Sanitários	N.º	19	15	12 372 866	2,58
111101	Construção de Loteamentos e Zonas Industriais	N.º	104	96	11 326 412	2,36
150203	ETAR (terciária)	N.º	45	44	8 238 580	1,72
50601	Construção de ER/CR	Km	81	78	8 234 864	1,72
150106	Reservatório	N.º	496	471	7 732 451	1,61
130406	Remod. Teatros/Cinemas/Auditórios/C. Conferências	N.º	37	36	5 794 470	1,21
150104	ETA	N.º	74	68	5 708 377	1,19
110104	Estudos	N.º	404	478	5 460 315	1,14
130302	Recuperação de Edifícios/Monumentos	N.º	73	74	5 201 392	1,09
Total Geral					**479 128 414**	**73,06**

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Como se pode observar, o investimento realizado nos vinte indicadores com maior peso financeiro corresponde a 73,1% do total.

Destes, destacam-se as seguintes realizações: "remodelação de EM/CM" (12,6%), "águas residuais domésticas" (7,8%), "distribuição de água" (7,6%), "construção de piscinas" (5,2%), "construção de rede viária urbana" (5,1%), "construção de EM/CM" (4,8%), "remodelação de rede viária urbana" (3,4%), "arranjos urbanísticos" (3,2%) e "construção de pavilhões/polidesportivos" (3,2%), as quais representam 52,9%, ou seja, mais de metade do volume de investimento programado.

Uma análise às execuções físicas financeiramente mais representativas, ao nível de cada sub-região (NUT III), permite, tendo por base os 20 indicadores com maior peso relativo, apresentar o seguinte quadro:

Quadro XI.27 – Repartição dos principais benefícios ao nível das NUT III

Indicador	Realização	NUT III mais beneficiadas
Remodelação de EM/CM	14 994 km	Alto Alentejo (564 km), Baixo Alentejo (486 km), Alentejo Central (454 km), Alto Trás-os-Montes (333 km) e Pinhal Interior Norte (293 km).
Construção de canais/condutas de águas residuais domésticas	3 341 781 metros	Oeste (395 331 m), Pinhal Litoral (301 308 m), Baixo Vouga (297 092 m), Grande Porto (290,463 metros) e Dão Lafões (273 494 m).
Construção de canais/condutas de distribuição de água	5 261 652 metros	Tâmega (602 466 m), Baixo Vouga (431 911 m), Dão Lafões (424 048 m), Baixo Mondego (326 390 m) e Grande Lisboa (323 898 m).
Construção de piscinas	164	Tâmega (14), Douro (12), Alto Alentejo (7), Cavado (6), Península de Setúbal (5) e Beira Interior Norte (5).
Construção de rede viária urbana	484 km	Algarve (125 km), Tâmega (31km), Oeste (45 km), Dão Lafões (28 km) e Grande Porto (28km).
Construção de EM/CM	691 km	Oeste (75 km), Lezíria do Tejo (74 km), Minho Lima (64 km), Beira Interior Sul (62 km) e Dão Lafões (37 km).
Remodelação rede viária urbana	21 151 km	Entre Douro e Vouga (110 km), Lezíria do Tejo (79 km), Médio Tejo (70 km), Oeste (69 km) e Península de Setúbal (40 km).
Arranjos urbanísticos	192	Algarve (33), Ave (17), Baixo Alentejo (16), Oeste (16) e Tâmega (11).
Construção de pavilhões polidesportivos	71	Algarve (6), Alentejo Litoral (5), Alto Alentejo (4), Ave (4), Beira Interior Norte (4), Douro (4) e Grande Porto (4).
Acções de promoção e divulgação	2 946	Grande Porto (111), Alentejo Central (71), Douro (54), Minho Lima (37) e Ave (32).
Construção de ETAR (secundaria)	157	Oeste (29), Lezíria do Tejo (19), Alto Alentejo (17), Alentejo Central (10), Baixo Alentejo (10) e Médio Tejo (10).
Construção de aterros sanitários	15	Alto Alentejo com 6.
Construção de loteamentos e zonas industriais	96	Alentejo Central (13), Alto Alentejo (12), Alto Trás-os-Montes (7), Dão Lafões (5), Entre Douro e Vouga (5).
Construção de ETAR (terciário)	44	Alentejo Central (6), Lezíria do Tejo (5), Oeste (5), Tâmega (4) E Alto Alentejo (4).
Construção de ER/CR	78 km	Ave (10 km), Grande Porto (7 km), Tâmega (6 km), Algarve (6 km) e Douro (5 km).
Construção de reservatórios	471	Tâmega (49), o Minho Lima (42), o Dão Lafões (38), o Oeste (31) e o Pinhal Litoral (30).
Remodelação de teatros / auditórios / c.conferências	36	Alentejo Central (17), o Alto Alentejo (3), o Ave (3), o Grande Porto (3), o Pinhal litoral (2) e a Grande Lisboa (2).
Construção de ETA	68	Dão Lafões (8), Alto Alentejo (4), Alto Trás-os-Montes (3), Cavado (3), Médio Tejo (3) e Pinhal Interior Sul (3).
Realização de estudos	478	Alentejo Central (76), Baixo Alentejo (37), Alto Alentejo (32), Grande Lisboa (24) e Médio Tejo (21).
Recuperação de edifícios / monumentos	74	Tâmega (4) e Grande Lisboa (3).

Fonte: SIDReg (dados dos Gestores dos PO Regionais).

Os mapas seguintes representam as 28 NUT III em que se divide o Continente, evidenciando as cinco realizações mais relevantes levadas a efeito em cada uma delas.

NORTE

- Remodelação de 257,1 Km de EM/CM;
- Construção de 268.452 metros de canais/condutas distribuição de água;
- Construção de 63,9 Km de Em/CM;
- Construção de 5,2 piscinas;
- Construção de 3 Pavilhões/Polidesportivos.



- Remodelação de 210 Km de EM/CM;
- 17 arranjos urbanísticos;
- Construção de 185.510 metros de canais/condutas de águas residuais domesticas;
- Construção de 241.113 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 10 Km de ER/CR.

- Remodelação de 333 Km de EM/CM;
- Construção de 17 piscinas
- Construção de 23,6 Km de const. da rede viária urbana;
- Construção de 195.397 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 125.397 metros de canais/condutas águas residuais domesticas.



- Construção de 268.452 metros de canais/condutas dist. de água;
- Construção de 6 piscinas;
- Construção de 17 Km de EM/CM;
- Construção de 6,3 Km de rede viária urbana;
- Remodelação de 257,1 Km de EM/CM.







- Remodelação de 222 Km de EM/CM;
- Construção de 12 piscinas;
- Construção de 12,8 Km de rede viária urbana;
- Construção de 171,636 metros de canais/condutas de dist. de água;
- Remodelação de 71 Km de ER/CR.

- Realização de 111 acções de promoção/divulgação
- Construção de 323.898 metros de canais/condutas distribuição de água;
- Construção de 290.463 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 4,2 Pavilh./Polidesportivos;
- Remodelação de 5 Museus.





- Construção de 602.466 metros de canais/condutas dist. de água;
- Construção de 48 Km de EM/CM;
- Remodelação de 118 Km de EM/CM;
- Construção de 14 piscinas;
- Construção de 31 Km de rede viária urbana.



- Construção de 32 Km de EM/CM;
- Construção de 8 piscinas;
- Construção de 155.730 metros de canais/condutas distribuição de água;
- Construção de 7,5 Km de rede viária urbana;
- Construção de 5 loteamentos e zonas industriais.

CENTRO

- Remodelação de 125,2 Km de EM/CM;
- Remodelação de 28,2 Km de rede viária urbana;
- Construção de 3 pavilhões/polidesportivos;
- Construção 43.911 metros de canais/condutas distribuição de água;
- Construção de 297.092 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.





- Remodelação de 250,7 Km de EM/CM;
- Construção de 424.048 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção 273.494 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 5,2 piscinas;
- Construção de 28 Km de rede viária urbana.



- Construção de 20,2 Km de rede viária urbana;
- Construção de 5 piscinas;
- Remodela ção de 68 Km de EM/CM;
- Construção de 100.284 metros de canais/condutas dist. de água;
- Remodelação de 849,6 Km de ER/CR.



- Remodelação de 27,3 Km de EM/CM;
- Remodelação de 36,7 Km de rede viária urbana;
- Remodelação de 1 mercado municipal;
- Remodelação de 1 teatro-cine;
- Construção de 39.721 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.



- Remodelação de 79,6 Km de EM/CM;
- Construção de 15,5 Km de rede viária urbana;
- Construção de 1 ETA;
- Construção de 326.390 metros de canais/condutas de dist. de água";
- Construção de 213.886 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.



- Construção de 5 Km de EM/CM;
- Remodelação de 40,3 Km de EM/CM;
- Construção de 3 pavilhões/polidesportivos;
- Construção de 37.163 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 28.369 metros de canais/condutas águas residuais domésticas.



- Remodelação de 4.067,8 Km de EM/CM;
- Construção de 5 mercados municipais;
- Construção de 6 piscinas;
- Construção 80.319 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 127.516 metros de canais/condutas de distribuição de água".



- Construção de 61,5 Km de EM/CM;
- Remodelação de 130 Km de EM/CM;
- Remodelação de 8,2 Km de rede viária urbana;
- Remodelação de 1 cine-teatro;
- Construção de 1 ETAR (secundária).



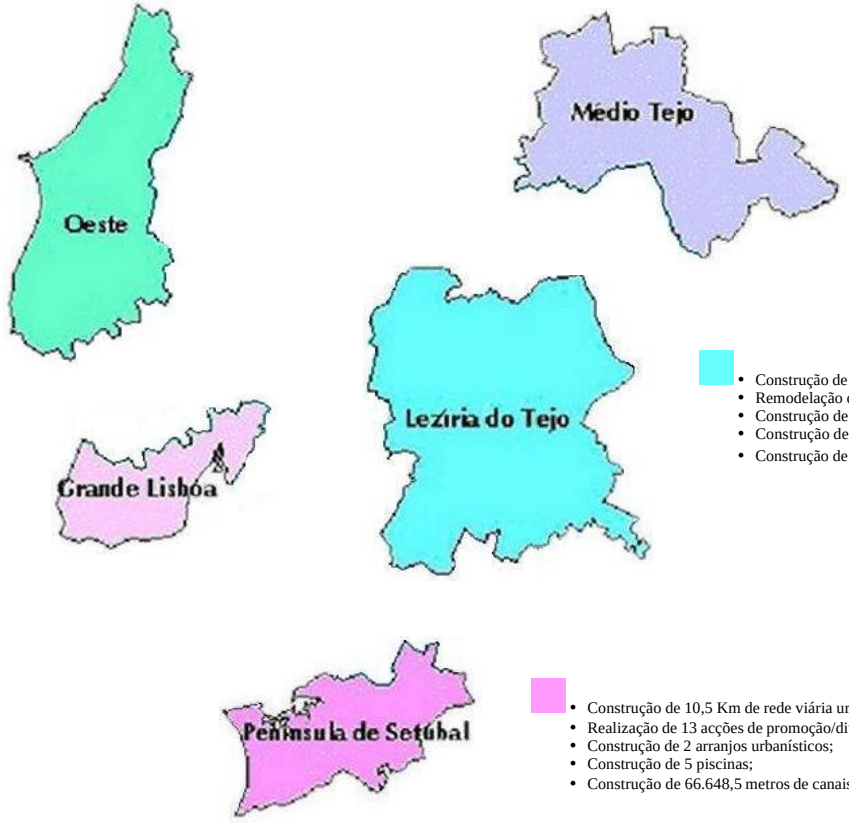
- Remodelação de 90,4 Km de EM/CM;
- Construção de 2 piscinas;
- Construção de 408.628 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 301.308 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 6 ETAR (secundária).



- Construção de 4,6 Km de EM/CM;
- Remodelação de 94 Km de EM/CM;
- Remodelação de 2 Km de rede viária urbana;
- Construção 25.257 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas;
- Construção de 46.578 metros de canais/condutas de distribuição de água.

LVT

- Remodelação de 6.244,8 Km de EM/CM;
- Construção de 237.529 metros de canais/condutas de dist. de água";
- Construção de 29 ETAR (secundária);
- Construção de 5 ETAR (terciária);
- Construção de 395.331,4 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.



- Remodelação de 70 Km de rede viária urbana;
- Construção de 3 ETA;
- Construção de 10 ETAR (secundária);
- Construção de 304.127 metros de canais/condutas de dist. de água;
- Construção de 190.093 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.

- Construção de 73,7 Km de EM/CM;
- Remodelação de 206 Km de EM/CM;
- Construção de 19 ETAR (secundária);
- Construção de 108.250,5 metros de canais/condutas águas de residuais domésticas;
- Construção de 1aterro sanitário.

- Construção de 1 Km de AE;
- Construção de 15,5 Km de EM/CM;
- Remodelação de 11,7 Km de rede viária urbana;
- Remodelação/ampliação de 1 aeroporto;
- Recuperação de 3 Edificios/monumentos.

- Construção de 10,5 Km de rede viária urbana;
- Realização de 13 acções de promoção/divulgação;
- Construção de 2 arranjos urbanísticos;
- Construção de 5 piscinas;
- Construção de 66.648,5 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.

ALENTEJO



- Remodelação de 564 Km de EM/CM;
- Construção de 7 piscinas;
- Construção de 117.286,8 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 4 ETAR (terciária);
- Construção de 6 aterros sanitários.



- Remodelação de 454,3 Km de EM/CM;
- Realização de 76 estudos;
- Construção de 13 loteamentos e zonas industriais;
- Construção de 8 piscinas;
- Construção de 41.732 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.

- Remodelação de 252 Km de EM/CM;
- Construção de 2 bibliotecas;
- Construção de 48.240,4 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 3,2 centros de transferência;
- Construção de 28.200,6 metros de canais/condutas águas residuais domésticas.



- Remodelação de 486 Km de EM/CM;
- Remodelação de 3,7 Km de rede viária urbana;
- Construção de 16 piscinas;
- Construção de 62.575,3 metros de canais/condutas de distribuição de água;
- Construção de 29.396 metros de canais/condutas de águas residuais domésticas.

ALGARVE

- Construção de 21,1 Km de EM/CM;
- Remodelação de 170 Km de EM/CM;
- Construção de 5,5 Km de ER/CR;
- Construção de 32 arranjos urbanísticos;
- Construção de 88.651 metros de canais/condutas de distribuição de água.



11.3.2.7 – Avaliação dos Resultados dos PO Regionais

Uma avaliação global dos resultados dos PO pressupõe a combinação da avaliação prévia (diagnóstico da situação à partida) com a análise dos resultados finais, com vista a concretizar os efeitos líquidos desejados, directos e indirectos, do processo de intervenção, através da comparação das situações de partida e de chegada e da determinação dos factores que efectivamente produziram as mudanças verificadas.

O PDR e os Documentos Técnicos estabeleceram um conjunto de indicadores quantificados de realização para cada medida que traduziram as metas a atingir para a consecução dos objectivos específicos pré-definidos, os quais deveriam ser medidos através do sistema de informação.

Também o SIDReg veio posteriormente estabelecer um conjunto de indicadores, com vista à medição das realizações. Este conjunto de indicadores ficou estabilizado apenas em 1995, em fase já avançada da realização dos programas.

A não reformulação dos indicadores quantificados de realização inicialmente definidos levou a que na maior parte dos casos não tenha sido possível estabelecer uma relação entre estes e os indicadores do SIDReg.

Fazendo o paralelismo entre os indicadores de realização inicialmente definidos e os indicadores do SIDReg utilizados pelos PO para medir a realização física, verificaram-se de forma genérica os seguintes condicionalismos:

- Registou-se em alguns PO, nomeadamente no PORA, a coexistência indistinta de indicadores de realização, de resultados e de impacto;
- Constatou-se existir um conjunto de objectivos definidos através dos indicadores quantificados de realização que não foram alvo de qualquer execução;
- Não foram definidas metas quantificadas num conjunto significativo de indicadores (SIDReg) que traduziam realizações efectivas;
- Relativamente relação a um número considerável de indicadores de realização (metas), inicialmente definidos no PDR para todos os sub-programas e medidas, tornou-se muitas vezes impossível estabelecer uma relação com os do SIDReg.

Devido a estas limitações, não foi possível calcular taxas de realização numa boa parte dos indicadores.

As taxas de realização que foi possível obter (calculadas tendo em consideração as execuções físicas previstas nas Decisões e as apuradas no SIDReg) permitem referir o seguinte:

- Houve falta de aderência à realidade e défices de consistência dos indicadores de realização aprovados pela Decisão Inicial, uma vez que determinadas metas foram largamente ultrapassadas, tornando irreal o apuramento de taxas de realização;
- Por outro lado, as diferenças entre a estrutura quantitativa e qualitativa inicial da realização física e a utilizada pelo SIDReg impediram muitas vezes a comparação;

- Esta situação comprometeu a análise de eficácia, só possível se os indicadores iniciais tivessem sido reprogramados, de forma a estabelecer uma correspondência clara entre objectivos programados e indicadores SIDReg utilizados para medir as realizações;
- O não ajustamento dos indicadores iniciais à realidade e a sua não reprogramação, aliados ao seu desajustamento face aos indicadores SIDReg, conduziu à impossibilidade de se proceder à análise quantitativa do grau de realização dos objectivos dos PO regionais.

Por último, importa referir que o SIDReg não contemplou a existência de um sub-sistema de avaliação de resultados que servisse as necessidades da gestão dos programas.

11.3.3 – Desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas

11.3.3.1 – Enquadramento

A auditoria às PIP - Parcerias e Iniciativas Públicas, designação dada, no âmbito do Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), visou confrontar o quadro normativo aplicável com a evidencia documental e, numa perspectiva global, avaliar a economia, eficiência e eficácia dos fundos previstos para este instrumento do Programa Operacional da Economia (POE).

O ano de 2000 foi o ano de arranque do POE, tendo a legislação própria sido publicada ao longo desse ano.

Tendo em vista o exercício do princípio do contraditório, foi ouvido o Gestor do Programa Operacional da Economia, que apresentou as suas alegações com o suporte de informações e memorandos da Área de Fiscalização e Controlo da Estrutura de Apoio Técnico e de alguns dos Organismos Competentes Coordenadores envolvidos (ICEP, IAPMEI, DGT e DGCC). As alegações produzidas foram tidas em conta no relatório de auditoria e consideradas na elaboração da presente síntese. Genericamente, o auditado manifestou a sua concordância com as conclusões e recomendações, bem como a intenção de as acolher.

11.3.3.2 – Caracterização das Parcerias e Iniciativas Públicas

11.3.3.2.1 – O Conceito de PIP/PPP

As *Parcerias e Iniciativas Públicas* (PIP) constituem uma figura singular, criada pela Portaria n.º 680-A/00, de 29 de Agosto, no âmbito exclusivo do Programa Operacional de Economia (POE), e integrada por duas formas distintas de prossecução dos apoios inseridos neste programa:

- *A Parceria* – uma acção ou empreendimento apoiado no âmbito do POE, cuja execução é da responsabilidade directa de uma entidade externa à Administração Pública, tendo por base uma relação contratual entre esta e um ou mais organismos do Ministério da Economia e visando a concretização de um projecto acordado entre as partes e homologado pelo Ministro da Economia;
- *A Iniciativa Pública* – uma acção ou empreendimento apoiado no âmbito do POE, cuja execução é da responsabilidade directa de um ou mais organismos do Ministério da Economia,

tendo por base uma relação contratual entre este/s e uma entidade externa à Administração Pública e visando a concretização de um projecto acordado entre as partes e homologado pelo Ministro da Economia.

Embora os textos do quadro normativo não o imponham, foi entendimento e interpretação da Comissão de Gestão do POE que todas as entidades lucrativas fossem excluídas das PIP.

O United States General Accounting Office, para além de outras instâncias internacionais, como a ONU e o United States Environement Protection Agency, definem PPP – Parceria Público Privada – como uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual:

- entre pelo menos uma entidade pública e outra privada;
- com fins lucrativos;
- com riscos e funções de gestão partilhados;
- para a exploração conjunta e rentável de mercados preferencialmente do domínio público cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente.

As conclusões da auditoria confirmam que, na prática, as PIP inseridas no POE são um conceito singular que pouco tem de comum com as PPP.

Com efeito,

- Nas PIP são excluídas, na prática, as entidades lucrativas, enquanto nas PPP o que se visa é, ao contrário, aproveitar o capital e "know how" técnico e de gestão do sector privado, de forma a servir mais eficientemente as necessidades e mercados do domínio público;
- Nas PIP não há propriamente partilha, nem de risco nem das funções de gestão, antes a contratação de um apoio ou incentivo *a fundo perdido*, em média de 80%, para a execução de uma acção; ao contrário, nas PPP, há partilha de risco e das funções de gestão, ficando o ente privado tão ou mais exposto do que o Estado ao sucesso ou fracasso do empreendimento;
- Com as PIP não se visa a exploração conjunta e rentável de um mercado, preferencialmente do domínio público, cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente a qualquer das partes, *antes se comparticipam as despesas de uma acção sem rendibilidade directa para a Administração Pública*;
- As PIP são "cost centers" enquanto as PPP são "profit centers".

11.3.3.2.2 – Orçamento global das PIP 2000-2006

Com excepção da Medida 3.5 – Internacionalização, com 138,33 milhões de euros, não existem no POE dotações específicas para as PIP.

Estas, sendo um instrumento do POE, podem em teoria esgotar a dotação global das medidas em que são previstas como um dos veículos da sua realização.

Não obstante, a Comissão de Gestão do POE tem vindo a definir dotações específicas para as PIP, as quais se expressam no quadro seguinte, o qual reflecte o orçamento global das PIP, com as respectivas dotações, por medida:

Quadro XI.28 – Orçamento global para as PIP - POE 2000-2006

MEDIDAS (1)	MEDIDA		PIP		PIP/ Medida %
	contos	mil €uros	contos	mil €uros	
2.1	52 215 336	260 449	9 000 000	45 000	17
2.2	21 269 336	106 091	4 000 000	20 000	19
2.3 B	63 525 929	316 866	12 705 167	63 526	20
2.4	94 560 142	471 644	3 667 000	18 335	4
3.1	8 260 059	41 201	500 000	2 500	6
3.3	33 168 744	165 445	9 000 000	45 000	27
3.4	62 064 215	309 575	9 000 000	45 000	15
3.5	27 733 333	138 333	27 733 333	138 333	100
Total	**362 797 038**	**1 809 604**	**75 605 500**	**378 000**	**21**

(1) Com excepção da medida 2.3 B co-financiada com FSE, todas as restantes têm co-financiamento FEDER.

Fonte: Complemento de Programação do POE e GCPFP.

As dotações específicas para as PIP representam 21% do conjunto das dotações fixadas para as medidas do POE em que se admite a sua utilização e 9% da totalidade da despesa pública afecta ao POE (4 098 366 mil euros).

Os fundos públicos directamente destinados às parcerias e iniciativas públicas, no período de vigência do QCA III (2000 a 2006), ascendem a 378 000 mil euros.

No ano 2000 foram homologados 20 projectos, com um montante de incentivo de 36 304 mil euros (9,6 % do orçamento global previsto).

Na data de referência da auditoria – 16 de Janeiro de 2002 – estavam homologados 86 projectos de parcerias e iniciativas públicas, correspondendo 35 a iniciativas públicas (43% do investimento) e 51 a parcerias (57% do investimento).

Umas e outras geravam um investimento de 203 303 mil euros (dos quais 163 102 mil euros em fundos públicos) com uma média geral de incentivos ou apoios no âmbito das PIP de 80,2%.

Nas iniciativas públicas a percentagem média de incentivo, em relação ao total do projecto, é de 82%, sendo nas parcerias de 80%.

11.3.3.2.3 – Objectivos assumidos

Os objectivos das PIP são de contornos difíceis de explicitar a partir do quadro normativo. Não obstante, são objectivos legalmente expressos os seguintes:

- Apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica, designadamente, nas áreas do ambiente e eco-eficiência, da qualidade, da higiene e segurança, do design e da eficiência energética;
- Mobilização de novas ideias e de novos empresários, nomeadamente através de: fomento do empreendedorismo, dinamização da inovação de processos ou produtos, promoção de redes de cooperação, fomento de novas práticas comerciais e valorização do sistema da propriedade industrial;
- Apoio à cooperação, observação e informação e apoio especializado às PME;
- Desenvolvimento de competências através da formação dos recursos humanos;
- Fomento de novos espaços de desenvolvimento económico;
- Dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade;
- Consolidação e alargamento de formas de financiamento às empresas;
- Promoção do País e internacionalização da economia, nomeadamente através de acções colectivas de acesso a mercados, de promoção da imagem de Portugal e de informação internacional.

11.3.3.3 – Apreciação global

11.3.3.3.1 – As PIP e as parcerias previstas no POE

O quadro normativo das PIP criou, sem a definir ou caracterizar com rigor, esta figura singular que, como já se referiu, terá pouco a ver com o conceito e a experiência nacional e internacional das PPP, às quais seguramente se referem os textos comunitários.

A exclusão do âmbito das PIP de entidades com fim lucrativo, públicas ou não, não é irrelevante, porquanto admite maior flexibilidade orçamental e permite o entendimento de que é dispensável a notificação à Comissão Europeia.

Uma das justificações apresentadas para a dita exclusão foi a de canalizar as dotações orçamentais das PIP para Associações Empresariais no pressuposto de que, assim, se atinge um maior número de empresas.

Acresce que o regime prevê auxílios até 100% num instrumento com um âmbito extremamente abrangente, sem limitações claras quanto à natureza dos seus beneficiários e nenhumas quanto à dimensão destes. Neste âmbito, a Comissão Europeia, relativamente a empresas, prevê a possibilidade de apoio exclusivamente às PME e, mesmo a essas, com taxas de comparticipação de 7,5 ou 15 %, no caso de investimento, e fortes limitações nas poucas restantes situações admitidas como compatíveis com o Tratado de Roma.

O entendimento de que as PPP não são admissíveis nas PIP, não tem apoio directo no disposto no art. 10º da Portaria n.º 680-A/00, de 29 de Agosto, nem no art. 7º do Decreto-Lei n.º 70-B/00, de 5 de Maio, diploma que a referida Portaria regulamenta, os quais referem expressamente a envolvente empresarial como beneficiária das medidas. O preâmbulo do referido decreto-lei menciona mesmo que o diploma prevê o desenvolvimento de parcerias entre o sector público e o privado.

Tal entendimento não é compatível também com o Complemento de Programação do POE, que faz referência expressa a empresas públicas e de capitais públicos como beneficiários finais das PIP, e levou mesmo à rejeição de propostas de ideia que, de outro modo, seriam reconhecidamente enquadráveis.

Nas PPP há partilha do risco ou das funções de gestão. Nas PIP raramente se prevê qualquer partilha do risco ou das funções de gestão, antes se configurando um simples apoio ou incentivo a fundo perdido que, em média, tem sido superior a 80%.

Como resultado desta interpretação redutora, cerca de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, destinaram-se a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado (consultadorias, observatórios) às PME, apoios e incentivos gastos em grande parte em áreas de risco, mal controladas, como os intangíveis.

Nas PPP visa-se a exploração conjunta e rentável de necessidades públicas ou mercados preferencialmente do domínio público, cuja exploração individual seria inacessível ou claramente menos eficiente para cada um dos parceiros.

Nas PIP atribuem-se incentivos a projectos não só de associações empresariais mas também de departamentos ou institutos do Ministério da Economia que mais não são do que realizações de âmbito puramente comercial privado, de rendibilidade questionável.

As PIP são "*cost centers*", fáceis de criar e difíceis de avaliar; as PPP são "*profit centers*" difíceis de criar e mais fáceis de avaliar.

No plano conceptual, as PPP são um conceito restrito e mais preciso que se insere no conceito mais abrangente das PIP – Parcerias e Iniciativas Públicas.

As PPP cabem dentro das PIP, tal como a lei as define, mas não se confundem com estas.

Porém, sem que o quadro normativo o imponha, a Comissão de Gestão e o Gestor do POE, por via da já apontada interpretação, vêm concentrando a aplicação dos fundos públicos destinados às PIP em "*cost centers*" – PIP, excluindo do benefício desses fundos públicos os "*profit centers*" – PPP.

É um facto que as PPP, como instrumento de política económica que são, podem ser utilizadas em várias medidas do QCA III (não apenas do POE), designadamente em todas aquelas em que se destinam fundos para aplicação em capital de risco.

Mas nem por isso deixam de ser igualmente enquadráveis no âmbito das PIP, face à legislação em vigor.

É que as PPP nem sempre supõem a constituição de um capital social ou capital de risco no qual a entidade pública participe.

11.3.3.3.2 – O quadro normativo e o plano estratégico

Condição essencial para uma avaliação da eficiência, eficácia e economicidade da aplicação de fundos públicos é a delimitação clara dos objectivos a atingir. Objectivos tanto quanto possível quantificados e qualitativamente definidos.

Ora, os diplomas e documentos que integram o quadro normativo não se apresentam claros quanto aos objectivos das PIP. A sua latitude é difusa e extensa.

O Plano Estratégico não é eficaz nem mesmo como documento orientador. Com efeito, não são raras nem marginais as conclusões contraditórias por parte dos órgãos internos de análise quanto ao enquadramento dos projectos nas PIP.

E, se isto ocorre a nível da estrutura de gestão, mais técnica e conhecedora, mais facilmente ocorrerá ao nível do potencial candidato.

Não existe coerência ou articulação entre o quadro normativo das PIP e os planos sectoriais que orientam as prioridades de cada departamento ou instituto do Ministério da Economia.

Não foram preparados nem divulgados documentos de compatibilização dos planos estratégicos sectoriais dos diversos departamentos ou institutos do Ministério da Economia com o RGPIP, o Plano Global Estratégico, com o Despacho do Ministro da Economia n.º 8610/01, de 30 de Março, ou até com o manual de procedimentos das Parcerias e Iniciativas Públicas.

A informação divulgada não foi a mais adequada para estimular a iniciativa dos potenciais utilizadores das PIP.

11.3.3.3.3 – As dotações orçamentais para as PIP e o reforço dos orçamentos correntes dos OCC

O processo de triagem das propostas de ideia revelou a inexistência, nos OCC, de critérios específicos para as PIP, compatíveis com o Plano Estratégico destas, resumindo-se o critério de triagem inicial das propostas de ideia à sua inserção no Plano de Actividades do OCC.

De facto:

- Por um lado, na triagem e reformulação das propostas de ideia, as OCC, muitas vezes, acabaram por reforçar os seus orçamentos correntes com os fundos públicos destinados às PIP;
- Por outro lado, gerou-se insegurança aos potenciais candidatos, com várias perspectivas de enquadramento a incidir sobre o projecto, sem a necessária clareza para a sua elaboração.

11.3.3.3.4 – A selecção dos parceiros

Nenhum parceiro (beneficiário) foi seleccionado por concurso ou escolha limitada. Todos o foram por promoção personalizada, na sequência de contacto inicial quer do OCC quer do parceiro.

Embora o n.º 2 do artigo 10º da Portaria n.º 680-A/00 disponha que *"a selecção das entidades para actuarem em parceria com a Administração Pública ou que no âmbito da execução de iniciativas públicas venham a ser associadas à gestão técnica e financeira no âmbito do POE, poderá resultar de concurso, de escolha limitada ou de promoção personalizada"*, os resultados extraídos dos passos do programa de auditoria que testaram, nos respectivos OCC, o rigor na recepção, primeira análise e triagem das propostas de ideias, não foram tranquilizadores, antes levantam algumas reservas sobre a triagem e selecção das entidades beneficiárias. São frequentemente Associações Empresariais, não raras vezes "competindo" entre si, que seleccionam as empresas beneficiárias.

Não deixa, pois, de ser necessária uma maior transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários, a qual exigirá, porventura, o recurso aos outros métodos previstos na mencionada portaria.

11.3.3.3.5 – Processo de análise e aprovação das PIP

Há evidências de a Comissão de Análise ser ignorada pela Unidade de Gestão do POE. Houve casos em que as decisões de aprovação pela Unidade de Gestão foram tomadas sobre projectos em fase final de execução, o que, embora autorizado "in extremis" pela Portaria n.º 1216-A/00, não deixa de demonstrar um certo descontrolo.

Mas, pior do que isso, foram decisões tomadas em sentido contrário às conclusões prévias da Comissão de Análise, ignorando os argumentos desta.

Aliás, a maioria dos projectos acaba sendo dispensada da apreciação por parte da Comissão de Análise, o órgão que, segundo as evidências, tem condições para ser o mais rigoroso.

Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de dispensa (ou de exigência) da Comissão de Análise. Essa é uma decisão conjunta do GCPFP, do Gestor do POE e do OCC.

O Gestor do POE, embora reconhecendo deficiências relativamente aos primeiros projectos aprovados, garante que o processo de decisão foi aperfeiçoado e que continuarão a ser introduzidas melhorias neste domínio.

11.3.3.3.6 – Fiabilidade dos orçamentos, base fundamental do controlo das despesas

Os orçamentos apresentados não são devidamente fundamentados, quer nas suas componentes - em especial, na componente preços/tarifas - quer na selecção de certas entidades prestadoras de serviço (designadamente consultores ou agentes) quer nos tarifários por estas praticados.

Não há evidência de: qualquer responsabilização nominal pela escolha dos fornecedores, prestadores de serviço, agências e intermediários; análises de eficiência sobre os preços e quantidades, ainda que pontuais; avaliações da idoneidade dos fornecedores.

Estas insuficiências são tanto mais relevantes quanto é certo estarmos perante altas taxas de comparticipação e perante despesas com serviços intangíveis, tais como, apoio e consultadoria técnica, agenciamentos, mailings, publicidade, promoção, folhetos e desdobráveis, organização de seminários, despesas de viagem e estadia, refeições e outros.

Não se fundamenta nem se controla a valorização e realização das despesas não elegíveis, as quais não devem ser esquecidas, pois representam parte de um contrato global de investimento que deve ser realizado por todos os parceiros de forma eficiente, económica e eficaz.

O facto de as despesas previstas e elegíveis se realizarem não significa que sejam por si económicas, eficientes e eficazes, nem que as entidades fornecedoras ou prestadoras de serviços tenham sido as mais idóneas e competitivas.

O GFP e os OCC controlam, de facto, os limites de comparticipação sobre as despesas totais elegíveis, mas isso não significa que esse controlo tenha a mesma eficácia quanto ao valor total dessas despesas, sua economia e eficiência.

11.3.3.3.7 – Inadequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir

São questionáveis taxas de comparticipação de 75% e mais, em viagens, estadias, refeições, bebidas, "mailings, "spots" radiofónicos, convites a personalidades políticas e culturais, aluguer de espaços, publicidade, promoções, consultadoria não especificada, apoio técnico de outras associações, enfim, em diversas despesas intangíveis que, se suportadas pelos privados, mais os responsabilizariam pelo sucesso económico dos projectos.

A União Europeia admite comparticipações até 50% em feiras, desfiles e exposições, exclusivamente para PME, e apenas na primeira participação, não já em segundas e terceiras participações, como é o caso.

Nalgumas situações, chega a ser declarado que a viabilidade e sustentabilidade económica da entidade beneficiária (fundada pelas principais associações do sector da construção civil e obras públicas) depende do apoio a conceder no âmbito das PIP.

11.3.3.3.8 – Fiabilidade do acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos

Não há evidência de um adequado acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos por parte dos OCC.

O acompanhamento e a avaliação dos projectos por entidades técnicas independentes ou não é feito ou é claramente insuficiente.

Só oito dos projectos homologados (12% do total) têm Grupo Técnico de Acompanhamento (GTA) designado.

Nem mesmo as decisões da Unidade de Gestão e do próprio GCPFP, que exigem um especial acompanhamento e avaliação de execução e impacte para certos projectos, são cumpridas ao nível dos respectivos OCC. Verificou-se a existência de recomendações expressas da Unidade de Gestão para que certos projectos fossem acompanhados e avaliados, global e rigorosamente, nos seus impactes, sem que tenha sido apresentado qualquer documento que comprovasse a designação de um GTA ou de entidade idónea independente.

Há projectos que, apesar de terminados em Dezembro de 2000, não apresentam qualquer relatório de avaliação de execução, intermédia ou final, nem qualquer apuramento de indicadores de realização (física e financeira), de resultado, de acompanhamento ou de impacte.

Um dos projectos analisados apresentava um relatório de encerramento não assinado nem datado, incoerente nos seus termos, e um dossier de comprovação de despesas (com uma nota à margem dizendo "NÃO DEFINITIVO"), denunciando vários pagamentos, num total de milhares de contos, sem factura e/ou sem recibo (alguns por caixa) e um último de mais de 255 mil contos sem qualquer registo contabilístico.

O dossier de comprovação de despesas e respectiva documentação justificativa acabou sendo preparado, ainda assim, mas com dois anos de atraso.

Não há evidência de qualquer controlo sobre a forma como as entidades beneficiárias cumprem e valorizam as prestações que lhes competem e em particular, sobre as despesas não elegíveis.

Existe, pelo contrário, evidência da falta de rigor por parte de certas entidades beneficiárias na indicação das despesas elegíveis.

Alguns projectos de parceria não apresentam certificação das despesas pelo ROC – Revisor Oficial de Contas – ou de qualquer outra entidade independente, como seria aconselhável relativamente às últimas e obrigatório no tocante às primeiras.

11.3.3.3.9 – Fiabilidade da avaliação dos projectos

Não há evidência de uma avaliação fiável dos projectos, resumindo-se esta, a maioria das vezes, a uma auto-avaliação ou a simples inquérito aos beneficiários.

A bateria de indicadores dos projectos, em geral, não cumpre os critérios estabelecidos de rendibilidade, de validade e de pertinência.

Os projectos não apresentam elementos que permitam uma apreciação objectiva sobre a economia, a eficiência e eficácia dos meios mobilizados ou sobre os resultados e impactes estruturantes no respectivo domínio ou ainda sobre o seu nível de desenvolvimento, como medidas de carácter geral que devem reforçar a economia nacional.

Não há evidência de qualquer esforço de avaliação da rendibilidade dos projectos ou do controlo sobre a eficiência dos preços praticados, nem sobre a qualidade, idoneidade e forma de selecção dos fornecedores ou prestadores de serviço.

Nalguns casos os projectos foram em boa parte executados por empresas de consultadoria contratadas sem que conste do processo fundamentação válida para a sua escolha.

Relativamente à avaliação dos projectos e da sua economicidade, o Gestor do POE esclareceu, nas suas alegações, que *"a situação tem vindo a ser corrigida"* e que se continuam a *"incrementar melhorias"*.

11.3.3.3.10 –A duração máxima de dois anos para os projectos

A Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, no seu art. 13º, n.º1, alínea f), fixou uma duração máxima uniforme para todos os projectos que, de um modo geral, tem vindo a ser respeitada.

O auditado esclareceu que a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos *"(…) decorre directamente de uma opção da gestão do POE (…)"*.

Todavia, não fora o recurso ao expediente das fases, e alguns projectos violariam a disposição normativa limitativa dos dois anos.

Daqui que se justifique uma reanálise da fundamentação *técnica* desta limitação legal ou, a manter-se, o seu rigoroso cumprimento.

11.3.3.3.11 –Funcionamento da área de fiscalização do POE

Não há evidência de qualquer auditoria interna realizada a qualquer dos projectos seleccionados, nem de normas de controlo interno (p.ex. padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros) ou de análises de eficiência, por amostragem, sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, mailings, publicidade, etc.).

É insuficiente o desempenho da área de fiscalização e controlo do POE, no que respeita às PIP.

A área de fiscalização da Comissão de Gestão do POE (AF – POE), sem evidenciar quaisquer factos que contradigam os apurados, discorda desta conclusão.

Em resumo, invoca para tal:

- O facto da área de fiscalização do POE só ter ficado habilitada a iniciar os trabalhos, no último trimestre de 2001;
- O plano ou programa de acções que tem previstas para o futuro.

Quanto ao facto da área de fiscalização do POE só no último trimestre de 2001 ter ficado habilitada a iniciar os trabalhos, saliente-se que nos OCC sempre estiveram disponíveis órgãos de controlo próprios que deveriam ter sido articulados com o controlo do auditado.

11.3.3.3.12 –Economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas parcerias

Questiona-se a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas parcerias, com base nas seguintes considerações:

- A exclusão das PPP *"profit center"* do âmbito das PIP *"cost center"* com taxas de comparticipação das despesas que chegam aos 100%;

- As deficiências graves na avaliação dos projectos;
- As deficiências na definição e cálculo das baterias de indicadores;
- As deficiências graves no controlo de execução e de custos;
- A ausência de controlo interno sobre áreas de risco óbvio;
- Rendibilidade muito questionável;
- Mais de 100 milhões de euros, correspondentes a 61% dos fundos públicos aplicados via PIP, destinaram-se a objectivos tão gerais e vagos como a promoção da imagem de Portugal, a internacionalização da economia (feiras, desfiles e exposições anuais) ou ainda a cooperação, observação, informação e apoio especializado (consultadorias) às PME.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

XII – SEGURANÇA SOCIAL

De acordo com as normas constitucionais, ao TC compete dar Parecer sobre a Conta Geral do Estado, onde se integram, as Contas da Segurança Social (CSS), as quais se constituem como o produto final de um processo de consolidação relativamente aos diversos órgãos e instituições que integram o denominado sistema de segurança social.

Deve notar-se que este conjunto tem uma natureza restrita, pois é um subsistema de um universo de segurança social pública mais amplo, que engloba o regime de protecção social da função pública, o qual por sua vez coexiste com diversas formas de segurança social privada, onde pontificam os Fundos de Pensões, nomeadamente no que respeita a grande parte do sector bancário.

12.1– Enquadramento jurídico e institucional

No Parecer sobre a CSS/99, tinha sido frisado que o sistema de segurança social se encontrava em situação de transição, referindo-se, por outro lado, que as mudanças até então registadas neste domínio não se tinham repercutido sensivelmente no sistema de forma a justificar uma abordagem substancialmente diversa do que tem sido realizado em anteriores Pareceres.

Em 2000, o quadro não se alterou, dado que:

- No que se refere ao processo orçamental e quanto à respectiva Lei de Enquadramento, continuou a vigorar a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, a qual só foi revogada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto;
- Aplicou-se ainda a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, apesar de ter sido revogada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, pois esta apenas entrou em vigor aos 8 de Fevereiro de 2001;
- O financiamento do sistema sustentava-se ainda na anterior Lei de Bases, pois este aspecto apenas foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro;
- Quanto ao processo contabilístico, as contas e respectivas demonstrações financeiras, tiveram ainda como suporte o PCISS (Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro), situação só alterada a partir 1 de Janeiro de 2002 (Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro) que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – POCSSSS.

Deve, assim, reforçar-se a ideia de que as situações de desarmonia sublinhadas em outros Pareceres não se modificaram no decorrer do exercício ora em análise, apesar de se reconhecer a conjuntura de transição, tendo em atenção a dinâmica em curso a nível da estrutura institucional e organizacional do sistema, por força de alterações legislativas específicas que têm vindo a ser produzidas.

Em conformidade, o TC tem de manter a opinião de que, em 2000, subsistia, no sistema da Segurança Social, um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, bem como, a parte das regras, métodos e princípios contabilísticos adoptados, tanto no que

respeita à contabilidade orçamental como patrimonial, quando em cotejo com os princípios de contabilidade geralmente aceites[1].

O mesmo se pode observar quanto à tardia publicação dos Decretos-Lei de execução orçamental, critica que se mantém, como adiante se verá, relativamente a 2000[2].

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS alegou pelo ofício n.º 8419, de 11 de Junho de 2002, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

> *"Conforme tem sido referido por este Instituo, as opiniões que o Tribunal de Contas tem vindo a emitir nas sucessivas apreciações ao Orçamento e à respectiva execução orçamental, que se traduz na Conta da Segurança Social, resultam de se entender que a Segurança Social dispunha até à entrada em vigor da nova Lei do Enquadramento Orçamental e do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade Segurança Social de normativos aplicáveis ao sector que não tinham correspondência precisa na legislação genérica do Orçamento do Estado.*
>
> *Estas divergências que tradicionalmente têm vindo a ser apontadas serão superadas no ano económico de 2002, período em que entra em vigor o novo diploma que reformula o sistema de execução orçamental, bem como, a implementação do novo sistema contabilístico que integra a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, sendo objecto de registo contabilístico os procedimentos subjacentes à aprovação do orçamento, às modificações introduzidas nas previsões da receita e nas dotações, os cabimentos, os compromissos, bem como as fases de liquidação, de recebimento e de pagamento."*

Como se referiu, o enquadramento institucional do sistema tem vindo a ser alterado por diversos diplomas devendo destacar-se em primeiro lugar o Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, o qual modificou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, isto é, a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade, que nomeadamente determinou a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), implicando a extinção dos Centros Regionais e Serviços Subregionais de Segurança Social e a integração no novo Instituto do Centro Nacional de Pensões (CNP), agregando naturalmente as respectivas competências e atribuições desempenhadas por estes.

Mas, em síntese, o enquadramento institucional do sistema, independentemente dos serviços de administração directa e considerando adicionalmente a área do emprego e formação profissional, assenta essencialmente em seis institutos de âmbito nacional como segue:

- Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), tendo por objectivo a gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social, incluindo as prestações diferidas, cuja parcela mais importante é constituída pelas pensões;
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), ao qual compete a gestão financeira dos recursos financeiros consignados ao Orçamento da Segurança Social (OSS), com destaque para a gestão corrente da área de arrecadação de receitas de contribuições e dívida de contribuintes, anteriormente partilhada com os ex-Centros Regionais;

[1] Ver Parecer sobre a CSS/98, onde se sintetiza a natureza do problema nas suas diversas vertentes - páginas XII.2 a XII.4 (Volume II – Relatório).

[2] No que se refere ao OSS de 2002, este problema foi ultrapassado, pois no Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, bem como do OSS/02, surgem pela primeira vez integradas em diploma único, de acordo com a nova LEOE.

- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), com o objectivo de gestão de fundos de capitalização;
- O Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais tem como objectivo desenvolver actividades no domínio da prevenção, tratamento, reparação (pela atribuição de prestações em numerário e em espécie) e recuperação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, bem como na colocação de trabalhadores reabilitados em ocupações compatíveis;
- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), a quem cabe a concepção, definição, implementação e avaliação do sistema de informação das áreas de solidariedade e segurança social, bem como as políticas de informática e estatística;
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.

Apesar destas alterações de fundo, no que respeita à conta consolidada das diversas instituições de Segurança Social, que corresponde à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, **o universo de consolidação não sofreu qualquer modificação em 2000**, conforme se explicitará mais adiante.

De qualquer modo, deve destacar-se a situação do IGFCSS (FEFSS), cujas contas não têm vindo a ser consolidadas com o sistema, apesar de ser o receptor de significativo volume de fundos provenientes deste, como expressão da sua vertente de capitalização. Tem, aliás, sido este factor determinante para, em sucessivos Pareceres (nos capítulos dedicados ao património financeiro do sistema) se analisar a respectiva actividade e sua evolução, como aliás se verifica no presente Parecer. Ora acontece que, em 2002, o próprio sistema consagra esta orientação ao integrar no OSS o orçamento do referido instituto, o que implicará sem dúvida que o IGFCSS fará parte do universo de consolidação no que à CSS/02 se refere.

Por outro lado, tem de considerar-se extemporâneo emitir qualquer juízo de valor, nomeadamente em termos da eficácia das medidas tomadas e em curso. No entanto tem de se referir que a transferência de atribuições no domínio estatístico do IGFSS para o IIES, com efeitos a partir do 2.º semestre de 1999, ainda não trouxe, no que respeita a alguns dados essenciais para a análise da evolução do sistema, uma melhoria do esquema de informação, podendo, como se verá, até indiciar-se uma efectiva perda qualitativa.

Sobre esta matéria deve ter-se em atenção, ao abrigo do princípio do contraditório, o texto do ofício n.º 1375, de 29 de Maio de 2002, constante do Volume III – Anexos, proveniente do IIES, o qual explicita o ponto da situação no que se refere à implementação de diversas medidas inerentes às atribuições deste organismo. Em síntese, o IIES prevê que no final de 2002 esteja *"criado um Novo Sistema de Informação da Segurança Social … que se materializa em aplicações informáticas nacionais, únicas e de uso universal e que correm numa adequada rede nacional de comunicações para toda a SS"*. Por outro lado, é confirmado que desde o segundo semestre de 1999, os dados disponíveis têm continuado a ser obtidos a partir das pré-existentes *"bases de dados distritais, assentes em plataformas tecnológicas diferentes e desintegradas e aplicações distintas, de âmbito distrital ou local"*. Afirma-se ainda que *" … ao longo do tempo e em resultado da clara "deterioração"dos actuais sistemas de informação dos CDSSS, estes, cada vez mais, se sentem impossibilitados de produzir alguns modelos estatísticos"*.

A situação exposta no que se refere ao sistema em funcionamento sem se colher ainda os anunciados benefícios do novo sistema justifica assim, de acordo com o IIES, o hiato informativo que se vem atravessando.

12.2 – O Orçamento e a Conta

De harmonia com a CRP e LEOE (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), compete ao IGFSS a elaboração do OSS e respectiva execução, tendo em atenção o Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico do IGFSS), confirmando as atribuições e competências que lhe eram já conferidas pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS.

12.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 2000, como parte integrante do Orçamento do Estado para o ano em referência, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 3-B/00, de 4 de Abril, tendo como anexo, entre outros, o mapa IX, no qual constam a previsão de receitas e despesas, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º do referido diploma.

Na Lei do Orçamento em questão figura, concretamente relacionado com o sistema da segurança social, um conjunto de normas, conforme quadro que segue, cujo conteúdo será, em princípio, objecto de análise em sede dos pontos específicos do Parecer que lhes digam respeito.

Quadro XII.1 – LO/00 e Segurança Social

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea	Parecer
		Ord.	Título		
II	Disciplina Orçamental	7.º	Alterações orçamentais	14), 15), 16), 49) e 51)	12.2.3
		14.º	Retenção de montantes nas Transferências	1), 2) e 3)	-
IV	Segurança Social	29.º	IVA - Social		-
		30.º	FEFSS		12.12.1
		31.º	Fundo de Socorro Social		-
		32.º	Saldos de Gerência do IEFP	1 e 2	-
		33.º	Pagamento do Rendimento Mínimo Garantido		12.8
		34.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social		-
		35.º	Execução do Acordo Global entre o Estado Português e o Grupo Grão-Pará		12.2.4
		36.º	Taxa contributiva	1 e 2	-
		37.º	Competências no âmbito do processo penal e contra-ordenacional da segurança social		12.9.1
		38.º	Secções de processos e processo de execução da segurança social		12.9.1
		39.º	Pensões do regime especial de segurança social das actividades agrícolas	1 e 2	-
IX	Benefícios Fiscais	56.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1	-
XIV	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	79.º	Antecipação de fundos dos Quadros Comunitários de Apoio	1, alínea a)	12.7.3.2

Fonte: Lei n.º 3-B/00, de 41/42 (LOE/00)

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio, que aprovou a execução orçamental do OE/00 (com produção de efeitos desde 10 de Abril) previa, no n.º 2 do seu art.º 1.º, que a execução do Orçamento da Segurança Social seria objecto de diploma autónomo.

Assim, o Decreto-Lei n.º 140/00, que contém as normas relativas à execução do OSS/00, foi publicado a 14 de Julho. Em contraste com a execução orçamental do OE, este diploma, no seu art.º 20º refere que as normas quanto à execução do OSS, produzem efeitos desde 1 de Janeiro de 2000, facto que encerra em si uma contradição entre o OE e o OSS, para além de se verificar, a exemplo do apontado em anteriores Pareceres, um largo período sem que vigorasse legislação quanto à execução orçamental do OSS.

12.2.3 – Alterações orçamentais

As alterações orçamentais do OSS, tendo em atenção disposto no art.º 9º do Decreto-Lei de execução orçamental, foram autorizadas pelos seguintes diplomas:

- Despacho Conjunto n.º 995/2000, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 31 de Agosto de 2000, publicado no DR 2ª Série, n.º 231, de 6 de Outubro de2000) e consubstanciado na Declaração n.º 3/2000, de 26 de Outubro, do MTS, publicada no DR – 1.ª - B Série, n.º 248 de 2000.

  Transferência para o IGFCSS, consignada ao FEFSS, no montante de 100 milhões de contos referente a parte do saldo de execução orçamental do ano de 1999, implicando as seguintes alterações do OSS/00:
  - Inscrição na despesa do valor da transferência para o IGFCSS;
  - Inscrição na receita da parte do saldo do ano anterior considerado no valor a transferir;
- Despacho Ministerial de 30 de Novembro de 2000, de acordo com Declaração n.º5/2001, de 24 de Maio, do MTS (DR 1ª-B Série n.º 120, de 24 de Maio de 2001).
- Transferência de verbas no que se refere à despesa, sem variação do montante total orçamentado, dando lugar ao denominado "Orçamento revisto".
- Despacho Conjunto n.º 93/2001, do MF e MTS de 29 de Dezembro de 2000, publicado no DR 2ª Série, n.º 22, de 26 de Janeiro de 20001.
- Reajustamento do valor da transferência para o IEFP, em função da previsão da receita de contribuições para 2000, implicando:
  - Inscrição na despesa, do acréscimo da transferência para emprego e formação profissional;
  - Inscrição na receita, do correspondente acréscimo de contribuições.

A exemplo de anos anteriores, a transferência para o IGFCSS, como alteração em relação ao orçamento inicial, tendo como inscrição orçamental "parte do saldo de execução orçamental da segurança social do ano de 1999", não implica qualquer juízo de valor que ponha em causa a existência de saldos finais de execução orçamental, mas sim o facto destes serem meramente convencionados, não reflectindo a realidade que pretendem espelhar e demonstrando, assim, que, nesta

matéria, o processo orçamental do sistema de segurança social não está de acordo com critérios de rigor.

12.2.4 – Outras situações

No Parecer sobre a CSS/99, em capítulo paralelo (páginas XII.7 e XII.8) tinha sido abordada a questão levantada pelo n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho (Decreto-lei de execução orçamental), que previa que o OSS asseguraria, em 1999, "a mobilização dos recursos financeiros necessários à execução do estipulado na Cláusula 7.ª do **acordo global entre o Estado Português e o grupo Grão-Pará**", em condições a fixar em Despacho Conjunto dos ministros em referência, tendo como objectivo a resolução do problema social dos trabalhadores do Hotel Atlantis Madeira, em consequência da sua demolição, em virtude das obras de ampliação do Aeroporto de Santa Catarina na Madeira.

Assim, ao abrigo do Despacho Conjunto n.º 1060/99 do MF, ME e MTS, de 25 de Novembro, foi promovida a inscrição na CEO desse ano do valor de 2.162 milhares de contos, que segue:

- Transferências Correntes (receita) – Do Ministério das Finanças – para compensação de contratos de trabalho;
- Despesas Correntes – Subsídios de desemprego, social de desemprego e apoios ao emprego.

Ora acontece, que apesar de estar inscrito na CEO, o respectivo fluxo financeiro do OE não se concretizou em 1999, facto que conduziu à opinião do TC expressa no Parecer sobre a CSS/99 de que *"a CEO não corresponde à realidade, ao admitir a inscrição na receita de um valor que efectivamente não entrou no sistema, conduzindo por outro lado a uma leitura desvirtuadora dessa mesma realidade"*.

No que se refere à contabilidade patrimonial, o Balanço de 1999 exprime a situação ao inscrever o valor em questão na rubrica "Devedores por financiamento e comparticipações do OE", situação que se mantém inalterável no Balanço de 2000 (ver ponto 12.9.1).

Por outro lado, a LOE/00, no seu art.º 35.º, vem reforçar e enquadrar a legislação já existente sobre o assunto, conferindo ao Governo autorização para transferir a verba em questão do OE para o OSS, em conformidade com o n.º 2 do Decreto – Lei de execução orçamental de 1999, acima referido, que prevê que o OSS seja ressarcido no exercício orçamental seguinte, ou seja, 2000.

Mas apesar de todo o esforço legislativo a situação ainda não tinha sido sanada no exercício ora em análise, só tendo sido regularizada em 2001, informando ainda o IGFSS "desconhecer o motivo pelo qual a regularização não ocorreu durante o exercício de 2000".

12.2.5 – Conta da Segurança Social

Além de referências muito gerais nos subcapítulos 1.3 e 1.6, a Conta Geral do Estado (Volume I), inclui, no subcapítulo 6, a CSS/00 propriamente dita compreendendo um relatório síntese sobre a execução orçamental e o seguinte conjunto de mapas:

- Balanço;

- Demonstração de Resultados Líquidos;
- Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";
- Execução Orçamental - Análise Dinâmica.

No exercício de 2000, tanto a metodologia seguida como o universo consolidado, não registaram qualquer divergência com o ano de 1999. No que se refere à metodologia, esta asserção pode mesmo estender-se aos exercícios anteriores desde que o PCISS entrou em vigor.

Assim, o universo consolidado era ainda constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional do Continente, ou sejam, os 5 CRSS, bem como pelas seguintes Instituições:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade;
- 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.

Consolidam ainda as Caixas de Previdência que ainda subsistem, ou seja, a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários assim como as instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, como segue:

- 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;
- Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos.

12.3 – Execução orçamental

12.3.1 – Receita

A maior parte das receitas do sistema derivam da arrecadação efectiva de contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, seguindo-se as transferências do OE.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O quadro XII.2 expressa, em síntese, as receitas previstas no OSS, bem como as receitas efectivamente percebidas no exercício de 2000, correspondendo, de acordo com os princípios contabilísticos em que se baseia o PCISS, aos proveitos do exercício, em consonância com os parâmetros orçamentais definidos pela LEOE então em vigor, ou seja, consubstanciando um sistema de gerência:

Quadro XII.2 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Orçamento de 2000 (1)	Conta de 2000 (2)	Execução Orçamental	
				Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Saldo do ano anterior		107.998,4	107.998,4	0,0	100,0
Receitas Correntes		1.861.700,0	1.876.650,6	14.950,6	100,8
Receitas de Capital		33.080,0	12.365,8	(20.714,2)	37,4
Transferências Correntes		535.040,3	528.442,9	(6.597,4)	98,8
Transferências de Capital		182.836,8	102.420,7	(80.416,1)	56,0
Total das receitas PTE		**2.612.657,1**	**2.519.880,0**	**(92.777,1)**	**96,4**
TOTAL	**PTE** (c/saldo)	**2.720.655,5**	**2.627.878,4**	**(92.777,1)**	**96,6**
	€ (c/saldo)	**13.570.572,4**	**13.107.802,2**	**(462.770,2)**	

Fonte: Conta da Segurança Social 2000

Em contraste com o exercício anterior, o total das receitas orçamentadas não foi atingido, dado que as cobranças registaram um desvio de cerca de 92,8 milhões de contos, ou seja, uma execução orçamental de 96,4%[1], pois apesar das receitas correntes terem registado uma execução positiva (mais 14,9 milhões de contos), a sua reduzida expressão não foi suficiente para colmatar os desvios verificados nas receitas de capital e transferências.

O desvio verificado deveu-se essencialmente às *receitas de capital*, cerca de (-)20,7 milhões de contos, e às *transferências de capital* (-)80,4 milhões de contos, com execuções respectivamente de

[1] Não se considera o saldo do exercício anterior, pelas razões sobejamente apontadas em anteriores Pareceres, que se consubstanciam no essencial no ponto 12.2.3.

37,4% e 56,0%, que se justifica por uma orçamentação excessiva no que respeita à conta "Empréstimos obtidos" e quanto às transferências provenientes do FSE.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

As receitas de 1999 e 2000, abordadas numa perspectiva genérica, sumariam-se no quadro seguinte:

Quadro XII.3 – Evolução da Receita Cobrada 1999/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Conta de 1999	Conta de 2000	Variações 99/00	
				Valor	%
Receitas Correntes		1.712.358,0	1.876.650,6	164.292,6	9,6
Receitas de Capital		12.118,1	12.365,8	247,7	2,0
Transferências Correntes		467.522,9	528.442,9	60.920,0	13,0
Transferências de Capital		130.587,5	102.420,7	(28.166,8)	(21,6)
TOTAIS	**PTE**	**2.322.586,5**	**2.519.880,0**	**197.293,5**	**8,5**
	€	**11.585.012,6**	**12.569.108,4**	**984.095,8**	

Fonte: Contas da Segurança Social de 1999 e 2000

A variação da receita total, evoluiu normalmente (8,5%), tendo subjacente o aumento nas receitas correntes (9,6%) e transferências correntes (13,0%). As transferências de capital prosseguiram uma tendência descendente, em função do comportamento dos meios financeiros oriundos do FSE.

Esta evolução positiva teve mais uma vez como vectores fundamentais, nas receitas correntes, as contribuições e nas transferências correntes, o apoio do OE, com acréscimos respectivamente de 9,2% e 20,1%.

12.3.1.3– Evolução das principais receitas

No quadro XII.4 sintetiza-se a evolução das principais **receitas** do sistema:

Quadro XII.4 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1996/00

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Contribuições	1.221,3	66,8	1.372,7	69,8	1.484,6	68,7	1.610,0	69,3	1.758,1	69,8
OE	327,3	17,9	369,1	18,8	393,2	18,2	422,4	18,2	491,0	19,5
Fundo Social Europeu	128,3	7,0	75,2	3,8	143,1	6,6	122,2	5,3	98,8	3,9
IVA Social	77,7	4,2	72,4	3,7	78,0	3,6	80,0	3,4	87,0	3,5
Outras	74,1	4,1	76,3	3,9	61,5	2,8	88,0	3,8	85,0	3,4
Totais	**1.828,7**	**100,0**	**1.965,7**	**100,0**	**2.160,4**	**100,0**	**2.322,6**	**100,0**	**2.519,9**	**100,0**

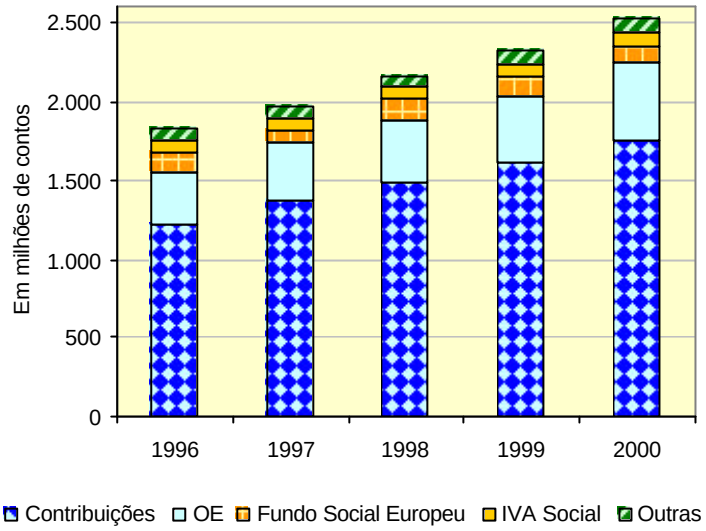
Fonte: CSS/96 a CSS/00

Os valores em questão permitem observar o seguinte:

- Em valores absolutos, denota-se tendência para crescimento com excepção das transferências do FSE e do conjunto residual "Outras", que apresentam uma evolução irregular;
- As **contribuições**, que cresceram de 1.221,3 milhões de contos para 1.758,1 milhões de contos, de 1996 para 2000, representaram uma proporção entre 68,7% e os 69,8%, de 1997 a 2000, pois tinham sido de 66,8% em 1996;
- As **transferências do OE** variaram de 327,3 milhões de contos em 1996 para 491,0 milhões de contos em 2000, tendo atingido a sua proporção máxima em 2000 (19,5%);
- Como foi referido, as verbas oriundas do **FSE**, apresentaram uma evolução irregular, embora nos últimos 3 anos em análise tenham revelado uma tendência para o decrescimento, tanto em valores absolutos como relativos (87,0 milhões de contos em 2000 ou seja 3,5% das receitas e transferências totais);
- O chamado **IVA Social**, apesar de oriundo do OE apresenta-se autonomamente dado que têm como objectivo compensar o decréscimo da TSU no regime dos trabalhadores por conta de outrem, que se observou em 1995 e que se tem mantido desde então. Teve o seu mínimo em 1997 (72,4 milhões de contos) e o seu máximo em 2000 (87,0 milhões de contos) representando neste último ano 3,5% do total das transferências e receitas;
- As "outras" receitas e transferências não ultrapassaram os 88,0 milhões de contos (1999), tendo em 2000 registado um valor de 85,0 milhões de contos, ou seja, 3,4%.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:

Gráfico XII.1 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1996/00



12.3.2 – Despesa

Como vem sendo habitual em anteriores Pareceres, deve notar-se que, no que se refere à inscrição na contabilidade orçamental das despesas relativas a prestações dos regimes, estas são consideradas como custo do ano em que forem processadas, independentemente do momento em que efectivamente são pagas, em obediência a um princípio de "exercício", contrariando a óptica da LEOE, que preconiza o conceito de "gerência".

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

O quadro XII.5 confronta a despesa orçamentada com a despesa processada em 2000:

Quadro XII.5 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Orçamento Revisto 2000 (1)	Conta de 2000 (2)	Execução Orçamental	
				Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100
Despesas Correntes		2.136.257,0	2.109.886,0	(26.371,0)	98,8
Despesas de Capital		58.256,7	39.211,2	(19.045,5)	67,3
Transferências Correntes		98.371,3	93.999,5	(4.371,8)	95,6
Transferências de Capital		376.220,0	237.711,1	(138.508,9)	63,2
TOTAL	**PTE**	**2.669.105,0**	**2.480.807,8**	**(188.297,2)**	**92,9**
	€	**13.313.439,6**	**12.374.217,1**	**(939.222,5)**	

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 2000

Em 2000, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 92,9%, notando-se que todas as componentes da despesa registaram montantes inferiores aos inscritos no orçamento, com destaque para os movimentos de capital, nomeadamente as transferências de capital, com uma execução de 63,2%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 138,5 milhões de contos, aspecto associado às despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE.

No que se refere às despesas de capital, registou-se uma execução de 67,3%, facto que ficou a dever-se essencialmente à orçamentação em excesso no que se refere ao serviço de dívida associada à conta "Empréstimos obtidos" (13,1 milhões de contos), bem como às despesas financiadas pelo PIDDAC (7,2 milhões de contos).

12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

De 1999 para 2000, registou-se a seguinte dinâmica de evolução no que se refere às despesas processadas:

Quadro XII.6 – Evolução da Despesa 1999/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Conta de 1999	Conta de 2000	Variações	
				Valor	%
Despesas Correntes		1.926.892,3	2.109.886,0	182.993,7	9,5
Despesas de Capital		23.379,3	39.211,2	15.831,9	67,7
Transferências Correntes		84.008,5	93.999,5	9.991,0	11,9
Transferências de Capital		287.730,4	237.711,1	(50.019,3)	(17,4)
TOTAL	**PTE**	**2.322.010,5**	**2.480.807,8**	**158.797,3**	**6,8**
	€	**11.582.139,5**	**12.374.217,1**	**792.077,6**	

Fonte: Contas da Segurança Social de 1999 e 2000

As despesas totais processadas cresceram cerca de 158,8 milhões de contos, ou seja, 6,8%, facto que representa um abrandamento em relação ao exercício transacto (9,3%).

Dada a sua posição relativa no conjunto, a evolução das despesas correntes (mais 9,5%) teve uma influência decisiva no crescimento das despesas totais, que beneficiou, no entanto, da diminuição das transferências de capital em 50,0 milhões de contos, ou seja, (-) 17,4%. No período antecedente, 1998/99, a evolução em termos percentuais das despesas correntes tinha sido de 9,1% (160,8 milhões de contos).

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas

O quadro XII.7 reflecte as principais **despesas** do sistema de uma forma desagregada e ao longo do período 1996/00:

Quadro XII.7 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1996/00

(em milhões de contos; em milhões de euros)

Despesas e Transferências		1996		1997		1998		1999		2000	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Prestações sociais											
Pensões		1.031,2	58,8	1.097,2	60,0	1.177,5	58,1	1.280,6	57,6	1.405,1	59,0
Acção Social		96,3	5,5	108,2	6,0	126,5	6,2	145,3	6,5	169,0	7,1
Sub. Desemprego		138,8	7,9	134,6	7,4	133,1	6,6	146,7	6,6	161,1	6,8
Sub. Famíliar		69,2	4,0	75,5	4,2	83,4	4,1	85,2	3,8	91,4	3,8
Sub. Doença		93,7	5,3	91,0	5,0	90,5	4,5	84,5	3,8	89,7	3,8
Administração		47,4	2,7	50,4	2,8	55,8	2,8	61,3	2,7	64,2	2,7
Rend. Mín. Garantido		0,4	0,0	9,7	0,5	39,5	2,0	55,6	2,5	53,5	2,2
Outras		49,8	2,8	55,4	3,1	59,8	3,0	67,7	3,0	75,9	3,2
Transferências correntes											
Emprego Form. Profissional		58,7	3,3	61,6	3,4	65,3	3,2	71,6	3,2	82,6	3,5
Outras		7,9	0,5	6,4	0,4	10,9	0,5	12,4	0,5	11,4	0,5
Movimentos de capital											
Formação Profissional		121,6	6,9	111,1	6,1	148,0	7,3	172,4	7,7	103,1	4,3
Outros		40,2	2,3	19,5	1,1	34,7	1,7	48,7	2,1	73,8	3,1
Totais	**PTE**	**1.755,2**	**100,0**	**1.820,6**	**100,0**	**2.025,0**	**100,0**	**2.222,0**	**100,0**	**2.380,8**	**100,0**
	€	**8.754,9**		**9.081,1**		**10.100,6**		**11.083,3**		**11.875,4**	

Fonte: CSS/96, a CSS/00

Desde a introdução do RMG no conjunto prestacional do sistema que a estrutura das despesas vem apresentando uma estrutura uniforme, pese embora algumas alterações na respectiva hierarquia, podendo ainda comentar-se o seguinte:

- As prestações sociais mais significativas são as **pensões,** que no seu conjunto atingiram em 2000, 1.405,1 milhões de contos, ou seja, 59% do total das despesas e transferências, um pouco abaixo do máximo do período (60,0% em 1997), mas acima dos anos de 1998 e 1999. Em valores absolutos verificou-se um crescimento persistente ao longo do período;

- As despesas com fins de **acção social** têm vindo a apresentar um crescimento significativo o que conduziu a que em 2000, o respectivo conjunto tivesse ultrapassado os subsídios de desemprego, passando de 1996 para 2000 de respectivamente 96,3 milhões de contos para 169,0 milhões de contos, ou seja, uma proporção de 5,5% e 7,1 % das despesas e transferências totais;

- A tendência para um decréscimo dos valores atribuídos aos **subsídios de desemprego**, que tinha sido detectada até 1998 foi contrariada pelos aumentos registados em 1999 e 2000, atingindo neste último ano 161,1 milhões de contos, tendo no entanto uma menor posição relativa nos últimos três anos em análise (6,6% a 6,8%);

- As despesas relativas ao **abono de família/subsídio familiar**[1] e **subsídios de doença,** apresentaram em 1999 e 2000 valores semelhantes, ou seja, respectivamente cerca de 91,4 milhões de contos e 89,7 milhões de contos em 2000 (cerca de 3,8% para ambos). Mas enquanto no primeiro caso a tendência foi de crescimento em termos absolutos, no respeitante aos subsídios de doença a orientação, até 1999, era inversa embora desmentida em 2000, no qual se registou um aumento embora ligeiro;

- Os gastos de estrutura do sistema, ou seja, as despesas de **administração**, que são imputadas proporcionalmente a cada um dos regimes que servem, revelam, em valor absoluto, um crescimento continuado ao longo do período (64,2 milhões de contos em 2000), apesar de uma posição relativa constante (2,7% a 2,8%);

- O **rendimento mínimo garantido**, iniciado em 1996 e que tinha registado um crescimento assaz acentuado até 1999, em 2000 diminuiu 2,1 milhões de contos;

- As despesas correntes remanescentes - **outras – ,** onde predominam outras prestações sociais não referidas anteriormente, têm crescido em valor absoluto (atingindo 75,9 milhões de contos em 2000), representando em termos relativos entre 2,8% (1996) e 3,2% (2000) do total da despesa;

- As transferências correntes para **emprego e formação profissional**, com origem no OSS, têm evidenciado uma evolução sempre crescente em termos absolutos (82,6 milhões de contos), enquanto que as transferências de capital para **formação profissional**, com base no apoio do Fundo Social Europeu, têm apresentado um cariz bastante irregular, tendo sofrido um decréscimo muito significativo em 2000 (69,3 milhões de contos).

12.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

12.3.3.1 – Exercício de 2000

No exercício de 2000, o cotejo entre as receitas cobradas e as despesas processadas, apresenta o seguinte aspecto em termos de saldos, totais e parcelares por grandes grupos de classificação económica, tal como decorre directamente da CSS/00:

[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.

Quadro XII.8 – Comparação entre a Receita e Despesa

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Receita Cobrada (1)	%	Despesa Processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior		107.998,4	**4,1**		**0,0**	**107.998,4**
Correntes		1.876.650,6	71,4	2.109.886,0	85,0	(233.235,4)
Capital		12.365,8	0,5	39.211,2	1,6	(26.845,4)
Transferências Correntes		528.442,9	20,1	93.999,5	3,8	434.443,4
Transferências de Capital		102.420,7	3,9	237.711,1	9,6	(135.290,4)
Subtotais		**2.519.880,0**	**95,9**	**2.480.807,8**	**100,0**	**39.072,2**
TOTAIS	**PTE** (c/saldo)	**2.627.878,4**	**100,0**	**2.480.807,8**	**100,0**	**147.070,6**
	€ (c/saldo)	**13.107.802,2**		**12.374.217,1**		**733.585,1**

Fonte: Conta da Segurança Social de 2000

Tendo em atenção os pontos de vista que têm vindo a ser expressos pelo TC sobre a falta de rigor orçamental e contabilístico de que enfermam os saldos de exercícios anteriores consignados ao IGFCSS (FEFSS), que têm vindo a ser objecto de sucessivas alterações orçamentais desde 1997, para uma análise mais coerente com o referido conceito, devem expurgar-se do quadro anterior os valores em questão, que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro XII.9 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/00

(em milhares de contos)

Descrição	1997	1998	1999	2000
Saldos de exercícios anteriores	148.718,6	160.990,3	100.000,0	107.998,4
Transferências p/ IGFCSS(FEFSS)(*)	100.000,0	100.000,0	100.000,0	100.000,0

(*) Por compensação de saldos de exercícios anteriores, objecto de Despacho específico.

Fonte: CSS/97 a CSS/00

De acordo com as premissas adoptadas o quadro XII.6 assumiria a seguinte forma:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Receita Cobrada (1)	%	Despesa Processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Correntes		1.876.650,6	74,5	2.109.886,0	88,6	(233.235,4)
Capital		12.365,8	0,5	39.211,2	1,7	(26.845,4)
Transferências Correntes		528.442,9	21,0	93.999,5	3,9	434.443,4
Transferênc ias de Capital		102.420,7	4,0	137.711,1	5,8	(35.290,4)
TOTAIS	**PTE**	**2.519.880,0**	**100,0**	**2.380.807,8**	**100,0**	**139.072,2**
	€	**12.569.108,4**		**11.875.419,2**		**693.689,2**

Fonte: Conta da Segurança Social de 2000

O saldo total em 2000, com as limitações que advêm das diferenças de conceito inerentes ao apuramento das receitas e despesas, foi de 139,1 milhões de contos, com predomínio quanto à sua formação, das receitas e transferências correntes, mas contrastando na posição relativa, tanto na receita como na despesa. Assim, as despesas correntes são bastante superiores às receitas correntes, devendo-se esta circunstância deve-se ao facto destas últimas englobarem uma parte substancial relativa a outros regimes de segurança social que não o regime geral, que por imperativo legal são financiados total ou parcialmente pelo OE (veja-se ponto 12.3.4.2).

12.3.3.2 – Evolução no período de 1996 a 2000

Desagregando as rubricas do quadro anterior de acordo com as suas componentes mais significativas e considerando um período quinquenal, no contexto das mesmas linhas metodológicas, pode perspectivar-se com mais propriedade tanto a situação em 2000, tal como a evolução nos exercícios que o antecederam:

Assim, construiu-se o quadro XII.10 devendo referir-se que o mesmo obedeceu às seguintes premissas:

- Conforme decorre do exposto anteriormente, nas transferências para o IGFCSS (FEFSS), consideram-se os valores relativos ao valor líquido da alienação de imóveis, bem como a contrapartida de saldos de execução orçamental do próprio ano, excluindo-se 100,0 milhões de contos nos exercícios de 1997 a 2000, correspondentes a saldos de execução orçamental de exercícios anteriores;
- Acontece, ainda, que as referidas transferências foram inseridas nas contas de 1995 a 1997 como correntes enquanto em 1998 e 1999 o foram como de capital. Por uma questão de coerência nas séries temporais correspondentes, consideraram-se, em todos os exercícios em referência, as remessas para o IGFCSS (FEFSS) como transferências de capital.

Quadro XII.10 – Contas da Segurança Social - 1996/00

(em milhões de contos)

	Rubricas	1996	1997	1998	1999	2000
Movimentos Correntes:						
(1)	**Receitas**	**1.327,6**	**1.494,2**	**1.588,9**	**1.712,3**	**1.876,7**
	Contribuições	*1.221,3*	*1.372,7*	*1.484,6*	*1.610,0*	*1.758,1*
	IVA consignado	*77,7*	*72,4*	*78,0*	*80,0*	*87,0*
	Rendimentos	*18,2*	*20,0*	*17,4*	*13,9*	*18,5*
	Outras	*10,4*	*29,1*	*8,9*	*8,4*	*13,1*
(2)	**Despesas**	**1.526,8**	**1.622,0**	**1.766,1**	**1.926,9**	**2.109,9**
	Pensões	*1.031,2*	*1.097,2*	*1.177,5*	*1.280,6*	*1.405,1*
	Sub. Desemprego	*138,8*	*134,6*	*133,1*	*146,7*	*161,1*
	Acção Social	*96,3*	*108,2*	*126,5*	*145,3*	*169,0*
	Sub. Doença	*93,7*	*91,0*	*90,5*	*84,5*	*89,7*
	Subsídio familiar	*69,2*	*75,5*	*83,4*	*85,2*	*91,4*
	Administração	*47,4*	*50,4*	*55,8*	*61,3*	*64,2*
	Rend.Mín. Garantido	*0,4*	*9,7*	*39,5*	*55,6*	*53,5*
	Outras	*49,8*	*55,4*	*59,8*	*67,7*	*75,9*
(3)=(1)-(2)	**Saldos**	**(199,2)**	**(127,8)**	**(177,2)**	**(214,6)**	**(233,2)**
(4)	**Transf. (Receitas)**	**357,5**	**387,2**	**417,3**	**467,5**	**528,4**
	Transferências do OE	*323,6*	*365,0*	*389,3*	*417,3*	*491,0*
	Outras	*33,9*	*22,2*	*28,0*	*50,2*	*37,4*
(5)	**Transf. (Despesas)**	**66,6**	**68,0**	**76,2**	**84,0**	**94,0**
	Emprego e Form. Profissional	*58,7*	*61,6*	*65,3*	*71,6*	*82,6*
	Outras	*7,9*	*6,4*	*10,9*	*12,4*	*11,4*
(6)=(3)+(4)-(5)	**Saldos Correntes**	**91,7**	**191,4**	**163,9**	**168,9**	**201,2**
Movimentos de Capital:						
(7)	**Rec. e Transferências**	**143,6**	**84,3**	**154,1**	**142,6**	**114,8**
	Fundo Social Europeu	*128,3*	*75,2*	*143,1*	*122,2*	*98.8*
	PIDDAC-OE	*3,7*	*4,1*	*3,9*	*5,1*	*3,6*
	Outras	*11,6*	*5,0*	*7,1*	*15,3*	*12,4*
(8)	**Desp. e Transferências**	**161,8**	**130,6**	**182,7**	**211,1**	**176,9**
	Formação Profissional	*121,6*	*111,1*	*148,0*	*172,4*	*103,1*
	IGFCSS (FEFSS)	*4,7*	*4,0*	*13,2*	*13,9*	*34,6*
	Outras	*35,5*	*15,5*	*21,5*	*24,8*	*39,2*
(9)=(7)-(8)	**Saldos de Capital**	**(18,2)**	**(46,3)**	**(28,6)**	**(68,5)**	**(62,1)**
(10)=(6)+(9)	**Saldos anuais**	**73,5**	**145,1**	**135,3**	**100,4**	**139,1**

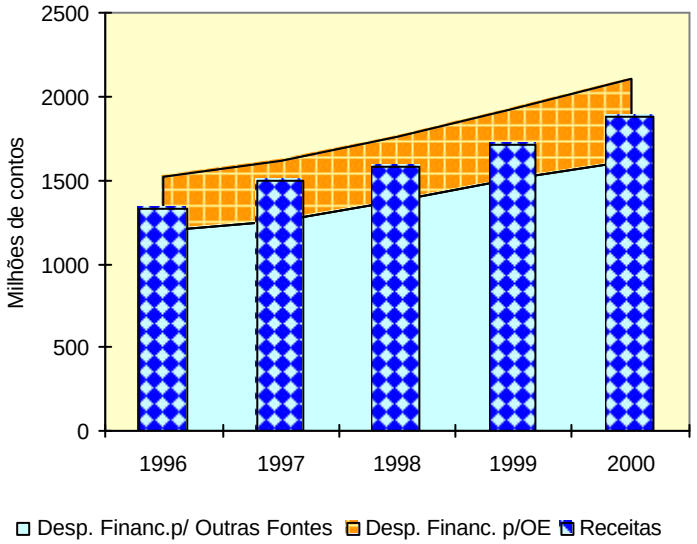
Fonte: Contas da Segurança Social

Considerando que a presente análise terá de ser complementada com a desagregação das receitas e despesas por regimes de segurança social, conforme se tratará mais adiante, os valores expostos suscitam alguns comentários sobre a estrutura genérica das CSS no período considerado:

- Os saldos entre as *receitas e despesas correntes*, onde predominam respectivamente as contribuições e as pensões, com valores entre os (-)127,8 e os (-)233,2 milhões de contos, o último dos quais em 2000, apresentavam-se negativos, pelo facto, já atrás referido, das despesas em questão incluírem valores que não têm cobertura nas receitas do regime geral;
- O saldo das *transferências correntes*, tendo como componentes principais as transferências do OE (receitas) e as transferências para emprego e formação profissional (despesas), regista uma tendência crescente, apenas desmentida de 1997 para 1998, atingindo 201,2 milhões de contos em 2000. Deve-se mais um a vez evidenciar que as transferências do OE estão, numa perspectiva simplista, associadas à cobertura das despesas correntes, complementando as receitas do RG;
- Os *saldos de capital*, assumiram valores negativos no período em análise, entre (-)18,2 milhões de contos em 1996 e (-)68,5 milhões de contos em 1999, um pouco acima de 2000 (-)62,1 milhões de contos. Estes saldos estão essencialmente ligados a transferências do FSE para despesas de formação profissional;
- No entanto, em termos globais, as CSS apresentaram saldos positivos que se situaram entre um mínimo de 73,5 milhões de contos em 1996 e um máximo de 145,1 milhões de contos em 1997. Em 2000, apuraram-se 139,1 milhões de contos.

Tendo em atenção as hipóteses de trabalho adoptadas, elaborou-se a imagens gráfica da evolução das receitas e despesas correntes, destacando a contribuição do OE na cobertura das mesmas despesas:

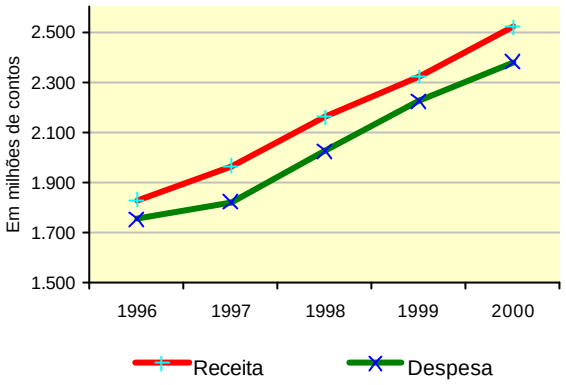
Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1996/2000



O gráfico confirma o efeito das transferências do OE, indispensáveis para obviar ao défice entre as receitas e despesas correntes.

Construiu-se ainda o gráfico que espelha a evolução das receitas e despesas totais, conforme segue:

Gráfico XII.3 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1996/00



A tendência de decrescimento do saldo entre as receitas e despesas (do próprio ano) que se registava desde 1997, foi contrariada de 1999 para 2000, tendo em atenção a evolução positiva na execução orçamental que se verificou neste último período.

12.3.3.3 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas

No que se refere às principais receitas e despesas e em complemento das considerações anteriores, tem bastante interesse avaliar o comportamento das respectivas taxas médias de crescimento anual, no período ora considerado.

Quadro XII.11 – Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1996/00

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1996	2000	%
Receitas e transferências			
Contribuições	1.221,3	1.758,1	7,6
Do OE	323,6	491,0	8,7
Outras	283,8	270,8	(0,9)
Total das receitas	**1.828,7**	**2.519,9**	**6,6**
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	1.031,2	1.405,1	6,4
Sub. Desemprego	138,8	161,1	3,0
Acção Social	96,3	169,0	11,9
Abono/Sub. Familiar	69,2	91,4	5,7
Sub. Doença	93,7	89,7	(0,9)
RMG	0,4	53,5	166,2
Administração	**47,4**	**64,2**	**6,3**
Transferências correntes			
Emprego e Formação profissional	58,7	82,6	7,1
Movimentos de capital			
Formação profissional	121,6	103,1	(3,2)
Outras	**97,9**	**161,1**	**10,5**
Total das despesas	**1.755.2**	**2.380,8**	**6,3**

Fonte: CSS/96 e CSS/00

O quadro anterior sugere as seguintes observações, no que concerne ao período considerado:

- A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,6%, situou-se 0,3% acima da mesma taxa quanto às despesas;
- As contribuições e as transferências do OE aumentaram respectivamente 7,6% e 8,7%, evidenciando portanto uma evolução a ritmo mais elevado quando em comparação com o total das receitas e transferência, o que se explica pelo comportamento das restantes componentes da receita (-) 0,9%;
- Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), deve destacar-se que as despesas com acção social (11,9%) continuam a aumentar a uma taxa superior à média geral;
- Quanto ao RMG, a taxa de crescimento apurada não tem significado pois o ano base considerado coincide com o período experimental da medida em questão, pelo que o valor dispendido nada tem a ver com o se passou nos exercícios subsequentes;
- Nota-se ainda, que as despesas administrativas do sistema tiveram uma evolução paralela às despesas e transferências totais, enquanto os subsídios de desemprego e familiar cresceram

mais moderadamente, tendo-se registado por outro lado uma ligeira descida nos subsídios de doença.

12.3.3.4 – Relação com o PIB

Tendo como referência o PIB, o quadro seguinte procura evidenciar a evolução das principais variáveis que compõem as CSS em 1990, 1995 e 2000:

Quadro XII.12 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1990, 1995 e 2000

(em milhões de contos)

Rubricas	1990		1995		2000	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
Receitas e Transferências						
1. Receitas correntes	**754,6**	**7,9**	**1.228,3**	**7,8**	**1.876,7**	**8,1**
Contribuições	725,3	7,6	1.157,1	7,3	1.758,1	7,6
IVA Social	-	-	45,0	0,3	87,0	0,4
2. Receitas de capital	**2,0**	**0,0**	**5,8**	**0,0**	**12,4**	**0,1**
3. Transferências correntes (1)	**65,5**	**0,7**	**363,7**	**2,3**	**528,4**	**2,3**
Do OE	53,8	0,6	346,2	2,2	491,0	2,1
4. Transferências de capital (2)	**2,3**	**0,0**	**3,8**	**0,0**	**16,0**	**0,1**
TOTAL	**824,5**	**8,6**	**1.601,6**	**10,1**	**2.433,5**	**10,6**
Despesas e Transferências						
1. Despesas correntes	**751,8**	**7,8**	**1.453,8**	**9,2**	**2.109,9**	**9,2**
Pensões	527,4	5,5	957,8	6,1	1.405,1	6,1
Sub-desemprego	28,2	0,3	140,2	0,9	161,1	0,7
Acção Social	40,7	0,4	87,4	0,6	169,0	0,7
Sub. Doença	62,7	0,7	93,7	0,6	89,7	0,4
Prestações Familiares	49,0	0,5	60,2	0,4	91,4	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	-	-	53,5	0,3
2. Despesas de capital	**8,7**	**0,1**	**22,9**	**0,1**	**39,2**	**0,2**
3. Transferências correntes	**50,8**	**0,5**	**58,5**	**0,4**	**94,0**	**0,4**
4. Transferências de capital (2)(3)	**9,4**	**0,1**	**23,3**	**0,1**	**167,7**	**0,7**
IGFCSS (FEFSS)	13,3	0,1	4,7	0,0	132,9	0,6
TOTAL	**820,7**	**8,5**	**1.558,5**	**9,9**	**2.410,8**	**10,5**

(1) Incluiu Cessão de Crédito à DGT no ano de 1995.

(2) Excepto FSE.

(3) Em 2000, inclui também nas transferências para o IGFCSS (FEFSS) a contrapartida de saldos de exercícios anteriores (iniciadas em 1997)

Em decorrência do quadro anterior podem avançar-se as seguintes observações:

- A proporção em relação ao PIB das receitas, despesas e transferências totais do sistema revelou, na década em questão, tendência para aumento, embora a ritmo relativamente suave, nomeadamente nos últimos cinco anos. Assim:
  - ◊ As receitas passaram de 8,6% para 10,6%, com passagem pelos 10,1% em 1995;
  - ◊ Quanto às despesas evoluíram de 8,5% para 10,5%, tendo como taxa intermédia 9,9%.
- As contribuições apresentaram uma proporção relativamente estacionária pois em 1990 e 2000 a taxa em questão era análoga, ou seja, 7,6%;
- No que se refere às pensões, apesar de a proporção ter crescido de 5,5% para 6,1% do PIB respectivamente em 1990 e 1995, não sofreu qualquer alteração entre 1995 e 2000;
- Por último e no que respeita às restantes componentes das CSS, não se afigura haver nada de relevante a assinalar, com excepção do reflexo da criação do RMG e do incremento significativo verificado nas transferências do OE para o sistema, no período 1990/95 (0,6% para 2,2%), apresentando, no entanto, no período quinquenal subsequente, uma relativa estabilização.

12.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social

O financiamento do sistema da Segurança Social está indissoluvelmente ligado às questões das responsabilidades do sistema e da sociedade em geral relativamente aos encargos futuros com as prestações diferidas, essencialmente pensões de reforma, e a sua sustentabilidade futura na óptica financeira, aspecto que se encontra associado à crescente preocupação como o seu vector de capitalização, bem como o papel desempenhado pelas transferências do OE na cobertura das despesas com outros regimes que não o regime geral, facto associado à redistribuição de rendimentos entre grupos sociais por via do sistema fiscal.

Neste capítulo desenvolve-se o assunto sob o ângulo do respectivo enquadramento jurídico e, com maior desenvolvimento, sobre um outro aspecto igualmente já focado de forma genérica, a análise dos regimes de segurança social.

12.3.4.1 – Enquadramento jurídico

Segundo a LBSS em vigor e diplomas complementares supervenientes, ainda em 2000, o financiamento do sistema era fundamentalmente tripartido, sendo as suas principais fontes, por um lado, as contribuições dos beneficiários e entidades empregadoras e, por outro, as transferências do OE, estando ordenado da seguinte forma:

- O regime geral de segurança social deve ser financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quanto aos trabalhadores por conta de outrem, também pelas respectivas entidades patronais (art.º 52.º);
- O regime não contributivo devia ser financiado por transferências do Estado (art.º 54.º);
- As despesas com a acção social deviam ser suportadas 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), estava previsto o princípio da sua distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

Como tem vindo a ser referido, o sistema de segurança social encontra-se em fase de transição, sendo de realçar neste domínio a publicação do **Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro**, o qual, ao regulamentar a nova Lei de Bases da Segurança Social (em vigor a partir de 8 de Agosto de 2001) no que ao financiamento diz respeito, estabelece um **novo esquema para vigorar a partir de 2002**.

Este facto constituirá provavelmente um problema acrescido no que respeita à análise do financiamento por regimes quanto a 2001, dado que a nova LBSS estabelece um novo enquadramento nesta área, sem existir, ainda, uma adequada regulamentação sob o ângulo do seu financiamento, o que implicará certamente uma ruptura na apresentação da CSS/01, mesmo sem a referida regulamentação.

12.3.4.2 – Origem e aplicação de fundos

A exposição que segue está orientada para a análise da origem e aplicação de fundos no sistema, especialmente sob o ângulo dos regimes de segurança social, acção social, conforme decorre do ponto anterior, bem como outras situações que se assimilam a regimes, de acordo com a desagregação que tem vindo a ser apresentada nas últimas CSS:

- Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (**RESSAA**);
- Rendimento Mínimo Garantido (**RMG**);
- As acções de formação **profissional** co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o **IGFSE**[1];
- Área residual constituída por outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

12.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

Considerando o triénio de 1998 a 2000 e numa óptica simplificada, assumem-se as seguintes fontes de financiamento:

a) Regime geral – Contempla as receitas endógenas ao sistema, ou seja as contribuições e restantes rubricas inscritas nas CSS como receitas correntes e de capital, incluindo o "IVA social", bem como as transferências de saldos de gerência do IEFP, IDICT e INOFOR;

b) OE – Abarca as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MEPAT para subsídios de renda, o valor orçamentado no MTS tendo como destino o DAFSE, e do ME - componente educativa (pré-escolar/componente educativa);

c) Externas – A principal componente diz respeito a verbas oriundas do FSE - para Formação Profissional, mas também se inclui o apoio derivado da isenção contributiva; Associaram-se a este

[1] Até à criação deste organismo através do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, estas operações estavam centralizadas no DAFSE.

conjunto os valores relativos aos empréstimos contraídos para efeitos de equilíbrio de tesouraria no que respeita aos apoios externos para formação profissional;

d) SCML – Alberga as receitas destinadas a determinados fins, oriundas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea, bem como as receitas do Fundo de Socorro Social, provindas em grande parte da SCML.

No ciclo em análise, o financiamento do sistema manifesta-se da seguinte forma:

Quadro XII.13 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento

(em milhares de contos; milhares de euros)

Origens de Fundos		1998		1999		2000	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral		1.591.603	73,7	1.728.973	74,9	1.884.440	75,2
OE		403.522	18,7	436.650	18,8	507.263	20,1
Externas		147.708	6,8	138.120	5,5	110.476	3,9
SCML		17.543	0,8	18.844	0,8	17.699	0,7
TOTAIS	**PTE**	**2.160.376**	**100,0**	**2.322.587**	**100,0**	**2.519.878**	**100,0**
	€	**10.775.910,1**		**11.585.015,1**		**12.569.098,5**	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

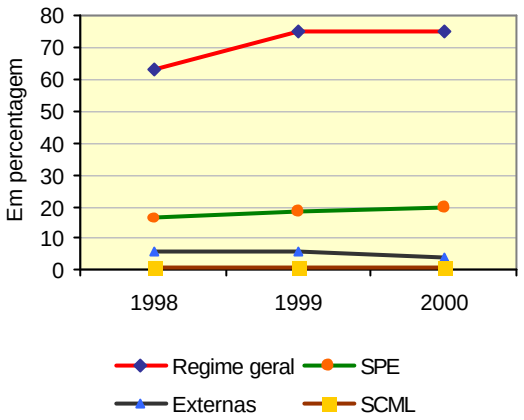
Verifica-se que as receitas imputáveis ao regime geral, ou seja, as receitas próprias do sistema chegaram, em 2000, aos 75,2% do total das receitas (1,9 mil milhões de contos), atingindo-se deste modo uma situação em que as "contribuições" financiaram ¾ do sistema, enquanto o Estado financiou pouco mais de 20%. Verifica-se por outro lado, uma tendência para a concentração nestas duas fontes de financiamento.

A componente externa prosseguiu uma tendência decrescente, a qual se acentuou no período 1999/00, tendo registado um decréscimo de cerca de 48,7 milhões de contos no triénio em questão.

A participação da SCML (incluindo FSS), manteve proporções semelhantes ao longo do período, ou seja, variou entre os 0,7% e os 0,8%.

A imagem gráfica seguinte confirma as referências anteriores:

Gráfico XII.4 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento de 1998/00



12.3.4.2.2 – Regime geral

Tem agora interesse apurar como se distribuíram os **meios financeiros gerados pelo próprio sistema,** cujos valores totais, apurados de acordo com os pressupostos adoptados, atingiram cerca de 1.591,7 1.729,0 e 1.844,4 milhões de contos respectivamente em 1998, 1999 e 2000, tendo como componente principal as contribuições.

No que se refere a estas distribuíram-se no período 1998/00, entre os contribuintes (empresas e outras entidades) e beneficiários, em correspondência com a parte que lhes corresponde na taxa social única, da forma seguinte:

Quadro XII.14 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Origem \ Anos		1998		1999		2000	
		V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais		939.360,4	63,4	1.026.298,6	63,8	1.125.785,6	64,1
Outros beneficiários		432.684,1	29,2	472.453,1	29,4	510.424,4	29,1
Trabalhadores independentes		110.306,8	7,4	109.032,1	6,8	119.178,6	6,8
Totais	**PTE**	**1.482.351,3**	**100,0**	**1.607.783,8**	**100,0**	**1.755.388,6**	**100,0**
	€	**7.393.937,1**		**8.019.591,8**		**8.755.841,4**	

Fonte: Informação do IGFSS

A evolução evidenciada ao longo do triénio não foi homogénea no que se refere aos três grupos em presença:

- No que se refere aos valores absolutos verificou-se uma tendência geral para a respectiva subida, apenas com excepção, de 1998 para 1999, dos trabalhadores independentes;

- A comparticipação relativa das entidades patronais, que representa quase dois terços das contribuições recebidas, acompanhou a tendência anterior;
- Os trabalhadores por conta de outrem (que constituem a maior parte do conjunto "outros beneficiários") evidenciaram uma evolução mista, pois a respectiva participação subiu ligeiramente no período 1998/99, tendo invertido a tendência no período subsequente, quase na mesma proporção;
- Quanto aos trabalhadores independentes, a respectiva comparticipação, tendo descido no primeiro período, estacionou no seguinte.

No quadro XII.15 apresenta-se, relativamente aos Países integrantes da UE, a relação entre as contribuições para a segurança social e o PIB, assim como o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo Segurança Social, e o PIB), comparação que enferma das limitações inerentes à diversidade dois sistemas de financiamento da Segurança Social vigentes nos vários países da UE.

Quadro XII.15 – UE – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade

Países	Contribuições para a SS (em % do PIB)			Nível de Fiscalidade (Incluindo SS)		
	1990	1999	2000 (1)	1990	1999	2000 (1)
PORTUGAL	**8,0**	**8,7**	**8,9**	**29,4**	**34,3**	**34,7**
ALEMANHA	12,2	14,8	14,8	32,6	37,7	37,8
ÁUSTRIA	13,3	15,1	14,8	40,4	43,9	43,3
BÉLGICA	14,3	14,5	14,2	43,1	45,7	46,0
DINAMARCA	1,4	2,1	2,2	47,1	50,4	48,4
ESPANHA	11,7	12,2	12,4	33,0	35,1	35,3
FINLÂNDIA	9,7	11,8	11,1	44,7	46,2	46,5
FRANÇA	18,9	16,6	16,5	43,0	45,8	45,5
GRÉCIA	8,9	11,5	11,5	29,3	37,1	38,0
IRLANDA	5,0	4,2	4,3	33,5	32,3	31,5
ITÁLIA	12,8	12,3	12,0	38,9	43,3	42,3
LUXEMBURGO	11,0	10,9	10,7	40,5	41,8	42,0
HOLANDA	16,0	16,8	16,5	42,8	42,1	41,8
REINO UNIDO	6,2	6,2	6,3	35,9	36,3	37,7
SUÉCIA	14,6	13,2	15,2	53,6	52,2	53,3
MÉDIA U.E. (2)	**10,9**	**11,4**	**11,4**	**39,2**	**41,6**	**41,6**

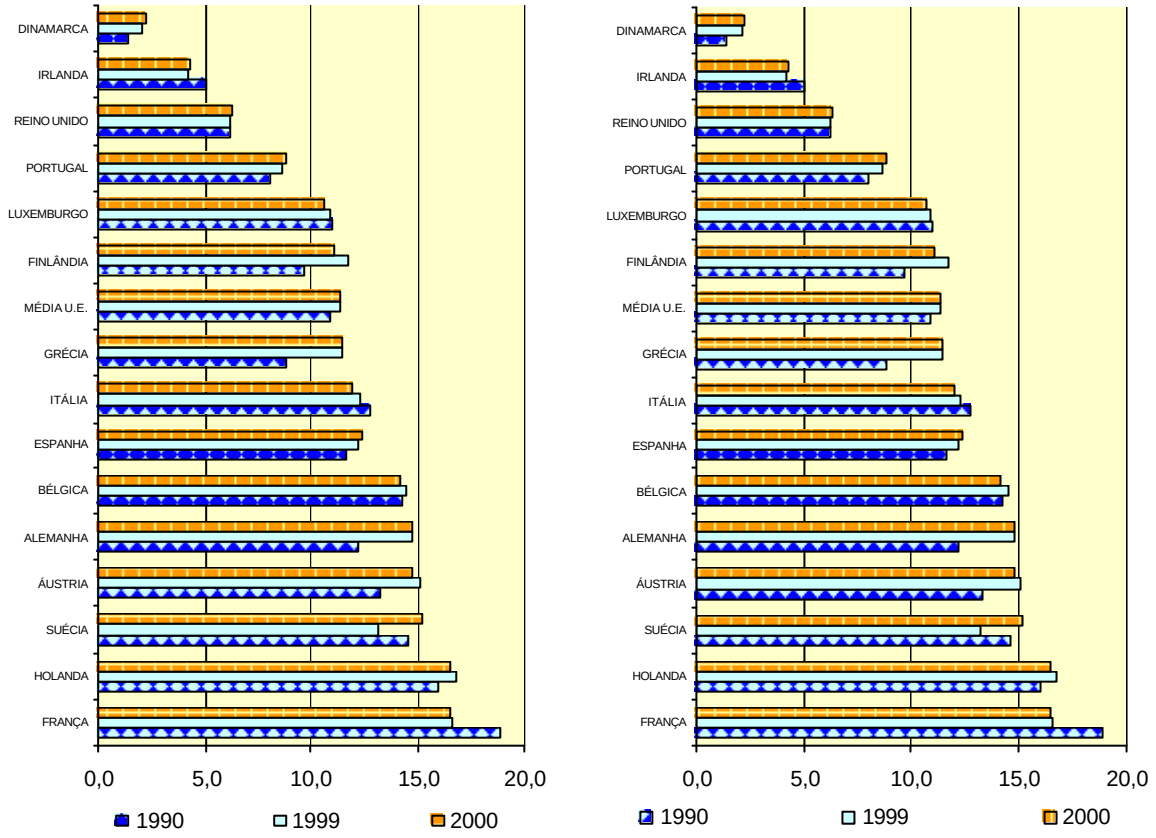
(1) Estimativa.

(2) Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-2000, Paris 2001

Complementando o quadro anterior apresenta-se a respectiva expressão gráfica, mas já ordenando os países da UE por ordem crescente relativamente aos indicadores em questão:

Gráfico XII.5 – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade em Percentagem do PIB



Verifica-se que:

- De acordo com as estimativas para 2000, as **contribuições para a segurança social** em percentagem do PIB por parte de Portugal (8,9%), ficaram aquém da média da UE (11,4%);
- Situavam-se igualmente abaixo da média comunitária, a Dinamarca (2,2%), a Irlanda (4,3%) e o Reino Unido (6,3%), facto, nestes casos, associado ao modelo de financiamento adoptado;
- Quanto aos restantes países, essa percentagem varia entre o Luxemburgo (10,7%) e a França (16,5%);
- A proporção de contribuições para a segurança social em percentagem do PIB, de 1990 para 2000, aumentou ligeiramente em termos de média geral, para tal foi acompanhada por grande parte dos países, com algumas excepções, praticamente estacionárias ou com tendência descendente, com destaque para França (que desceu de 18,9% para 16,5%);
- Em Portugal essa proporção teria passado de 8,0% para 8,9%, devendo neste caso (como aliás nos outros) ter-se em consideração a circunstância de os números de 2000 serem meras estimativas, devendo, portanto, para um melhor juízo, aguardar-se pela respectiva confirmação;
- No que concerne ao **nível de fiscalidade** (incluindo as contribuições para a segurança social) em 2000, apenas a Irlanda (31,5%), se encontrava abaixo de Portugal (34,7%), variando os restantes entre a Espanha (35,3%) e a Suécia (53,3%);

- Com excepção da Holanda e da Suécia, o nível de fiscalidade registou, de 1990 para 2000, uma subida nos demais países, incluindo Portugal, no que foi acompanhado pela média da UE.

Note-se que os fundos disponíveis neste regime não são só os meios financeiros gerados pelo próprio sistema, mas também os montantes recebidos do OE (vide ponto 12.3.4.2.3), consagrados ao regime especial dos ferroviários, bem como as verbas com origem externa por via do IEFP (vide ponto 12.3.4.2.4).

Quadro XII.16 – Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral

(em milhares de contos; em milhares de euros)

	Aplicações / Origens		RG	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV	Saldo RG	Totais
1998	RG		1.410.215	28.467	4.208	0	25.891	3.036	119.786	1.591.603
	OE		12.572							12.572
	Externas		585							585
	Totais	**PTE**	**1.423.372**	**28.467**	**4.208**	**0**	**25.891**	**3.036**	**119.786**	**1.604.760**
		€	**7.099.749,6**	**141.992,8**	**20.989,4**	**0,0**	**129.143,8**	**15.143,5**	**597.490,0**	**8.004.509,1**
1999	RG		1.521.287	40.348	5.641	4.455	19.910	2.812	134.520	1.728.973
	OE		14.537							14.537
	Externas		12.538							12.538
	Totais	**PTE**	**1.548.362**	**40.348**	**5.641**	**4.455**	**19.910**	**2.812**	**134.520**	**1.756.048**
		€	**7.723.197,1**	**201,254,9**	**28.137,2**	**22.221,4**	**99.310,7**	**14.026,2**	**670.982,9**	**8.759.130,5**
2000	RG		1.689.330	44.982	7.663	(4.455)	33.091	2.842	110.987	1.884.440
	OE		12.177							12.177
	Externas		11.704							11.704
	Totais	**PTE**	**1.713.211**	**44.982**	**7.663**	**(4.455)**	**33.091**	**2.842**	**110.987**	**1.908.321**
		€	**8.545.460,4**	**224.369,3**	**38.222,9**	**(22.221,4)**	**165.057,2**	**14.175,8**	**553.600,8**	**9.518.665,0**

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

Do quadro XII.16 podem retirar-se as seguintes ilações, considerando como horizonte o período em análise:

- Como se verificou nas transferências do Estado, também o regime geral, no decurso do período em análise, apresenta uma estrutura semelhante no que se refere à aplicação e redistribuição de receitas e transferências;

- As receitas próprias do regime geral, não só cobriram as suas próprias despesas, bem como financiaram despesas do RESSAA, acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e ainda as incluídas no conjunto "diversos", devendo, ainda, salientar-se o retorno ao sistema da segurança social de 4,5 milhões de contos, correspondente ao défice registado em 1999 no RMG que tinha sido financiado pelo regime geral;

- É uma realidade que o regime geral também tem vindo a beneficiar de transferências do OE e do exterior, mas, tendo em atenção os valores envolvidos, não oferece dúvida que este regime é um financiador líquido;
- Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social, DAFSE/FSE e para o conjunto residual "diversos", registaram uma tendência crescente durante o exercício de 2000, denotando assim, um maior apoio por parte do regime geral.

12.3.4.2.3 – Contribuição do OE e sua aplicação por regimes

A contribuição do OE, integrada na vertente Estado, e que representa o esforço da comunidade em geral, ou, mais concretamente, daqueles cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social, passou, no período de 1998 a 2000, de cerca de 404 milhões de contos para 507 milhões de contos, com acréscimos absolutos de, respectivamente, 33,1 milhões de contos de 1998/99 e 70,6 milhões de contos de 1999/00, com a seguinte distribuição:

Quadro XII.17 – Distribuição das Transferências do Estado

(em milhares de contos; milhares de euros)

Origens de Fundos		1998		1999		2000	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
OE		389.250	96,5	417.250	95,6	491.000	96,8
ME - Comp. Educativa		9.063	2,2	11.413	2,6	12.000	2,4
OE - PIDDAC		4.629	1,1	5.135	1,2	3.665	0,7
MEPAT - Subsídios de renda		220	0,6	500	0,1	500	0,1
MTS - DAFSE		360	0,1	190	0,0	98	0,0
MF - Comp. Cont. Trabalho		0	0,0	2.162	0,5	0	0,0
TOTAIS	**PTE**	**403.522**	**100,0**	**436.650**	**100,0**	**507.263**	**100,0**
	€	**2.012.759,2**		**2.178.001,0**		**2.530.217,2**	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A aplicação de fundos, verificada no período em análise, em relação aos valores anteriores, desagregada por regimes de segurança social e situações como tal consideradas (vide pontos 12.3.5.1 e 12.3.5.2), operou-se, em conformidade com o exposto nos relatórios anexos às CSS, da forma constante do quadro XII.18 que se segue:

Quadro XII.18 - Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

	Origem \ Aplicação		RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV	Totais
1998	OE		12.572	93.341	137.051	111.786	34.500			389.250
	ME					9.063				9.063
	OE - PIDDAC					4.629				4.629
	MQE/MTS							360		360
	MEPAT								220	220
	Totais	**PTE**	**12.572**	**93.341**	**137.051**	**125.478**	**34.500**	**360**	**220**	**403.522**
		€	**62.708,9**	**465.582,9**	**683.607,5**	**625.881,6**	**172.085,3**	**1.795,7**	**1.097,4**	**2.012.759,2**
1999	OE		12.375	112.680	125.075	129.620	37.500			417.250
	ME					11.413				11.413
	OE - PIDDAC					5.135				5.135
	MF		2.162							2.162
	MEPAT								500	500
	MTS - DAFSE							190		190
	Totais	**PTE**	**14.537**	**112.680**	**125.075**	**146.168**	**37.500**	**190**	**500**	**436.650**
		€	**72.510,2**	**562.045,5**	**623.871,5**	**729.082,9**	**187.049,2**	**947,7**	**2.494,0**	**2.178.001,0**
2000	OE		12.177	134.753	130.100	151.470	62.500			491.000
	ME					12.000				12.000
	OE - PIDDAC					3.665				3.665
	MEPAT								500	500
	MTS - DAFSE							98		98
	Totais	**PTE**	**12.177**	**134.753**	**130.100**	**167.135**	**62.500**	**98**	**500**	**507.263**
		€	**60.738,6**	**672.145,1**	**648.936,1**	**833.665,9**	**311.748,7**	**488,8**	**2.494,0**	**2.530.217,2**

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

A estrutura de redistribuição apresenta um certo paralelismo ao longo do período em análise, com excepção da situação ocorrida em 1999, no que se refere a "Subsídios de desemprego", relativos à cessação do contrato de trabalho dos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira como resultante da ampliação do respectivo Aeroporto, podendo ser caracterizada como segue:

- As transferências do OE por intermédio do MTS (491 milhões de contos em 2000) prevalecem em relação às restantes e, tendo em atenção a respectiva ordem de importância, ordenam-se da seguinte forma quanto à respectiva aplicação: regimes não contributivos e equiparados, RESSAA, acção social, rendimento mínimo garantido e o próprio regime geral, dada a obrigação legal de o Estado garantir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários, incluído no regime geral. De 1999 para 2000, é de salientar o forte crescimento das verbas afectas ao rendimento mínimo garantido em cerca de 66,6%, o que corresponde, em termos absolutos, a um aumento de 25 milhões de contos;

- De forma recorrente desde 1998, foram efectuadas transferências do Ministério da Educação no âmbito da acção social (12 milhões de contos em 2000), destinadas a reembolsos por encargos com a componente educativa do ensino pré-escolar, que, no exercício em análise, aumentaram em termos relativos 32,4%;
- As transferências para investimento do PIDDAC (3,7 milhões de contos em 2000), têm vindo a ser exclusivamente imputáveis à acção social, sendo de notar um decréscimo de 1999 para 2000 de cerca de 1,5 milhões de contos;
- Os montantes com origem no MEPAT são aplicados em subsídios de renda (0,5 milhões de contos), que, embora sendo prestações sociais, têm uma situação excepcional em termos de cobertura financeira; daí provavelmente a sua inscrição no subconjunto "diversos". Desde 1998 que se tem verificado a existência de saldos positivos, os quais atingiram cerca de 199 milhares de contos e 155 milhares de contos, respectivamente em 1999 e 2000, (líquidos das despesas de administração imputadas, que representaram 55 milhares de contos tanto em 1999 como em 2000);
- Têm vindo a perder expressão as verbas oriundas do MTS destinadas a formação profissional, as quais pouco representam no conjunto.

O quadro seguinte apresenta a evolução das taxas de cobertura de financiamento por parte do Estado, em relação aos regimes não contributivos, RESSAA e acção social:

Regimes	1998	1999	2000
RNCE	100,0%	100,0%	100,0%
RESSAA	82,8%	75,6%	74,3%
Acção Social	88,3%	87,5%	88,4%

Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos e Acção Social. Sendo, na realidade, o RESSAA um regime não contributivo, a cobertura por parte do Estado não tem vindo a ser integral, registando, até, no período em análise uma ligeira tendência de decréscimo.

12.3.4.2.4 – Transferências externas e sua aplicação por despesas imputadas aos regimes

A origem e aplicação das transferências oriundas do exterior no triénio 1998/00, com exclusão da linha de crédito para financiamento intercalar de valores a receber por parte do FSE, foram as seguintes:

Quadro XII.19 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

	Origem \ Aplicação		RG	AS	DAFSE	DIV	Totais
1998	FSE-DAFSE				143.114		143.114
	FEDER-PIDDAC			4.000			4.000
	UE-IEFP		534				534
	ACNUR					9	9
	Totais	**PTE**	**534**	**4.000**	**143.144**	**9**	**147.657**
		€	**2.663,6**	**19.951,9**	**713.999,3**	**44.891,8**	**736.510,0**
1999	FSE-DAFSE				122.240		122.240
	FEDER-PIDDAC			3.338			3.338
	UE-IEFP		2.009				2.009
	CECA		192				192
	ACNUR					4	4
	Totais	**PTE**	**2.201**	**3.338**	**122.240**	**4**	**127.783**
		€	**10.978,5**	**16.649,9**	**609.730,5**	**19.951,9**	**673.378,9**
2000	FSE-DAFSE				98.772		98.772
	UE-IEFP		150				150
	Totais	**PTE**	**150**	**0**	**98.772**	**0**	**98.922**
		€	**748,2**	**0,0**	**492.672,6**	**0,0**	**493.420,8**

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

O quadro XII.19 permite efectuar as seguintes considerações:

- Têm vindo a predominar as transferências do FSE (98,8 milhões de contos), tendo por objectivo o apoio a acções de formação, registando-se, no entanto, um decréscimo acentuado ao longo do período em análise, que não invalida a sua quase exclusividade em 2000, no que se refere à vertente externa de financiamento;
- Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, verificou-se uma acentuada perda de importância, ou seja um decréscimo absoluto na ordem dos 1,8 milhões de contos, que quase fez desaparecer esta componente;
- No que se refere às restantes fontes de financiamento, referenciadas em 1998 e 1999, não se registaram transferências em 2000, podendo comentar-se:
  - É de realçar que o apoio do FEDER para efeitos do PIDDAC, que tinha apresentado, respectivamente em 1998 e 1999, valores de 4 e 3,3 milhões de contos, não se verificou em 2000;

◊ Os reembolsos CECA provenientes da UE, bem como as transferências do ACNUR, sem grande relevo em 1998 e 1999, foram inexistentes em 2000.

12.3.4.2.5 – Aplicação das transferências provenientes da SCML

As transferências provenientes da SCML (Departamento de Jogos), revestem-se de elevada importância no que se refere ao financiamento da acção social e do grupo residual "diversos" (no qual atendendo à sua natureza, a maior parte das suas despesas se poderiam englobar no regime acção social). Note-se que, do lado das receitas, se inclui o Fundo de Socorro Social (FSS), na medida em que a maior parte destas são provenientes da SCML.

O quadro XII.20 demonstra uniformidade do esquema distributivo ao longo do triénio, bem como uma tendência de crescimento em 1998/99 em oposição a um decrescimento no período de 1999/00:

Quadro XII.20 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

	Origem \ Aplicação		AS	DIV	Totais
1998	SCML		12.653	1.837	14.490
	FSS			3.053	3.053
	Totais	PTE	**12.653**	**4.890**	**17.543**
		€	**63.112,9**	**24.391,2**	**87.504,1**
1999	SCML		13.038	2.619	15.657
	FSS			3.187	3.187
	Totais	PTE	**13.038**	**5.806**	**18.844**
		€	**65.033,3**	**28.960,2**	**93.993,5**
2000	SCML		13.017	3.473	16.490
	FSS			1.210	1.210
	Totais	PTE	**13.017**	**4.683**	**17.700**
		€	**64.928,5**	**23.358,7**	**88.287,2**

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

O acréscimo global dos fundos movimentados e de cada uma das suas componentes, de 1998 para 1999, contrasta com o que se verificou de 1999 para 2000, onde, apesar dos fundos com origem na SCML terem aumentado, esse aumento não foi suficiente para colmatar a descida global, explicada pelo decréscimo de quase 2 milhões de contos registado nas receitas com origem no FSS.

Do ponto de vista das aplicações, apresentando a acção social um cariz estacionário em torno dos 13 milhões de contos, o decréscimo recaiu sobre as despesas normalmente financiadas pelo FSS.

12.3.4.2.6 – Financiamento da acção social

O esquema de financiamento da acção social no triénio 1998/00, está espelhado no quadro seguinte:

Quadro XII.21 – Financiamento da Acção Social

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Fontes de Financiamento		1998		1999		2000	
		V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%
(1) **OE**		**125.478**	**86,1**	**146.168**	**87,5**	**167.135**	**88,4**
Transf. Correntes		111.786		129.620		151.470	
Min. Educação		9.063		11.413		12.000	
PIDDAC		4.629		5.135		3.665	
(2) **SMCL**		**12.653**	**8,7**	**13.038**	**7,8**	**13.017**	**6,9**
Apostas Mútuas		12.653		13.038		13.017	
(3) **Regime Geral**		**3.669**	**2,5**	**4.502**	**2,7**	**9.013**	**4,8**
Cobertura de Défice		3.669		4.502		9.013	
(4) **FEDER**		**4.000**	**2,7**	**3.338**	**2,0**	**0**	**0,0**
PIDDAC		4.000		3.338		0	
Totais	**PTE** (1+2+3+4)	**145.800**	**100,0**	**167.046**	**100,0**	**189.165**	**100,0**
	€(1+2+3+4)	**727.247,3**		**833.221,9**		**943.551,0**	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

No que se refere à acção social o padrão de distribuição das origens de fundos no período em análise apresentou um relativo paralelismo, se exceptuarmos o desaparecimento, em 2000 do apoio do FEDER destinado ao PIDDAC, podendo ainda observar-se o seguinte:

- O financiamento por via do OE tem vindo a denunciar uma tendência crescente, com aumentos anuais um pouco acima dos 20 milhões de contos, tendo passado de 86,1% em 1998 para 88,4% em 2000, no que se refere à totalidade das despesas com a acção social;
- As transferências da SCML têm-se mantido à volta dos 13 milhões de contos ano, com ligeira perda na respectiva posição relativa, a qual evoluiu de 8,7% em 1998 para 6,9% em 2000;
- Por outro lado, o regime geral tem vindo a ser chamado de forma crescente à cobertura do défice da acção social, tendo inclusivamente duplicado o apoio financeiro de 1999 para 2000, ou seja, de 4,5 milhões de contos para 9,0 milhões de contos;
- Finalmente, em função de não ter havido apoio do FEDER, salienta-se o facto de se ter registado uma perda de receita entre 3 a 4 milhões de contos, tomando como modelo os anos transactos.

12.3.4.2.7 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

É possível, em face do anteriormente referido, sintetizar, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e, por outro, a aplicação das mesmas por regimes e situações afins, em conformidade com as CSS/98 a CSS/00:

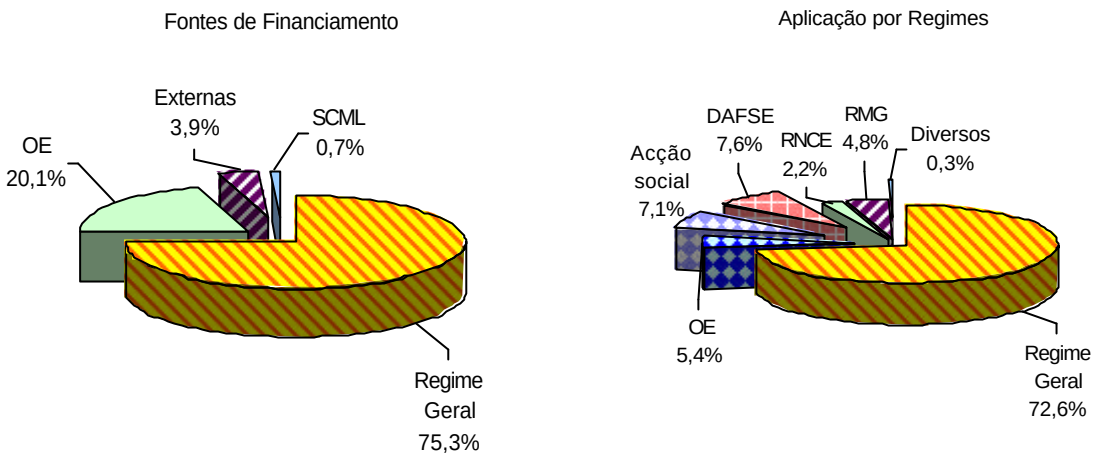
- Verifica-se no período em causa uma relativa uniformidade em termos de origens e aplicação de fundos, com algumas excepções que não alteram as linhas dominantes, mas merecendo destaque, no entanto, um certo esvaziamento da componente externa em termos de valor e ainda no que se refere à sua diversidade;
- O Estado é a única fonte que tem vindo a financiar todos os regimes, suportando a totalidade das despesas inerentes ao RNCE de 1998 a 2000 e RMG em 1998 e 2000, visto que em 1999 tal não aconteceu, tendo ocorrido um défice que foi regularizado em 2000;
- Os fundos gerados pelo próprio regime geral, bem como receitas provenientes do Estado e do exterior, garantiram a totalidade das despesas do regime em questão, permitindo ainda a constituição de um saldo, após garantir a cobertura de parte das despesas do RESSAA, da acção social, DAFSE e do conjunto residual "diversos", constituindo-se como um financiador líquido;
- Em função da concentração crescente do financiamento do sistema por parte das suas próprias receitas e de transferências do OE, o exterior e a SCML têm vindo a perder importância relativa e absoluta, continuando, no entanto, a ter uma relativa importância no que respeita ao financiamento da formação profissional e da acção social.

Relativamente à CSS/00, podem comparar-se esquematicamente as origens de fundos e as aplicações dos mesmos por regimes, conforme segue:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	75,3%
Estado	20,1%
Externas	3,9%
SCML	0,7%

Aplicação por regimes	
Regime Geral	72,6 %
RESSAA	5,4%
Acção social	7,1%
DAFSE	7,6%
RNCE	2,2%
RMG	4,8%
Diversos	0,3%

Gráfico XII.6 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 2000



Da análise do quadro anterior e gráfico XII.6 comprova-se a relevância do regime geral, que não só se mostra auto-suficiente como ainda é capaz de financiar as despesas dos outros regimes e até de gerar saldos, mas também a importância do apoio do Estado no que se refere aos restantes regimes, tais como o RESSAA, acção social, RNCE e o RMG.

12.3.4.2.8 – O tratamento dos "saldos" nas CSS sob o ponto de vista dos regimes

Partindo dos relatórios sintéticos sobre as CSS de 1998 a 2000, sintetizam-se a seguir as receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, bem como os saldos iniciais e finais e ainda as transferências do regime geral para os restantes:

Quadro XII.22 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1998/00

Ano de 1998

(em milhares de contos)

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
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**

Ano de 1999

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.745.711	1.638.025	**207.686**	(73.166)		134.520
Não contributivo		112.680	112.680	**0**			0
RESSAA		125.075	165.423	**(40.348)**		40.348	0
Acção social		162.544	167.046	**(4.502)**		5.641	1.139
RMG	13.658	37.500	55.613	**(4.455)**		4.455	0
DAFSE	39.094	132.767	174.796	**(2.935)**		19.910	16.975
Diversos	0	6.310	8.427	**(2.117)**		2.812	695
TOTAIS	**152.752**	**2.322.587**	**2.322.009**	**153.329**	**(73.166)**	**73.166**	**153.329**

Ano de 2000

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.896.767	1.801.657	**195.110**	(84.123)		110.987
Não contributivo		134.753	134.753	**0**			0
RESSAA		130.100	175.082	**(44.982)**		44.982	0
Acção social		180.152	189.165	**(9.013)**		7.663	(1.350)
RMG		62.500	53.488	**9.012**		(4.455)	4.557
DAFSE	7.998	110.424	120.194	**(1.772)**		33.153	31.381
Diversos		5.183	6.467	**(1.284)**		2.780	1.496
TOTAIS	**107.998**	**2.519.879**	**2.480.806**	**147.071**	**(84.123)**	**84.123**	**147.071**

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

O quadro XII.22, regime a regime, suscita os seguintes comentários:

- Regime geral
  - Nos três anos em apreço os saldos iniciais inscritos nas respectivas contas foram de 100.000 milhares de contos, em contradição com os saldos finais dos exercícios antecedentes que, em 1998 e 1999 eram, respectivamente, de 173.601 e 153.329 milhares de contos. Quanto a 1997 remete-se para o Parecer sobre a CSS/99.
- Acção social
  - Os saldos finais apurados em 1998 e 1999, não se encontram reflectidos como saldos iniciais nos anos seguintes.
- Rendimento Mínimo Garantido
  - Tendo, em 1999, o Regime Geral financiado o défice do RMG, em 2000 operou-se a devolução do montante em questão (4.455 milhares de contos).
- DAFSE (FSE)
  - O saldo final de 1999, no valor de 16.975 milhares de contos, reflectia 8.977 milhares de contos que vinham dos períodos antecedentes, bem como o saldo de uma linha de crédito (7.998 milhares de contos), destinada a fazer face a adiantamentos por conta de valores a receber (de acordo com relatório anexo à CSS/98);
  - O saldo inicial em 2000 espelha apenas o valor relativo à linha de crédito.
- Diversos
  - Como acontece na acção social, também neste caso os saldos finais apurados em 1998 e 1999 não se encontram reflectidos como saldos iniciais nos anos que seguem.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As CSS e as demonstrações financeiras que as compõem têm por base um processo de consolidação através do método de consolidação integral, de acordo com as rotinas instaladas tendo como enquadramento as normas estabelecidas no PCISS[1], concretizado a partir dos dados contabilísticos recebidos das instituições que integram o respectivo universo.

Em Pareceres anteriores tem vindo a ser referida a existência de diversos condicionalismos que têm inibido o TC de poder formular um juízo sobre as operações de consolidação. Deve ainda destacar-se a recomendação inserida no Parecer sobre a CSS/97 e reiterada nos seguintes, de que fosse elaborado um "Manual de Consolidação" integrando todos os procedimentos seguidos, medida que nunca foi posta em prática e que permitiria uma observação mais clara e objectiva, bem como um adequado controlo das operações de consolidação efectuadas. Em 2000 a situação não se alterou.

[1] Apesar da entrada em vigor, do Decreto-Lei n.º 12/2002, que aprova o POCISSSS, já com aplicação em 2002, as novas regras de consolidação ainda não estão criadas, sendo referido no ponto "12 – Consolidação de contas" do referido Plano: a manutenção das atribuições do IGFSS na matéria e que "as normas de consolidação de contas do sistema serão definidas oportunamente".

12.4.1 – Processo de consolidação

O processo de consolidação engloba um conjunto de ajustamentos e regularizações, parte dos quais consubstanciados em documentos de suporte e outra parte não, ou seja, puramente extra-contabilísticos, facto que, tem suscitado a recomendação acima indicada, no sentido de, além da elaboração de um "Manual de Consolidação", ser adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, tendo como objectivo uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares.

Neste domínio não se registou qualquer evolução, pelo que, igualmente neste caso, se justifica plenamente a manutenção da recomendação em questão no que ao presente Parecer se refere.

Na prática, pode dizer-se que o processo de consolidação se desenvolve em duas fases:

- Na primeira, as contas parcelares são analisadas, corrigidas e conciliadas, tendo em vista, não só a sua correcção contabilística, como a sua adequação para efeitos de consolidação, tendo como produto final um "agregado" que constitui a base inicial de um documento de trabalho denominado "Diário-Razão-Consolidação". Os erros e anomalias detectados são, por regra, objecto de informação para as instituições visadas, tendo em vista as necessárias adaptações contabilísticas nas suas contas, a efectuar, em princípio, no exercício subsequente. São precisamente estes ajustamentos que afectam a transparência do processo, pois não se encontram explicitados em qualquer documento de suporte;
- A segunda fase, partindo do "agregado" anterior, inclui igualmente um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, com a diferença de que estão formalmente concretizados em verbetes de lançamento.

Quanto à primeira fase das operações de consolidação, a análise efectuada permite avançar que, com as necessárias adaptações, a metodologia e prática adoptadas convergem com o exposto sobre a matéria em questão no Parecer antecedente, tendo como crítica, que embora genérica, se considera básica, que o processo em questão enferma de grande falta de transparência, inviabilizando qualquer juízo que o TC possa formular sobre o mesmo.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS através do ofício n.º 8419, de 11 de Junho, inserto no Volume III – Anexos, sobre esta matéria refere o seguinte:

> *"… é do conhecimento do Tribunal de Contas que as referidas operações de consolidação integram procedimentos que contemplam nomeadamente a identificação das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social a incluir no perímetro de consolidação, o Plano de Contas, princípios contabilísticos e critérios de valorimetria, conciliação dos saldos das contas e eliminação das operações entre as ISSSS, definição do método de consolidação. O Diário-Razão-Consolidação evidencia o agregado das Instituições, os movimentos de consolidação e a informação referente às demonstrações financeiras consolidadas. Os movimentos de consolidação são suportados por verbetes de consolidação, os quais foram remetidos ao tribunal de Contas."*

O exposto nada adianta quanto ao problema em questão, pois na realidade, tem de se manter a critica de que, ao subsistir a coexistência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, parte dos quais

vertidos em documentos de suporte (ou sejam os referidos verbetes de consolidação), e outra parte sem qualquer suporte documental, todo o processo fica afectado em termos de transparência, não permitindo, nomeadamente, que o TC possa formular um juízo sobre as operações de consolidação.

No que respeita aos movimentos consubstanciados em verbetes de lançamento o quadro seguinte evidencia, em síntese, por grandes massas patrimoniais, os valores agregados constantes do "Diário-Razão Consolidação", os ajustamentos e regularizações consubstanciados em verbetes de lançamento, tendo como resultante os valores apurados nas demonstrações financeiras consolidadas:

Quadro XII.23 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	DÉBITOS	CRÉDITOS	VALORES CONSOLIDADOS
Activo	902.021,0	-	11.127,2	890.893,8
Passivo	608.865,1	474.538,9	-	134.326,2
Situação Líquida:	293.155,9	4.179.605,5	4.643.017,2	756567,6
Reservas	246.683,1	18.485,4	516.617,8	744.815,5
Resultados Transitados	37.530,4	37.530,4		0,0
Resultados Líquidos	8.942,4	4.123.589,7	4.126.399,4	11.752,1
TOTAIS	**0,0**	**4.654.144,4**	**4.654.144,4**	**0,0**

Fonte: CSS/00

Sobre os movimentos contabilísticos específicos do processo de consolidação sintetizados no quadro anterior, deve observar-se o seguinte:

- O "software" utilizado implica, no que se refere aos movimentos da rubrica "Compensação financeira" um empolamento a débito e a crédito que afecta os valores apresentados no quadro anterior pela rubrica "Resultados líquidos";
- Como vem sendo norma, o movimento contabilístico relativamente mais significativo nesta fase consiste na transferência do saldo da rubrica do Passivo "IGF – Contribuições e Adicionais"[1], resultante da agregação de valores das instituições que integram o universo de consolidação, para a rubrica "Reserva Geral do Sistema", movimento que, em 2000 foi de cerca de 462,3 milhões de contos;
- Os restantes movimentos são também de natureza recorrente, com excepção da transferência da conta do activo "Contribuintes-outros" para débito da conta "IGF – C/contribuições e adicionais", no valor de 2,6 milhões de contos, correspondente a um erro contabilístico detectado na conta do ex-Serviço Sub-regional de Castelo Branco e regularizado desta forma em sede de consolidação, (de acordo com a informação obtida junto do IGFSS, a necessária regularização em termos de conta parcelar teria ocorrido no exercício de 2001).

[1] Esta rubrica é movimentada nos CRSS, por contrapartida de "Contribuintes" e "Contribuintes e Adicionais a Depositar", correspondendo o seu saldo à diferença entre as contribuições em dívida e as regularizações a efectuar a favor dos contribuintes.

12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

No que se refere aos Balanços do período 1998/00, evidencia-se no quadro XII.24 os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e Situação Líquida:

Quadro XII.24 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1998/00

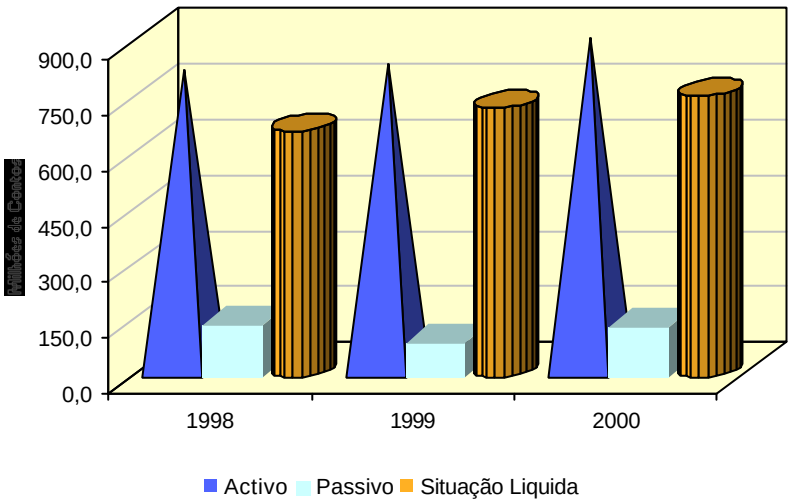
(em milhares de contos)

Rubricas	1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Activo	802.045,3	817.184,8	890.893,8	15.139,5	1,9	73.709,0	9,0
Passivo	139.797,4	91.410,4	134.326,2	(48.387,0)	(34,6)	42.915,8	46,9
Situação Liquida	662.247,9	725.774,4	756.567,6	63.526,5	9,6	30.793,2	4,2

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

O gráficoXII.17 explicita os valores constantes do quadro anterior:

Gráfico XII 7 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1998/00



No que concerne ao **Activo** (líquido) no período de 1999/00, verificou-se um crescimento significativo quando em comparação com o período anterior, isto é, mais 9,0% em termos relativos, correspondendo em termos absolutos a 73,7 milhões de contos.

O mesmo aconteceu com o **Passivo**, pois este cresceu cerca de 47%, correspondente a uma variação absoluta de 42,9 milhões de contos, em função do aumento das responsabilidades financeiras do sistema, assumindo um valor próximo do verificado em 1998.

Como reflexo do significativo aumento do Activo no período em análise, a **Situação Líquida** cresceu 4,2%, isto é cerca de 30,8 milhões de contos, enquanto que em 1999 o seu crescimento se tinha devido ao decréscimo do Passivo.

Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em consideração no que concerne à leitura dos Balanços consolidados da Segurança Social que, da aplicação das regras contabilísticas assumidas pelo sistema, no que diz respeito à dívida de contribuintes relevada no Activo e na Situação Líquida na rubrica Reserva Geral do Sistema, encontram-se sobreavaliadas na correspondência directa da dívida possivelmente incobrável que constitui uma parte do saldo da rubrica "IGF C/Contribuintes e Adicionais" (transferido para a RGS na fase de consolidação), facto este que tem vindo a afectar sucessivamente a transparência das demonstrações financeiras.

12.4.2.1 – Composição do Activo

O quadro XII.25 apresenta a estrutura do Activo, com respeito ao Balanço de 2000:

Quadro XII.25 – Principais Rubricas do Activo

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%
Disponibilidades		228.715,9			228.715,9	25,7
Créditos a curto prazo		604.580,3			604.580,3	67,9
Existências		116,4			116,4	0,0
Créditos a médio e longo prazo		127,4			127,4	0,0
Imobilizações financeiras		5.279,2	70,3		5.208,9	0,6
Imobilizações corpóreas		76.024,9		30.412,6	45.612,3	5,1
Imobilizações incorpóreas		128,1		55,4	72,7	0,0
Imobilizações em curso		4.961,4			4.961,4	0,5
Custos antecipados		1.498,5			1.498,5	0,2
Totais	**PTE**	**921.432,1**	**70,3**	**30.468,0**	**890.893,8**	**100,0**
	€	**4.596.083,9**	**350,6**	**151.973,7**	**4.443.759,5**	

Fonte: CSS/00

Deve referir-se que, ao longo dos últimos anos e em termos estruturais, o Activo não tem vindo a sofrer alterações significativas, pois, em 2000, a rubrica "Créditos a curto prazo", com destaque para as dívidas de contribuintes, continua a constituir a componente mais importante do Activo, representando, em termos absolutos, cerca de 604,6 milhões de contos, ou seja 67,9%, quando em comparação com o Activo (líquido), que se cifrava em 890,9 milhões de contos.

Seguem-se as "Disponibilidades e as "Imobilizações Corpóreas" (líquidas de amortizações) com respectivamente, 228,7 milhões de contos e 45,6 milhões de contos, traduzindo, em termos relativos, respectivamente, cerca de 25,7% e 5,1%, do total do Activo (líquido), enquanto as contas remanescentes do mesmo Activo, atingem no seu conjunto cerca de 12 milhões de contos.

O quadro XII26 evidencia a evolução das diversas componentes que interagem na composição do Activo (líquido) no triénio 1998/00:

Quadro XII.26 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1998/00

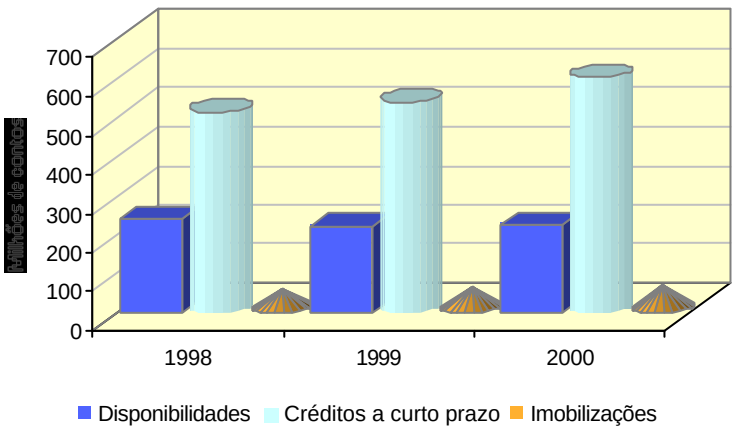
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluta	%	V. Absoluta	%
Activo	**€**	**4.000.585,1**	**4.076.100,6**	**4.443.759,5**	**75.515,5**		**367.658,9**	
	PTE	**802.045,3**	**817.184,8**	**890.893,8**	**15.139,5**	**1,9**	**73.709,0**	**9,0**
Disponibilidades		242.128,2	225.434,5	228.715,9	(16.693,7)	(6,9)	3.281,4	1,4
Créditos a curto prazo		515.522,7	540.569,5	604.580,3	25.046,8	4,9	64.010,8	11,8
Existências		134,7	170,5	116,4	35,8	26,6	(54,1)	(31,7)
Créditos a médio e longo prazos		134,0	128,8	127,4	(5,2)	(3,9)	(1,4)	(1,0)
Imobilizações financeiras		3.441,3	3.507,9	5.208,9	66,6	1,9	1.701,0	48,4
Imobilizações corpóreas		34.392,7	41.571,7	45.612,3	7.179,0	20,9	4.040,6	9,7
Imobilizações incorpóreas		0,0	0,5	72,7	0,5	0,0	72,2	14.440,0
Imobilizações em curso		5.060,5	3.593,6	4.961,4	(1.466,9)	(29,0)	1.367,8	38,0
Custos antecipados		1.231,2	2.207,8	1.498,5	976,6	79,3	(709,3)	(32,1)

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A imagem gráfica seguinte reflecte e compara as rubricas "Créditos a curto prazo", "Disponibilidades" e o conjunto de componentes que integram a rubrica "Imobilizações" no que se refere ao mesmo período:

Gráfico XII 8 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1998/00



Em 2000, o significativo aumento do Activo (líquido), 73,7 milhões de contos, tem a sua explicação principal no facto de a rubrica "Créditos a curto prazo" ter crescido em termos absolutos 64,0 milhões de contos, ou seja 11,8%, seguindo-se a grande distância as contas "Imobilizações corpóreas" (4,0 milhões de contos), as disponibilidades no seu conjunto (3,3 milhões de contos), "Imobilizações financeiras" (1,7 milhões de contos) e "Imobilizações em curso" (1,4 milhões de contos).

Em comparação ao período transacto a evolução tinha sido paralela apenas no que se refere aos "Créditos a curto prazo" (mas apenas com um aumento de 25,0 milhões de contos) e quanto ao imobilizado corpóreo.

12.4.2.2 – Composição do Passivo

O quadro XII.27 expressa a evolução do Passivo no triénio 1998/00, compreendendo a desagregação da rubrica "Débitos de curto prazo" e a conta "Proveitos antecipados", adoptando-se uma hierarquização em função dos valores registados no ano de 2000:

Quadro XII.27 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Totais	**€**	**697.306,0**	**455.953,1**	**670.016,3**	**(241.352,8)**		**214.063,1**	
	PTE	**139.797,3**	**91.410,4**	**134.326,2**	**(48.386,9)**	**(34,6)**	**42.915,8**	**46,9**
Cred. P/financ – Org. estrangeiros		39.108,7	10.675,3	38.081,7	(28.433,4)	(72,7)	27.406,4	256,7
Contribuintes-Saldos Credores		17.979,7	16.167,9	18.360,5	(1.811,8)	(10,1)	2.192,6	13,5
Prestações Sociais a Pagar		16.152,3	12.887,3	14.407,0	(3.265,0)	(20,2)	1.519,7	11,7
Cred. p/ financ. e compartic. - Outros		15.019,1	2.956,0	11.266,1	(12.063,1)	(80,3)	8.310,1	281,1
Trans.-Dot. orç. -Form. Profissional		9.034,6	769,7	9.607,5	(8.264,9)	(91,5)	8.837,8	1.148,2
Investimentos a pagar		9.191,4	9.164,1	8.968,2	(27,3)	(0,3)	(195,9)	(2,1)
Outros credores		6.501,5	13.530,2	8.196,5	7.028,7	108,1	(5.333,7)	(39,4)
Prestações em prescrição		5.432,9	5.819,3	6.804,9	386,4	7,1	985,6	16.9
Trans.-Dot. orç. - Outros sectores		10.980,0	7.308,0	4.107,0	(3.672,0)	(33,4)	(3.201,0)	(43,8)
Prov. antecipados –Rec antecipadas		192,0	159,3	308,7	(32,7)	(17,0)	149,4	93,8
Outros		10.205,1	11.973,3	14.218,1	1.768,2	17,3	2.244,8	18,7

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Em contraste com o período de 1998/99, de 1999 para 2000, a maior parte das componentes do Passivo registou um aumento mais ou menos significativo, com excepção das rubricas "Outros credores", "Transferências-Dotações orçamentais-Outros sectores" e "Investimentos a pagar".

As contas que mais influenciaram o acréscimo de responsabilidades evidenciadas no passivo do sistema foram as seguintes:

- "*Credores p/financiamentos e comparticipações - Organismos estrangeiros*", rubrica que, em 2000, apresenta o montante mais elevado de todas as componentes do Passivo, aumentou, em relação a 1999, cerca de 27,4 milhões de contos, ou seja 256,7% (contra um decréscimo verificado de1998 para 1999 de 28,4 milhões de contos). Deve referir-se que esta rubrica diz respeito a transferências de origem externa, que, no final do exercício em análise, não tinham sido utilizadas;

- "*Credores p/ financiamento e comparticipações – Outros*", rubrica que diz igualmente respeito a saldos ainda não utilizados, mas afectos a projectos de solidariedade, registou um acréscimo, em 2000, de 8,3 milhões de contos relativamente ao ano imediatamente anterior, ou seja, mais 281,1%. No período transacto tinha havido um decréscimo de 12,1 milhões de contos;

- "*Transferências - Dotação orçamental – Outros Sectores – para financiamento de despesas de capital - Acções de formação Profissional*", registou em 2000 um crescimento de 8,8 milhões de contos, traduzindo um aumento relativo de grande expressão (1.148,2%). De 1998 para 1999 tinha havido uma diminuição de saldo de 8,3 milhões de contos. O valor desta rubrica representa valores processados no exercício e que se encontram por pagar no final do mesmo, referente a acções de formação profissional co-financiadas pelo OE, OSS e FSE;

- Finalmente, podem destacar-se ainda, as rubricas "*Contribuintes saldos credores*", "*Prestações sociais a pagar*" e "*Prestações em prescrição*" com acréscimos absolutos de, respectivamente, 2,2 milhões de contos, 1,5 milhões de contos e 1,0 milhões de contos, o que significou um aumento relativo, respectivamente, de cerca 13,5%, 11,7% e 16,9%, relativamente às responsabilidades relevadas no exercício anterior.

Como atrás se referiu, ocorreram excepções ao aumento generalizado dos saldos das contas do passivo, como segue:

- "*Outros credores*", onde se verificou um decréscimo de 5,3 milhões de contos, foi influenciada, tanto em 1999 como em 2000, pelo facto de ter sido nesta conta que têm vindo a ser relevadas as movimentações relativas aos saldos em dívida das linhas de crédito incorridas para prover a adiantamentos por conta de valores a receber por parte de organismos estrangeiros. Assim, em 2000, regista-se o efeito conjugado da liquidação de cerca de 8,0 milhões de contos, tendo por contrapartida a inscrição de uma outra linha de crédito associada ao Programa Integrar, no montante aproximado de 2,6 milhões de contos.

- Deve referir-se que existindo no PCISS a conta "*2.17.19 – Outros empréstimos obtidos*" afigura-se como mais correcto que este saldo deveria ser relevado nesta conta e não em "Outros credores";

- "*Transferências-Dotações orçamentais-Outros sectores*", em que se registou um decréscimo de 3,2 milhões de contos, ou seja (-) 43,8%. Esta conta representa as comparticipações processadas a instituições não integradas no sector da segurança social no final do ano e que ainda não tinham sido transferidas;

- Também decresceu o saldo da conta "*Investimentos a pagar*", mas de pouco relevo, em paralelo com o período anterior, situando-se o respectivo saldo à volta dos 9,0 milhões de contos nos três anos em análise.

12.4.2.3 – Composição da Situação Líquida

O quadro XII.28 reflecte a evolução e composição da Situação Líquida no triénio 1998/00, tendo em consideração as rubricas relativas a reservas e resultados líquidos:

Quadro XII.28 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1998/00

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Reservas		**637.432,7**	**684.950,2**	**744.815,5**	**47.517,5**	**7,5**	**59.865,3**	**8,7**
Reserva geral do sistema		581.943,0	628.708,4	686.047,1	46.765,4	8,0	57.338,7	9,1
Reservas especiais		26.776,9	27.529,0	30.130,0	752,1	2,8	2.601,0	9,4
Res. p/extinção de emprest.-Lei 2092		252,0	252,0	252,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reservas matemáticas		28.460,8	28.460,8	28.386,4	0,0	0,0	(74,4)	(0,2)
Resultados líquidos		**24.815,2**	**40.824,1**	**11.752,1**	**16.008,9**	**64,5**	**(29.072,0)**	**(71,2)**
Resultados correntes do exercício		122.558,8	138.328,2	108.722,6	15.769,4	12,9	(29.605,6)	(21,4)
Resultados extraordinários do exerc.		2.481,0	1.772,2	2.562,9	(708,8)	(28,6)	790,7	44,6
Resultados do exercício anterior		(100.224,6)	(99.276,3)	(99.533,4)	948,3	(0,9)	(257,1)	(0,2)
Totais	**PTE**	**662.247,9**	**725.774,3**	**756.567,6**	**63.526,4**	**9,6**	**30.793,3**	**4,2**
	€	**3.303.278,6**	**3.620.146,9**	**3.773.743,3**	**316.868,3**		**153.596,3**	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A "Situação Líquida" tem vindo a denotar tendência de crescimento no período em análise, dado que registou, em 2000, um aumento de cerca de 30,8 milhões de contos, ou seja, cerca de metade do verificado de 1998 para 1999 (63,3 milhões de contos). A variação ocorrida em 2000 resulta essencialmente do reforço da "Reserva Geral do Sistema", em cerca de 57,3 milhões de contos, contrabalançado, no entanto, pela quebra verificada nos Resultados correntes, em cerca de (-)29,6 milhões de contos.

Deve recordar-se, conforme tem vindo a ser defendido em sucessivos Pareceres, que a evolução dos resultados líquidos deveria ser vista em conjunto com a designada "Aplicação de resultados", parte integrante da DRL e que decorre da "imputação antecipada de resultados" de certas actividades, os quais são expurgados dos resultados líquidos tal como são evidenciados nas demonstrações financeiras, inserindo-se nas práticas e procedimentos contabilísticos que têm vindo a ser adoptadas (ver ponto 12.4.10, específico sobre a DRL).

12.4.3 – Disponibilidades

No quadro XII.29 apresenta-se a decomposição e evolução das disponibilidades no triénio 1998/00:

Quadro XII.29 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Caixa		442,3	157,5	250,3	(284,8)	(64,4)	92,8	58,9
Depósitos à ordem		67.734,1	43.392,7	21.118,9	(24.341,4)	(35,9)	(22.273,8)	(51,3)
Depósitos a prazo		70.603,3	64.792,6	114.570,3	(5.810,7)	(8,2)	49.777,7	76,8
Títulos negociáveis		102.543,2	115.785,5	91.683,0	13.242,3	12,9	(24.102,5)	(20,8)
Contribuições e adicionais		805,3	1.306,2	1.093,5	500,9	62,2	(212,7)	(16,2)
Totais	**PTE**	**242.128,2**	**225.434,5**	**228.716,0**	**(16.693,7)**	**(6,9)**	**3.281,5**	**1,4**
	€	**1.207.730,4**	**1.124.462,5**	**1.140.830,6**	**(83.267,8)**		**16.368,1**	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Dos elementos constantes no quadro anterior pode retirar-se a seguinte leitura:

- As disponibilidades totais do sistema registaram, em 2000, um ligeiro crescimento, quer em termos absolutos (3,3 milhões de contos), quer em termos relativos (1,4%), em contraste com o exercício anterior, no qual se tinha verificado uma quebra relativamente superior, (-) 16,7 milhões de contos;
- De 1999 para 2000 a evolução acima referenciada tem subjacente a alteração na composição das disponibilidades detidas pelo sistema, por via do aumento dos "Depósitos a prazo" em quase 50,0 milhões de contos, contrariado pela evolução negativa das componentes "Depósitos à ordem" (22,3 milhões de contos) e "Títulos negociáveis" (menos 24,1 milhões de contos).

O quadro XII.30 espelha, no que se refere ao exercício ora em análise, a desagregação das disponibilidades financeiras por instituições:

Quadro XII.30 – Distribuição das Disponibilidades por Instituições

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas / Instituições		Caixa	Depósitos à Ordem	Depósitos a Prazo	Títulos Negociáveis	Contribuições e Adicionais a Depositar	Totais
CRSS Norte		15,4	1.392,3			686,0	2.093,7.0
CRSS Centro		10,1	1.585,5			72,5	1.668,1
CRSS LVTejo		10,0	5.465,2			79,4	5.554,6
CRSS Alentejo		7,2	475,9			255,6	738,7
CRSS Algarve		4,7	553,8				558,5
IGFSS		137,3	1.173,8	110.614,3	91.608,4		203.533,8
RAA		40,4	1.543,2				1.583,6
RAM		14,9	6.852,5				6.867,4
Outras		10,3	2.076,7	3.956,0	74,6		6.117,6
Totais	**PTE**	**250,3**	**21.118,9**	**114.570,3**	**91.683,0**	**1.093,5**	**228.716,0**
	€	**1.248,5**	**105.340,6**	**571.474,2**	**457.312,9**	**5.454,4**	**1.140.830,6**

Fonte: IGFSS

Sendo da responsabilidade do IGFSS a gestão e abastecimento financeiro do sistema, este instituto continua a ser o principal titular da liquidez do sistema em termos de disponibilidades financeiras, isto é, cerca de 89,0%, proporção esta um pouco superior à verificada no ano transacto, 88,6%.

Assim, como se pode observar no quadro anterior, em 2000, as disponibilidades financeiras detidas pelo IGFSS, estavam ordenadas como segue: "Depósitos a prazo" com cerca de 110,6 milhões de contos, "Títulos negociáveis", 91,6 milhões de contos, "Depósitos à ordem", no montante de 1,2 milhões de contos, e por fim na rubrica "Caixa" um valor na ordem dos 137,3 milhares de contos, valor este bastante superior ao verificado no ano transacto. Por outro lado, registou-se um acréscimo nos depósitos a prazo em detrimento dos depósitos à ordem e títulos negociáveis.

A conta "Títulos negociáveis" representava em 2000, 40,1% do total das disponibilidades financeiras de curto prazo do sistema (51,4% em 1999), distribuindo-se no final de 1999 e 2000, pelas seguintes aplicações no que respeita ao IGFSS:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Aplicações		1999	2000
Obrigações do Tesouro		86.811,3	82.718,4
Certificados de Depósito		19.650,0	8.890,0
Outros títulos		9.250,0	0,0
Total	**PTE**	**115.711,3**	**91.608,4**
	€	**577.165,5**	**456.940,8**

Fonte: IGFSS

Quanto à conta "Caixa", apresentava uma expressão relativamente excessiva em função dos saldos apresentados pela RA dos Açores, a qual deu azo a que, nos Pareceres de 1997, 1998 e 1999, o TC tenha levantado o problema. Assim, os saldos em questão eram da ordem dos 350 a 400 mil contos, situação que, tendo sido corrigida, constitui facto indiciador da tomada de medidas tendentes ao acatamento das observações e recomendações do Tribunal de Contas.

Apesar da minimização deste problema, os saldos de caixa da conta consolidada registaram um acréscimo de 1999 para 2000, mas neste caso imputável ao saldo apresentado no Balanço do IGFSS, dado que inclui o valor de 137,3 milhares de contos, referido a cheques entrados na tesouraria no dia 31/12/2000 e que não deram entrada no sistema bancário.

12.4.4 – Créditos a curto prazo

Este agregado, como atrás foi referido, no Balanço de 2000 representava 67,9% do Activo líquido do sistema (vide ponto 12.4.3.1), tendo atingido 604,6 milhões de contos (líquido de provisões), registando um acréscimo relativo em relação a 1999 de 11,8%, ou seja, em termos absolutos, mais cerca de 64 milhões de contos, mais do dobro do verificado no ano transacto.

O quadro seguinte evidencia o cotejo da rubrica em análise com o Activo Bruto:

(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
2000	604.580,3 / 921.432,2	65,6
1999	540.569,5 / 843.298,6	64,1
1998	515.522,7 / 824.087,7	62,6

Como se constata no quadro anterior os créditos a curto prazo, quando balanceados com o Activo Bruto, têm vindo a ganhar uma proporção crescente, denotando, assim, um aumento relativamente mais acentuado dos saldos em débito ao sistema, cuja natureza irá sendo esclarecida ao longo do presente Parecer. Devido à reduzida expressão das amortizações e provisões, esta proporção pouco difere se os créditos de curto prazo forem comparados com o Activo líquido.

O quadro XII.31 desagrega os créditos de curto prazo pelos valores referentes aos créditos sobre contribuintes e outros tipos de dívida ao sistema:

Quadro XII.31 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e Relativos a Outros Devedores

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Dívidas		1998	1999	2000	Variação 1998/99	Variação 1999/00
Contribuintes		425.666,6	442.811,6	458.888,8	4,0%	3,6%
Devedores		89.856,1	97.757,9	145.691,5	8,8%	49,0%
Totais	**PTE**	**515.522,7**	**540.569,5**	**604.580,3**	**4,9%**	**11,8%**
	€	**2.571.416,4**	**2.696.349,3**	**3.015.633,8**		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Do quadro anterior ressalta a importância das dívidas de contribuintes, que em 2000 representavam 458,9 milhões de contos, ou seja, 75,9% do total dos créditos a curto prazo, bem como um crescimento continuado das dívidas ao sistema, na sua globalidade.

Mas enquanto a dívida de contribuintes apresentou, no período em análise, uma evolução moderada, registe-se como facto mais notável que as restantes dívidas sofreram, de 1999 para 2000, um aumento significativo, ou seja, 49%, que, em termos absolutos significou um acréscimo de 47,9 milhões de contos.

De qualquer forma, estes temas serão desenvolvidos posteriormente em capítulos autónomos (vide pontos 12.10 e 12.11).

12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

Como se pode observar no quadro XII.32 o conjunto de rubricas que integram os Créditos a médio e longo prazos têm uma expressão muito pouco significativa quando comparado com o total do Activo, e com tendência para a diminuição em termos relativos. Sendo o IGFSS o principal detentor desta componente, que engloba as rubricas "Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092" e "Outros empréstimos concedidos", pode referir-se o seguinte:

Quadro XII.32 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1998/00

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	Variação 1998/99	Variação 1999/00
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092		8,1	5,1	3,7	(37,0%)	(27,4%)
Outros empréstimos concedidos		125,9	123,7	123,7	(1,7%)	0,0%
Totais	**PTE**	**134,0**	**128,8**	**127,4**	**(3,9%)**	**(1,0%)**
	€	**668,4**	**642,5**	**635,5**		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Relativamente à rubrica "Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092", há a registar uma ligeira diminuição desta no período em análise; assim, verificou-se um decréscimo de (-) 37% e de (-) 27,4%, respectivamente em 1999 e 2000.

Quanto à rubrica "Outros empréstimos concedidos" que não apresentou qualquer alteração nos exercícios de 1999 e 2000, deve referir-se que a maior parte do seu saldo diz respeito a um empréstimo concedido no ano de 1997, à Fundação Abreu Callado, no montante de 80,0 mil contos, existindo ainda, por outro lado, um subsídio reembolsável à mesma Fundação e no mesmo valor atribuído em 1995 inscrito na rubrica "Outros Devedores", (ver ponto 12.11). Ao empréstimo em questão estava, no final de 2000, associado um saldo de 8,9 milhares de contos na rubrica "Devedores por rendimentos e amortizações", relativos a juros processados.

Questionada a Fundação em causa, esta confirmou os saldos supracitados.

12.4.6 – Imobilizações financeiras

O quadro XII.33 evidencia, consoante os Balanços de 1998 a 2000, a evolução do desenvolvimento dos valores em questão:

Quadro XII.33 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	Variação 1998/99	Variação 1999/00
Obrigações e Outros Títulos		3.504,6	3.570,6	5.271,6	1,9%	47,6%
Outras Imobilizações		7,7	7,7	7,7	0,0%	0,0%
Totais	**PTE**	**3.512,3**	**3.578,3**	**5.279,3**	**1,9%**	**47,5%**
	€	**17.519,3**	**17.848,5**	**26.333,0**		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A instituição detentora da maior parte destes activos é o IGFSS, com 4,0 milhões de contos, mas, considerando a qualidade deste organismo como entidade gestora dos títulos detidos pelo Fundo Especial de Segurança Social da Banca dos Casinos, no valor de 1,2 milhões de contos, então pode afirmar-se que o IGFSS controla, directa ou indirectamente, a sua quase totalidade.

Como se pode observar, em 2000 verificou-se um acréscimo significativo da rubrica "Obrigações e outros Títulos", ou seja, um aumento de 47,6%, o qual, em termos absolutos significou um crescimento de cerca de 1,7 milhões de contos, que se decompõe por espécie de títulos da seguinte forma:

Quadro XII.34 – Variação da carteira de títulos de 1999 a 2000

(em contos)

Obrigações e outros títulos	1999	2000	Variação
Títulos do Estado	118.424	112.520	(5.904)
Obrigações de empresas sem garantia do Estado	45.832	45.832	0
Acções	1.319.903	2.955.541	1.635.638
Títulos de participação	899.155	899.155	0
Aplicações financeiras	1.187.301	1.258.539	71.238
Totais	**3.570.615**	**5.271.587**	**1.700.972**

Fonte: IGFSS

O acréscimo da carteira de títulos em 2000, foi praticamente imputável à aquisição de acções por via de dação em pagamento e conversão de créditos em capital, contabilizadas pelo custo contabilístico, que se descriminam como segue:

Quadro XII.35 – Aquisição de Acções em 2000

(em contos)

Empresas	Valores
TEVIZ - Têxtil de Vizela, SA	1.205.598
CUCA, SA	424.422
Buciqueira, SA	3.616
SIUP	2.002
Totais	**1.635.638**

Fonte: IGFSS

Deve referir-se que a natureza das participações envolvidas parece indiciar que o valor inscrito nas contas não tem correspondência com os valores de mercado que lhes podem ser imputados, que conduziria necessariamente à criação de um adequado provisionamento, (de acordo com os princípios de contabilísticos geralmente aceites). Segundo informação do próprio organismo, *"A política Contabilística do IGFSS não contemplava a criação de provisões para depreciação de valores de títulos"*.

12.4.7 – Outras Imobilizações

O quadro XII.36 apresenta e desenvolve as restantes rubricas do activo imobilizado no exercício de 2000:

Quadro XII.36 – Outras Imobilizações

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS		Activo Bruto	%	Amort./Reint.	Activo Líquido
Imobilizações corpóreas		**76.024,9**	**92,0**	**30.412,6**	**45.612,3**
Terrenos e recursos naturais		1.083,9	1,3	0,0	1.083,9
Edifícios e outras construções		31.654,4	38,3	2.827,3	28.827,1
Material de Transporte		2.420,1	2,9	1.888,9	531,2
Equipamento adm. soc. mob. diverso		40.557,1	49,1	25.576,7	14.980,4
Outras imobilizações corpóreas		309,4	0,4	119.7	189,7
Imobilizações incorpóreas		**128,1**	**0,2**	**55,4**	**72,7**
Imobilizações em curso		**4.961,3**	**6,0**	**0,0**	**4.961,3**
Obras em curso		4.870,5	5,9	0,0	4.870,5
Imobilizações, c/adiantamentos		90,8	0,1	0,0	90,8
Custos antecipados		**1.498,5**	**1,8**	**0,0**	**1.498,5**
Despesas antecipadas		10,1	0,0	0,0	10,1
Custos plurienais		1.488,4	1,8	0,0	1.488,4
TOTAIS	**PTE**	**82.612,8**	**100,0**	**30.468,0**	**52.144,8**
	€	**412.070,9**		**151.973,7**	**260.097,2**

Fonte: CSS/00

Como vem sendo habitual os equipamentos administrativos têm vindo a representar e representavam também em 2000, a parcela mais significativa (49,6%) do imobilizado em questão, correspondendo, em valores absolutos, a 40,6 milhões de contos.

Recorrentemente, seguem-se, em termos de valores contabilísticos, um conjunto de rubricas que se podem considerar como o património imobiliário do sistema, ou seja, as contas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções", (sem incluir a rubrica "Obras em curso"), cuja agregação implica um valor bruto de cerca de 32,7 milhões de contos.

Como tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, o património imobiliário da segurança social encontra-se presumivelmente subavaliado em termos contabilísticos, pelo que, no mínimo, deveria figurar em nota anexa ao Balanço a indicação dos valores actualizados deste imobilizado.

O quadro XII.37 reflecte a evolução havida nas rubricas ora em análise (em valor líquido de amortizações e provisões), no período 1998/00:

Quadro XII.37 – Evolução no Triénio 1998/00 da Rubrica "Imobilizações"

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Imobilizações corpóreas		**34.392,7**	**41.571,7**	**45.612,2**	**7.179,0**	**20,9**	**4.040,5**	**9,7**
Terrenos e recursos naturais		846,8	852,4	1.083,9	5,6	0,7	231,5	27,2
Edifícios e outras construções		23.597,2	25.920,4	28.827,1	2.323,2	9,8	2.906,7	11,2
Material de transporte		663,3	690,8	531,2	27,5	4,1	(159,6)	(23,1)
Equipamento adm. soc. mob. div.		9.147,8	13.936,8	14.980,4	4.789,0	52,4	1.043,6	7,5
Outras imobilizações corpóreas		137,6	171,3	189,6	33,7	24,5	18,3	10,7
Imobilizações incorpóreas		**0,0**	**0,5**	**72,7**	**0,5**	**100,0**	**72,2**	**14.440,0**
Imobilizações em curso		**5.060,5**	**3.593,6**	**4.961,3**	**(1.466,9)**	**(29,0)**	**1.247,5**	**38,1**
Obras em curso		4.723,4	3.382,6	4.870,5	(1.340,8)	(28,4)	1.367,7	44,0)
Imobilizações, c/adiantamentos		337,1	211,0	90,8	(126,1)	(37,4)	(120,2)	(57,0)
Custos antecipados		**1.231,2**	**2.207,8**	**1.498,5**	**976,6**	**79,3**	**(709,3)**	**(32,1)**
Despesas antecipadas		2,8	5,3	10,1	2,5	89,3	4,8	90,6
Custos plurienais		1.228,4	2.202,5	1.488,4	974,1	79,3	(714,1)	(32,4)
TOTAIS	**PTE**	**40.684,4**	**47.373,6**	**52.144,7**	**6.689,2**	**16,4**	**4.771,1**	**10,1**
	€	**202.932,9**	**236.298,5**	**260.096,6**	**33.365,6**		**23.798,1**	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Com referência ao quadro anterior, pode observar-se o seguinte:

- Ao longo do triénio constata-se uma tendência para o crescimento deste conjunto de rubricas, embora denotando um certo abrandamento em termos relativos de 1999 para 2000 (10,1%), dado que, no período 1998/99, o respectivo aumento tinha sido de 16,4%;
- Esta variação é explicada essencialmente pelo aumento das rubricas "Edifícios e outras construções" (2,9 milhões de contos), "Equipamento adm. soc. mob. div."(1 milhão de contos) e "Obras em curso" (1,4 milhões de contos);
- Inversamente, mas não suficientes para contrariar decisivamente a referida tendência de crescimento, variaram as rubricas "Material de transporte", "Imobilizações c/adiantamentos" e "Custos plurienais", as quais, cumulativamente, decresceram cerca de 1 milhão de contos.

Deve comentar-se ainda, particularmente no que se refere aos imóveis, em obediência ao plano de contas em vigor em 2000, que continuam a não se distinguir os bens afectos à própria actividade dos investimentos financeiros[1].

[1] Independentemente de esta necessidade de informação poder ser satisfeita através de um adequado anexo às demonstrações financeiras, esta desagregação terá obrigatoriamente que ser posta em prática em 2002, com a introdução do POCISSSS.

Por outro lado, sobre a mesma matéria de enquadramento, deve salientar-se o facto de que, apesar da venda de imóveis que tem vindo a ser efectuada ao longo dos últimos anos (com transferência dos respectivos valores líquidos para o FEFSS), continuam a verificar-se acréscimos contabilísticos deste património, o qual, no período em análise, registou um incremento de valor de cerca de 2,9 milhões de contos.

12.4.8 – Reservas

As Reservas têm denotado comportamento crescente ao longo dos anos. O ano de 2000 não foge a essa regra e, assim, cresceram em termos absolutos 59,9 milhões de contos, ou seja, mais 8,7%, acréscimo que se enquadra nos padrões habituais (vide ponto 12.4.3.3).

Esta variação é praticamente justificada pelo incremento da rubrica "Reserva geral do sistema", que, no período em análise, cresceu em termos absolutos 57,3 milhões de contos, o qual foi acompanhado, mas em proporções bastante mais modestas, pelo ligeiro acréscimo verificado no saldo da "Reservas especiais" (mais 2,6 milhões de contos).

12.4.8.1 – Reserva geral do sistema

Conforme decorre do PCISS, a rubrica "5.01 – Reserva geral do sistema", expressa a situação líquida decorrente da actividade do sector, omitindo as reservas subordinadas a determinados fins e a componente "Resultados Líquidos".

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, esta rubrica pode ser decomposta como segue:

a) Agregação dos saldos inscritos nas contas individuais dos organismos que consolidam;

b) Saldo consolidado da rubrica do Passivo "IGF-C/Contribuições e Adicionais" nas mesmas contas individuais, o qual reflecte, de acordo com os princípios contabilísticos inerentes ao PCISS, o valor contabilístico dos saldos da dívida de contribuintes;

c) Saldo agregado da conta "Transferências - Dotação orçamental - Sector da Segurança Social para financiamento de despesas de capital - PIDDAC", de modo a fazer repercutir na situação líquida o valor dos investimentos efectuados no exercício;

d) Saldo consolidado de outras "regularizações de consolidação".

O quadro XII.38 expõe a decomposição atrás descrita, no período de 1998a 2000:

Quadro XII.38 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Designação		1998	1999	2000	Variações 1998/99		Variações 1999/00	
					Absoluta	%	Absoluta	%
RGS - ISS		165.897,5	193.943,8	237.956,1	28.046,3	16,9	44.012,3	22,7
IGF - C/Contribuições e Adicionais		428.650,8	448.586,4	462.293,9	19.935,6	4,7	13.707,5	3,1
PIDDAC		(1.109,7)	(1.352,3)	(1.692,0)	(242,6)	(21,9)	(339,7)	(17,9)
Outras Regularizações		(11.495,6)	(12.469,5)	(12.510,9)	(973,9)	(8,5)	(41,4)	(7,8)
Totais	**PTE**	**581.943,0**	**628.708,4**	**686.047,1**	**46.765,4**	**8,0**	**57.338,7**	**9,1**
	€	**2.902.719,4**	**3.135.984,3**	**3.421.988,5**	**233.264,8**		**286.004,2**	

Fonte: Relatórios sobre a CSS de (1998 e 1999) e informação do IGFSS (2000)

A rubrica "IGF-C/Contribuições e Adicionais", principal componente destas reservas e que reflecte no seio do "capital" do sistema da segurança social a situação das dívidas de contribuintes, mas cujo valor efectivo depende do grau de cobrabilidade desta dívida de contribuintes que lhe está subjacente, contribuía para esta, em 2000, com 462,3 milhões de contos.

A integração dos saldos referentes à RGS dos balanços das instituições que constituem o universo do sistema de segurança social, apresentou, em 2000, um montante de cerca de 238 milhões de contos, traduzindo-se pela obtenção de resultados contabilísticos positivos desde 1997 e pela transferência da rubrica "Resultados transitados " para a rubrica RGS-ISS.

12.4.8.2 – Reservas especiais

O valor contabilístico das "Reservas especiais", era, no final de 2000, de cerca de 30,1 milhões de contos, registando, como vem sendo norma, ligeiros acréscimos em relação aos exercícios anteriores (vide ponto 12.4.2.3).

As situações integradas nesta rubrica não se revestem de homogeneidade e em parte não se enquadram verdadeiramente no conceito de reservas, derivando, as que se podem qualificar como tal, de situações herdadas do antigo sistema, constituindo-se, mesmo, estas, de modo geral, mais como fontes de responsabilidades reais e potenciais para o sistema[1].

12.4.8.3 – Reservas matemáticas

Conforme decorre do ponto 12.4.3.3, o valor destas reservas na CSS consolidada tem-se mantido praticamente estacionário, e o respectivo montante inscrito no Balanço em 2000, 28.386,4 milhares de contos, era totalmente imputável ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais. O

[1] Conforme desenvolvido em anteriores Pareceres, anteriormente a 1998.

Centro em questão, dotado de lei orgânica com efeitos a partir de 1 de Junho de 1999, sucedeu nas competências à extinta Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais[1].

Esta instituição foi objecto de uma auditoria por parte deste Tribunal[2] relativamente à gerência de 1999, a qual não teve qualquer referência no Parecer sobre a CSS/99, dado que o respectivo relatório não foi aprovado em tempo útil para tal. Na auditoria em questão foram detectadas diversas deficiências em termos de gestão e no que respeita ao respectivo controlo interno, as quais afectaram a fiabilidade das demonstrações financeiras relativas à referida gerência, conduzindo à emissão de um juízo desfavorável sobre as mesmas. Da mesma decorrem diversas constatações que se mantêm válidas em 2000.

Assim, no que respeita concretamente às **reservas matemáticas verificou-se a sua falta de reforço desde 1990, bem como se constatou que a contabilização das mesmas reservas, até 1989, não teve por base o adequado cálculo actuarial legalmente determinado**. Deve referir-se que, no quadro das leis em vigor (n.º 2 do art.º 30º do DL n.º 160/99, de 11 de Maio, e n.º 2 do art.º 4º do DL n.º 199/99, de 8 de Junho), deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.

Por outro lado, a lei consigna ao Centro para efeitos de cobertura dos riscos de doença profissional, 0,5% da Taxa Social Única, verificando-se que:

- A imputação deste proveito na contabilidade do Centro (independentemente de uma pequena parte, proveniente da Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários, ser cobrada directamente) é feita por estimativa, a partir da comunicação pelo IGFSS, no início (Janeiro ou Fevereiro) de cada ano (n) da relação dos montantes de contribuições cobradas no ano n-2, o que leva a que a execução do orçamento e respectiva prestação de contas se baseie em estimativas;

- Por sua vez o montante anualmente transferido pelo IGFSS não corresponde aos valores que são legalmente imputáveis ao Centro, pois tais transferências são efectuadas com base em previsões de despesas (orçamentos de tesouraria) e consequentes requisições de fundos (como aliás acontece em relação às restantes instituições do sistema), resultando, assim, diferenças, cujo valor fica em poder do IGFSS;

- Contabilisticamente, o CNPRP regista essas diferenças a débito da conta "IGF – Contribuições e adicionais", tendo o respectivo saldo atingido, no final de 2000, 132,4 milhões de contos. Por outro lado, o CNPRP faz reflectir anualmente as receitas de contribuições que lhe são imputadas por lei nos resultados líquidos do exercício e, posteriormente, nos resultados transitados.

Assim verifica-se que, a par da não existência de um adequado Fundo de Reserva para garantir a eventualidade de riscos profissionais, a maior parte das receitas a isso consignadas têm estado a ser retidas no IGFSS. Este facto, que deriva da aplicação do princípio de unidade de tesouraria do sistema, que é precisamente centralizada no IGFSS, não prejudica a constituição do Fundo em questão,

[1] Apesar de prevista na Lei n.º 28/84 e confirmada pelos Decretos-Lei n.º 35/96, de 2 de Maio, e n.º 115/98, de 4 de Maio (Leis Orgânicas do Ministério do Trabalho e da Solidariedade), a referida transferência de competências só veio a concretizar-se através da publicação da respectiva Lei Orgânica, ou seja, o Decreto-Lei n.º 160/99, de 11 de Maio.

[2] Relatório n.º 57/01-2.ªS "Auditoria ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais", publicado no site do TC, em www.tcontas.pt

devendo referir-se ainda que, no quadro legal actual, só ao excedente, apurado em relação às necessidades desse Fundo, poderá ser legalmente dado o destino que melhor for entendido no âmbito da boa execução do OSS como um todo.

Na situação presente, pode afirmar-se que os saldos constituídos no IGFSS têm contribuído para o financiamento do Sistema de Segurança Social e, nessa medida, para os saldos apurados em termos globais que têm sido canalizados para o IGFCSS (FEFSS).

A solução deste problema passa pela revisão actuarial dos valores contabilizados em reservas matemáticas de acordo com os critérios legalmente determinados e pela constituição de um adequado Fundo de Reserva que seja suficiente para a cobertura das responsabilidades a cargo do CNPRP.

No que respeita a este problema parece haver contradição em termos de interpretação da Lei entre o IGFSS e o CNPPRP, conforme decorre do que foi alegado pelos responsáveis destas instituições no âmbito do contraditório daquela auditoria, contradição que importa ser ultrapassada à luz do que se refere anteriormente.

12.4.9 – Demonstração de resultados líquidos

O quadro seguinte reflecte a evolução das rubricas incluídas na DRL quanto aos exercícios de 1998 a 2000:

Quadro XII.39 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1998/00

(em milhares de contos)

Rubricas	1998		1999		2000		Evolução (%)	
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	1998/99	1999/00
Proveitos								
Correntes e financeiros								
Contribuições	1.484.610,9	73,9	1.610.008,5	73,8	1.758.078,9	73,1	8,4	9,2
Adicional ao IVA	78.000,0	3,9	80.000,0	3,7	87.000,0	3,6	2,6	8,8
Receitas financeiras	16.598,3	0,8	13.130,7	0,6	17.695,8	0,7	(20,9)	34,8
Prestação de serviços	1.325,0	0,1	1.404,1	0,1	1.447,4	0,1	6,0	3,1
Outros	8.264,9	0,4	6.765,7	0,3	8.680,8	0,4	(18,1)	28,3
Sub-totais	**1.588.799,1**	**79,1**	**1.711.309,0**	**78,4**	**1.872.902,9**	**77,9**	**7,7**	**9,4**
Transferências								
Do SPE	402.448,9	20,0	444.776,8	20,4	511.952,6	21,3	10,5	15,1
Da SCML (Jogos)	14.489,8	0,7	15.657,2	0,7	16.490,2	0,7	8,1	5,3
Do Exterior	354,0	0,0	550,0	0,0	0,0	0,0	55,4	(100,0)
Outras	0,0	0,0	6.539,1	0,3	0,0	0,0	100,0	(100,0)
Sub-totais	**417.292,7**	**20,8**	**467.523,1**	**21,4**	**528.442,8**	**22,0**	**12,0**	**13,0**
Ganhos extraordinários	2.526,3	0,1	1.815,8	0,1	2.635,3	0,1	(28,1)	45,1
Sub-totais	**2.526,3**	**0,1**	**1.815,8**	**0,1**	**2.635,3**	**0,1**	**(28,1)**	**45,1**
Ganhos de exercícios anteriores	67,4	0,0	940,7	0,0	1.115,0	0,0	1.295,7	18,5
Sub-totais	**67,4**	**0,0**	**940,7**	**0,0**	**1.115,0**	**0,0**	**1.295,7**	**18,5**
Totais	**2.008.685,5**	**100,0**	**2.181.588,6**	**100,0**	**2.405.096,0**	**100,0**	**8,6**	**10,2**
Custos								
Correntes e financeiros								
Prestações sociais	**1.689.314,9**	**84,1**	**1.843.758,3**	**84,5**	**2.022.510,4**	**84,1**	**9,1**	**9,7**
Dos regimes	1.576.887,0	78,5	1.713.517,2	78,5	1.869.770,5	77,7	8,7	9,1
De acção social	112.427,9	5,6	130.241,1	6,0	152.739,9	6,4	15,8	17,3
Outros	**74.326,5**	**3,7**	**82.323,8**	**3,8**	**89.098,4**	**3,7**	**10,8**	**8,2**
Forn. Serv. Terceiros	15.171,6	0,8	17.199,0	0,8	18.915,0	0,8	13,4	10,0
Desp com Pessoal	49.499,8	2,5	54.079,9	2,5	56.363,9	2,3	9,3	4,2
Desp. Financeiras	150,6	0,0	101,5	0,0	189,9	0,0	(32,6)	87,1
Outras desp. encargos	1.602,9	0,1	2.326,2	0,1	3.106,2	0,1	45,1	33,5
Impostos	2.428,0	0,1	1.724,9	0,1	2.519,9	0,1	(29,0)	46,1
Amort reint. Exercício	4.251,3	0,2	5.643,6	0,3	6.468,2	0,3	32,7	14,6
Outros	1.222,3	0,1	1.248,7	0,1	1.535,3	0,1	2,2	23,0
Sub-totais	**1.763.641,4**	**87,8**	**1.926.082,1**	**88,3**	**2.111.608,8**	**87,8**	**9,2**	**9,6**
Transferências p/ outros sectores	119.468,0	5,9	120.972,4	5,5	163.534,2	6,8	1,3	35,2
Sub-totais	**119.468,0**	**5,9**	**120.972,4**	**5,5**	**163.534,2**	**6,8**	**1,3**	**35,2**
Perdas extraordinárias do exercício	45,3	0,0	43,6	0,0	72,3	0,0	(3,8)	65,8
Sub-totais	**45,3**	**0,0**	**43,6**	**0,0**	**72,3**	**0,0**	**(3,8)**	**65,8**
Perdas de exercícios anteriores								
FEFSS	100.000,0	5,0	100.000,0	4,6	100.000,0	4,2	0,0	0,0
Outras	292,0	0,0	217,0	0,0	648,4	0,0	(25,7)	198,8
Sub-totais	**100.292,0**	**5,0**	**100.217,0**	**4,6**	**100.648,4**	**4,2**	**(0,1)**	**0,4**
Resultados								
Aplicados	423,6	0,0	(6.550,6)	(0,3)	(17.480,2)	0,7	(1.646,4)	366,8
Líquidos	24.815,2	1,2	40.824,1	1,9	11.752,1	0,5	64,5	(71,2)
Sub-totais	**25.238,8**	**1,3**	**34.273,5**	**1,6**	**29.232,3**	**1,2**	**35,8**	**(14,7)**
Totais	**2.008.685,5**	**100,0**	**2.181.588,6**	**100,0**	**2.405.096,0**	**100,0**	**8,6**	**10,2**

Fonte: DRL de 1998 a 2000

A evolução dos resultados totais[1] evidenciados na DRL, no período em questão, revelam que oscilaram entre os 25,4 milhões de contos e os 34,3 milhões de contos, contribuindo a conjugação dos dois tipos de resultados para que esses totais permaneçam numa faixa mais estreita de variação.

Esta demonstração financeira justapõe-se em grande parte à CEO, pelo que a maioria dos comentários expendidos sobre esta se aplicam à DRL, remetendo-se em consequência para os pontos 12.3.1, 12.3.2 e 12.3.3.

Este ponto de vista pode ser confirmado pela análise de um dos mapas, que de acordo com o PCISS, é apresentado paralelamente à DRL e CEO e que se designa por "Conciliação dos saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos".

Este mapa partindo da diferença de saldos entre as duas demonstrações financeiras, evidencia as rubricas de custos e proveitos constantes da DRL que não fazem parte da CEO, cujos saldos conjugados explicam a referida diferença.

O quadro seguinte, apresenta o referido mapa, de forma simplificada e ajustado de acordo com o ponto de vista de que, ao saldo da DRL tal como vem expresso nas contas devem ser adicionados os resultados aplicados:

Quadro XII.40 – Conciliação entre os saldos da CEO e da DRL

(em milhares de contos)

Rubricas		Valores
(1)	Saldo da CEO	35.040,7
(2)	Saldo da DRL (incluindo aplicação de resultados)	29.232,3
(3)=(1)-(2)	**Divergência**	**5.808,4**
	Rubricas de conciliação da DRL	
(4)	Amortizações e reintegrações do exercício	6.468,2
(5)	Saldo entre o custo das existências vendidas e consumidas e as compras	52,8
(6)=(4)+(5)	Sub-total	6.521,0
(7)	Ganhos em imobilizações corpóreas e incorpóreas	710,2
(8)	Variação de existências da produção	2,4
(9)=(7)+(8)	Sub-total	712,6
(10)=(6)-(9)	**Diferença**	**5.808,4**

Fonte: CSS/00

Abstraindo dos movimentos associados às existências, as restantes rubricas da conciliação em questão estão associadas às amortizações e aos ganhos em imobilizações, que estão relacionadas com o imobilizado em geral e o património imobiliário em particular, sendo a respectiva situação abordada nos capítulos que tratam destas matérias (vide 12.4.7 a 12.4.9 e 12.12.2).

[1] Os resultados líquidos devem ser associados aos resultados aplicados para determinar um resultado total, pois conforme decorre do sistema contabilístico utilizado, estes últimos constituem-se como saldos do próprio exercício associados às reservas, que, de forma indevida, convencionalmente se mantêm alheios à rubrica "Resultados líquidos do exercício".

12.5 – Pensões de reforma

As pensões de reforma, constituindo-se, na sua expressão financeira, como o tipo de prestação social mais relevante do sistema de segurança social, determinam decisivamente a respectiva sustentabilidade, estando, em consequência, no cerne de qualquer debate ou discussão sobre o tema, bem como estão subjacentes a qualquer reforma do mesmo que se empreenda ou tente implantar.

Na CSS/00 não tem ainda qualquer efeito as alterações operadas no Sistema de Segurança Social quanto a este aspecto, sendo, no entanto, de realçar quanto às mesmas o seguinte:

- No desenvolvimento do princípio da contributividade, no que se refere ao subsistema "previdencial", o n.º 3 do art.º 57 º[1] da Lei n.º 17/2000, de 8 Agosto, (nova LBSSS), prevê que "o cálculo das pensões de velhice tenha por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados de toda a carreira contributiva.";
- Em termos de enquadramento institucional, deve destacar-se que o Centro Nacional de Pensões, organismo afecto à gestão operacional das pensões de reforma, até então autónomo, e que passou a estar integrado no Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS)[2].

Nesta área, um dos aspectos mais significativos que se tem registado nos últimos anos, prende-se com o esforço de capitalização operado tendo essencialmente em vista alargar o fundo de garantia relativamente às responsabilidades futuras do sistema no tocante às pensões de reforma, que tem conduzido a acréscimos regulares dos valores afectos ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

Apresentam-se a seguir com referência ao período 1998/00, os dados financeiros e físicos relativos às pensões de reforma desagregadas por regimes – Regime Geral (RG), Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), destacando-se dos RNCE o *complemento social*[3] das pensões estatutárias ou regulamentares do RG, nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro.

Em 2000, o volume total de despesas com pensões foi de 1.405,1, milhões de contos, incluindo os montantes processados no Continente pelo CNP transferidos para as RA, no valor de 19,9 milhões de contos e 28,3 milhões de contos respectivamente quanto às RA dos Açores e RA da Madeira.

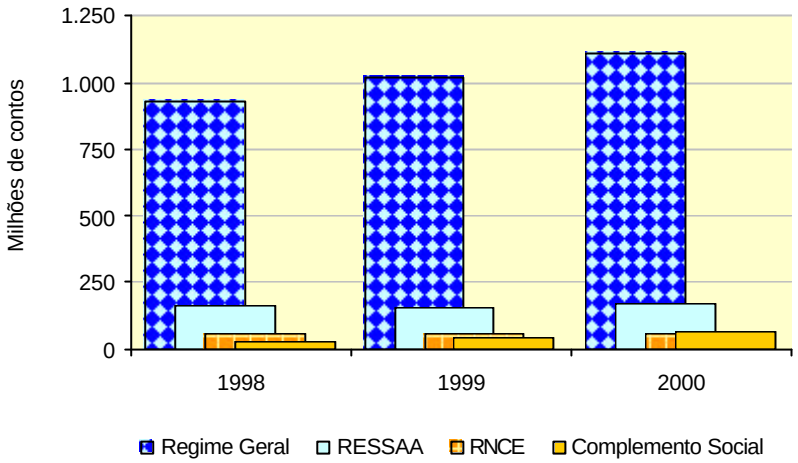
O gráfico XII.9 apresenta os dados financeiros relativos às pensões de reforma no período em questão:

[1] Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, de 18 de Fevereiro.

[2] De acordo com a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio), regulamentado nesta matéria pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, que aprovou os Estatutos do ISSS, e complementado pela Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, que aprovou a respectiva estrutura orgânica.

[3] O *complemento social* corresponde à diferença entre valor da pensão calculada, ou seja o valor garantido, e o valor estatutário, periodicamente estabelecido, da pensão mínima do Regime Geral.

Gráfico XII 9 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes



O quadro XII.41 reflecte os montantes da despesa com pensões em cada um dos três regimes e do complemento social e a sua variação anual no período considerado:

Quadro XII.41 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regimes		1998	%	1999	%	2000	%	1998/99	? %	1999/00	? %
Regime Geral		930.079	79,0	1.015.746	79,3	1.109.610	79,3	85.667	9,2	93.864	9,2
RESSAA		160.037	13,6	159.903	12,5	169.545	12,5	(134)	(0,1)	9.642	6,0
RNCE		57.912	4,9	59.193	4,6	61.231	4,6	1.281	2,2	2.038	3,4
Complemento Social		*29.482*	*2,5*	*45.728*	*3,6*	*64.709*	*3,6*	*16.246*	*55,1*	*18.981*	*41,5*
Totais	**PTE**	**1.177.510**	**100**	**1.280.570**	**100**	**1.405.095**	**100**	**103.060**	**8,8**	**124.525**	**9,7**
	€	**5.873.395,1**		**6.387.456,2**		**7.008.584,3**		**514.061,1**		**621.128,1**	

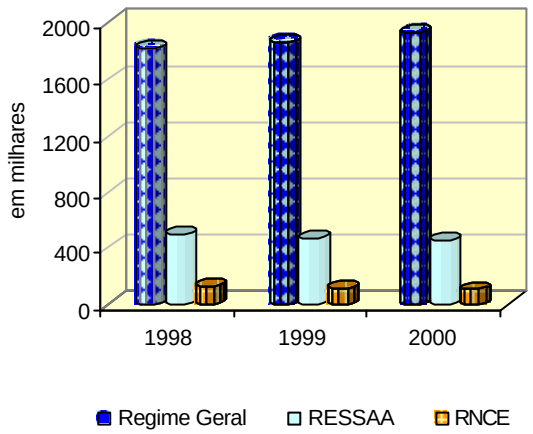
Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Dos valores apresentados podem retirar-se as seguintes ilações:

- Em 2000, o volume total de despesas com pensões foi de 1.405,1, milhões de contos, sendo 1.109,6 milhões de contos relativos ao regime geral, ou seja, 79,3%, proporção que se manteve praticamente constante ao longo do período, assim, como as respectivas taxas de crescimento (9,2%);
- Por sua vez, as pensões relativas aos RNCE e RESSAA assumiram comportamento semelhante, neste caso, tanto em termos absolutos como relativos, pelo que o crescimento global se explica em grande parte pela evolução do denominado complemento social, que evoluiu respectivamente em 1998/99 e 1999/00, 51,1% e 41,5%, tendo representado em 2000, 64,7 milhões de contos.

No que se refere aos dados físicos, o número de pensionistas dos três regimes evoluiu conforme segue:

Gráfico XII 10 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime



No quadro XII.42 apresenta-se o desenvolvimento por regimes espelhado no gráfico anterior:

Quadro XII.42 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime

(em milhares)

Regimes	1998	1999	2000	? %	
				1998/99	1999/00
Regime Geral	1.810	1.863	1.928	2,9	6,5
RESSAA	498	466	446	(6,4)	(10,4)
RNCE	123	112	106	(8,9)	(13,8)
Totais	**2.431**	**2.441**	**2.480**	**0,4**	**2,0**

Fonte: CSS/00

Os dados apresentados suscitam os seguintes comentários:

- Verificou-se crescimento no número total de pensionistas, atingindo-se, em 2000, os 2.480 milhares, tendo aumentado 2,0% no último ano em análise, superior ao incremento verificado no período antecedente (0,4%);
- Esta evolução deveu-se ao número de beneficiários afectos ao regime geral, que aumentou de 1999 para 2000 em 65 mil pensionistas, número superior ao período transacto, dado que nos restantes regimes o número de pensionistas tem vindo a decrescer.

Com base nos dados anteriormente analisados, designadamente os respeitantes à despesa total efectuada em cada um dos regimes e ao número total de pensionistas a eles afectos, calculou-se o valor das pensões médias anuais e mensais, por regime, e a sua evolução no triénio 1998/00:

Quadro XII.43 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime

(em contos)

Regimes	1998		1999		2000		? %	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	1998/99	1999/00
RG	520,9	37,2	553,1	39,5	585,4	41,8	6,2	5,8
RG + Comp. Social	*537,4*	*38,4*	*578,0*	*41,3*	*619,4*	*44,2*	*7,6*	*7,2*
RESSAA	313,8	22,4	331,7	23,7	371,8	26,6	5,7	12,1
RNCE	456,0	32,6	503,8	36,0	561,8	40,1	10,5	11,5
Totais	**486,1**	**34,7**	**525,7**	**37,6**	**570,9**	**40,8**	**8,1**	**8,6**

(1) Despesa total no regime/número médio de pensionistas no regime

(2) Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/00

As pensões médias calculadas sugerem o seguinte:

- As pensões médias do RG foram as mais elevadas ao longo do período considerado, tendo sido apurados 585,4 contos/ano, seguindo-se os RNCE e o RESSAA, respectivamente com 561,8 e 371,8 contos/ano. Considerando a média relativa ao RG acrescida do complemento social, esta atingiu 619,4 contos/ano, ou seja, cerca de 44,3 contos/mês por beneficiário;
- As taxas de crescimento das pensões médias do regime geral (incluindo o complemento social) aumentaram de 1998 para 1999 e de 1999 para 2000 respectivamente 7,6% e 7,2%;
- Quanto aos RNCE (com exclusão do complemento social) os acréscimos foram superiores (10,5% e 11,5%);
- Registou-se uma maior variabilidade no que respeita ao RESSAA, pois, no primeiro período, a pensão média aumentou 5,7%, enquanto no segundo o acréscimo foi de 12,1%, o que se deveu a uma actualização extraordinária intercalar, conforme Portaria n.º 403/2000, de 14 de Julho.

12.5.2 – Capacidade de autofinanciamento do sistema

Um dos vectores fundamentais para a análise da sustentabilidade do sistema consiste no estabelecimento da relação entre os seus beneficiários activos, que determinam a respectiva base financeira em termos de contribuições, e o número de pensionistas, cujas pensões são suportadas pelo mesmo.

Para obter um mínimo de congruência na respectiva leitura, considerou-se uma série de dados alargada a cinco anos, conforme se evidencia no quadro XII.44:

Quadro XII.44 – Relação entre Beneficiários e Pensionistas

Pensões	1996	1997	1998	1999	2000
Beneficiários activos	**4.154**	**4.211**	**4.276**	**4.332**	**4.424**[(1)]
Pensionistas	**2.390**	**2.414**	**2.431**	**2.441**	**2.480**
Regime geral	1.706	1.761	1.810	1.863	1.928
RESSAA	546	522	498	468	446
Regime não contributivo	138	131	123	112	106
Beneficiários activos/Pensionistas	**1,74**	**1,74**	**1,76**	**1,77**	**1,78**
Beneficiários activos/Pens. do Reg. Geral	**2,43**	**2,36**	**2,36**	**2,33**	**2,29**

Enquanto a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas revela uma relativa estabilidade nos últimos anos, a relação entre os primeiros e os pensionistas do regime geral revela uma tendência descendente, embora moderada.

Essa relação tem expressão financeira no cotejo entre contribuições e pensões, que, de uma forma simplista, apresenta a capacidade de autofinanciamento do sistema. Tendo em conta este objectivo construiu-se relativamente ao período em causa, o quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Rubricas e indicadores	1996	1997	1998	1999	2000
Contribuições	1.225,4	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1
Pensões de reforma	1.031,2	1.097,1	1.177,5	1.280,5	1.405,1
Grau de cobertura					
(Contribuições/Pensões)	**1,19**	**1,25**	**1,26**	**1,26**	**1,25**
Pensões por regimes					
Geral	802,1	861,0	930,1	1.015,7	1.109,6
RESSAA	161,0	160,6	160,0	159,9	169,6
Não contributivos	68,1	75,5	87,4	104,9	125,9
Grau de cobertura					
Contribuições/Pensões-Reg. geral	**1,53**	**1,59**	**1,60**	**1,59**	**1,58**

Fonte: CSS/96 a CSS/00

Independentemente de se considerar como mais importante o segundo, pois espelha a capacidade das contribuições cobrirem as despesas com pensões do regime geral (ou previdencial segundo a nova Lei de Bases), os dois indicadores revelam uma relativa estabilidade.

A relação "Contribuições/Pensões do regime geral" expressa que, grosso modo, 2/3 das contribuições se tem destinado ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente se tem dirigido a outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas.

12.5.3 – Sistemas de Atribuição e Controlo de Pensões

A melhoria significativa exigida na gestão dos recursos financeiros existentes e futuros é possível através de um maior e melhor aproveitamento dos sistemas de informação que promova a eficiência dos processos principais do SSSS e contribua para a melhoria da qualidade da informação disponível para gestão do sistema.

O Tribunal de Contas, reconhecendo a importância da gestão dos recursos financeiros do Sistema de Solidariedade e da Segurança Social para a economia portuguesa, inscreveu no seu Programa de Fiscalização para 2001, a realização de uma **auditoria aos processos e sistemas de atribuição e controlo de pensões**.

Dado que uma componente significativa dos processos relativos a este sistema está informatizada, o Tribunal de Contas considerou importante examinar também a infra-estrutura tecnológica que os suporta, com o objectivo de avaliar em que medida os processos e sistemas de atribuição e controlo de pensões oferecem as garantias necessárias para alcançar os objectivos estabelecidos pela legislação vigente e, consequentemente, a análise dos procedimentos a eles subjacentes, que visam a minimização dos riscos inerentes.

Atendendo ao peso que as pensões do Regime Geral têm no total da despesa com as prestações diferidas, foi entendido que o objectivo central desta auditoria fosse o levantamento e avaliação do sistema de atribuição e controlo das pensões do Regime Geral, em duas vertentes distintas:

- Tramitação processual, quer administrativa, quer financeira; e
- Consequente análise do tratamento automático da informação e do respectivo processamento, pagamento e controlos efectuados.

No primeiro desses aspectos visou-se proporcionar uma visão transversal relativamente ao universo abrangido pelo trabalho a realizar, dando-se especial destaque ao levantamento dos processos envolvidos e à descrição das tramitações a eles inerentes.

Relativamente à segunda vertente, foi necessário efectuar uma análise dos sistemas informáticos e das respectivas aplicações que suportam os processos de atribuição e controlo de pensões.

O universo tratado foi limitado aos processos deferidos no ano de 2000, relativos, exclusivamente, às pensões do Regime Geral – Invalidez, Velhice e Sobrevivência.

Os resultados da auditoria revelaram que a atribuição e controlo de pensões é realizada, na sua generalidade, de forma correcta, assegurando que, nos termos da lei em vigor, as pensões pagas são as pensões devidas. A aplicação da legislação na execução destes processos é, em parte, efectuada por funcionários especializados, de forma a compensar algumas fraquezas no funcionamento do sistema. Considera-se, ainda assim, que, conforme adiante se indica, são necessárias, em algumas áreas, melhorias significativas para assegurar a eficiência e controlo efectivos destes processos.

12.5.3.1 – Processos de atribuição e controlo de pensões

Relativamente aos processos de *"atribuição e controlo de pensões"*, existe um nível adequado de controlos que asseguram o cumprimento das exigências estabelecidas na legislação em vigor; existe, ainda, no entanto, a necessidade de efectuar melhorias significativas nos controlos que visem garantir o controlo financeiro das devoluções a efectuar por pensionistas, relativamente a pagamentos indevidos.

Os testes efectuados sobre os sistemas informáticos confirmaram que os cálculos de pensões do Regime Geral, efectuados durante o ano de 2000, não contêm erros materiais, revelando a existência de controlos efectivos que detectam e corrigem a maioria dos potenciais erros.

Do ponto de vista da eficiência dos processos, existe um mau aproveitamento dos actuais sistemas de informação, faltando, designadamente, integração e uniformização de sistemas inerentes. Esta situação:

- É contraproducente, acarretando as suas debilidades uma carga administrativa adicional e desnecessária ao processo de atribuição e pagamento de pensões;
- Não permite uma interligação de informação operacional e financeira necessária para uma gestão mais precisa do sistema;
- Não contribui para a redução de custos necessários para o seu funcionamento;
- Resulta em que o nível de informação disponibilizado aos elementos do ISSS com contacto directo com o público não é adequado para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Na avaliação das aplicações de suporte, concluiu-se que as existentes não dão uma cobertura suficiente aos regimes de pensões especiais, contribuindo este aspecto para que haja um número significativo de processos cujo cálculo é efectuado manualmente. Assim, as características dos sistemas informáticos utilizados, bem como o desenho das aplicações:

- Não oferecem um rasto de alterações de dados suficiente para averiguar, com um nível de detalhe suficiente, o respectivo histórico;
- Não facilitam o confronto e validação automática de informação introduzida, criando a possibilidade de ocorrência de problemas relacionados com a qualidade da informação produzida;
- Não foram concebidos para poderem dar resposta às inúmeras alterações impostas pela legislação;
- Não permitem a execução on-line de várias estatísticas e relatórios de controlo para uma melhor gestão dos processos.

A organização actual dos processos de atribuição e controlo de pensões também requer alguma melhoria para que se possa assegurar uma maior eficiência do sistema, designadamente:

- A transferência de processos incompletos para o CNP pode e deve ser colmatada no CDSSS da área residencial do requerente;

- Não existem indicadores de qualidade e de eficiência suficientes para que as causas das ineficiências detectadas nos processos sejam corrigidas;
- A carga administrativa relacionada com os cálculos prováveis deve ser transferida para os CDSSS, suportada por aplicações específicas para o efeito;
- Os CDSSS devem ter um maior nível de conhecimentos e os meios necessários para responder e avaliar a qualidade da informação inerente a um requerimento, bem como a capacidade para poder, futuramente, dar uma resposta mais imediata às solicitações de cálculos prováveis.

12.5.3.2 - Processos de Gestão de Sistemas de Informação

Os resultados da avaliação efectuada aos processos dos sistemas de informação apontam para a existência de duas realidades distintas na sua gestão: a realidade actual, que vem de um passado em que o SSSS era descentralizado, com sistemas locais independentes; e uma nova realidade de sistemas, que tem vindo a ser desenvolvida pelo IIES de forma mais centralizada. Convém sublinhar que os processos de gestão dos referidos sistemas com maior impacte sobre o sistema de atribuição e controlo de pensões se encontram repartidos entre o IIES e o CNP.

Em especial quanto a:

Planeamento e Estratégia de Sistemas de Informação

A avaliação efectuada dos processos de Planeamento e Estratégia dos Sistemas de Informação aponta para a existência de uma estratégia definida; no entanto, esta deve ser actualizada e detalhada com os aspectos relacionados com a classificação e segurança da informação do ISSS. É, igualmente, necessário avançar para uma avaliação de riscos das TI para que o ISSS possa formalizar as suas políticas e procedimentos de segurança.

Aquisição e Desenvolvimento de TI

Em termos dos processos de Desenvolvimento e Aquisição de Sistemas e Aplicações, considera-se que existe um controlo razoável sobre as alterações/desenvolvimentos de grande envergadura, embora não exista a aplicação uniforme de uma metodologia *standard* de desenvolvimento.

Operação do Ambiente de TI

Os processos de Operação de Sistemas de Informação requerem algumas melhorias, designadamente em matéria de *Disaster Recovery* e de segurança lógica de sistemas, para que o ISSS possa cumprir adequadamente as suas obrigações no tratamento de dados em termos da privacidade dos dados tratados.

Monitorização da Gestão dos Processos das TI

No caso da Monitorização da Gestão dos Processos das TI, o processo existente no ISSS ainda está numa fase principiante. Futuramente, este será determinante para assegurar que os objectivos estabelecidos na estratégia de sistemas de informação, bem como nas políticas e procedimentos de segurança, sejam cumpridos.

12.5.3.3 – Apreciação global

Reconhece-se o esforço, por parte dos responsáveis do ISSS, para assegurar a correcta atribuição, processamento e pagamento das pensões e um eficaz controlo nos procedimentos subjacentes. Existem, contudo, várias áreas que merecem uma atenção especial por parte do ISSS. A reestruturação e a melhoria dos sistemas do ISSS devem ser realizadas em consonância com a melhoria dos controlos inerentes aos processos afectados. Para efectuar esta transição também deve ser dada a devida atenção ao factor humano, assegurando-se que a implementação dos novos sistemas seja acompanhada pela melhoria dos conhecimentos informáticos dos utilizadores.

12.6– A Acção Social

A acção social, de acordo com a LBSS[1] em vigor em 2000, constituía-se como parte integrante do sistema de solidariedade e segurança social, complementando os regimes geral e não contributivo.

A acção social é levada a cabo principalmente por organismos ou entidades públicas e particulares não lucrativos, com destaque para as IPSS, por via da celebração de acordos[2] que contemplam a prestação de serviços inerentes, que vão ao encontro das necessidades de resposta social, distribuindo-se por áreas e valências sociais, implicando apoios financeiros e técnicos por parte do sistema de segurança social. As instituições de segurança social, essencialmente através dos Estabelecimentos Integrados de Acção Social, podem desenvolver directamente as mesmas actividades.

Do ponto de vista das transferências envolvidas, o apoio às IPSS por parte do OSS consiste na concessão de subsídios da mais diversa natureza, isto é, ao abrigo de acordos de cooperação, subsídios eventuais, subsídios por via do FSS, bem como apoios através de Programas e transferências destinadas a investimento, com destaque para o PIDDAC.

A importância crescente dos apoios em questão, bem como o respectivo potencial tendo em atenção os compromissos que se vêm assumindo, implicam que se trata de uma área a merecer especial atenção, conforme foi reconhecido pelo TC ao promover, em 2000, mas com referência a 1999, a Auditoria aos sistemas de controlo na atribuição de subsídios a IPSS com acordo[3].

12.6.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS

As **despesas e transferências correntes** com acção social, inscritas nas CSS, têm revelado, em comparação com as prestações sociais em geral, um acréscimo relativamente superior à média geral (vide 12.3.3.3).

No quinquénio 1996/00, a respectiva evolução foi a seguinte:

[1] A nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que entrou em vigor em 2001), considera a acção social como regime, fazendo parte do subsistema designado por "Protecção social de cidadania", em contraponto ao sistema "Previdencial".

[2] As normas reguladoras da cooperação entre o sistema da segurança social e as IPSS estão essencialmente vertidas no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, e alterações subsequentes, com destaque para o Despacho Normativo n.º 31/2000, publicado a 31 de Julho. Por outro lado, os novos acordos a celebrar em cada ano e o alargamento dos já existentes têm vindo a ser orientados por Protocolos Anuais estabelecidos entre a tutela e as Uniões sectoriais, no enquadramento que lhes é conferido pelo Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social.

[3] Relatório n.º 37/01-2ªS publicado no website do TC em www.tcontas.pt

Quadro XII.45 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Período 1996/00

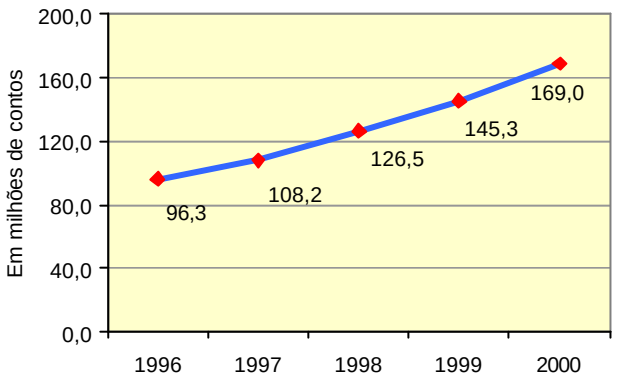
(em milhares de contos; em milhares de euros)

		1996	1997	1998	1999	2000	? % 1996/97	? % 1997/98	? % 1998/99	? % 1999/00
Despesa	PTE	96.253	108.178	126.463	145.348	168.975	12,4	16,9	14,9	16,3
	€	480.107,9	539.589,6	630.794,8	724.992,8	842.843,7				

Fonte: CSS de 1996 a 2000

Os valores anteriores exprimem-se graficamente como segue:

Gráfico XII 11 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Acção Social de 1996 a 2000



A evolução das despesas e transferências correntes nesta área evidenciou, ao longo do período, um crescimento persistente, tendo atingido em 2000 o montante de 169,0 milhões de contos, sendo as respectivas taxas de crescimento entre os 12,4% e os 16,9%, com 16,3%, de 1999 para 2000.

No período de 1998 a 2000, as **despesas de capital** destinadas a equipamentos sociais evoluíram como segue:

Quadro XII.46 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

PIDDAC		Valores Anuais			? Absolutos		? Relativos	
		1998	1999	2000	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00
OE – Tradicional		3.880	4.612	3.342	732	(1.270)	18,9	(27,5)
OSS		3.562	4.791	4.500	1.229	(291)	34,5	(6,1)
OE - Integrar		685	498	307	(187)	(191)	(27,6)	(38,4)
FEDER - Integrar		3.250	2.083	1.284	(1.167)	(799)	(35,9)	(38,4)
Totais	**PTE**	**11.367**	**11.984**	**9.433**	**617**	**(2.551)**	**5,4**	**(21,3)**
	€	**56.698,3**	**59.775,9**	**47.051,6**	**3.077,6**	**(12.724,3)**		

Fonte: IGFSS

As despesas de capital na área da acção social, tendo aumentado, de 1998 para 1999, cerca de 5,4%, sofreram um decréscimo significativo no período subsequente, (-) 21,3%, representando em valor absoluto cerca de 2.551 milhares de contos, com relevo para as despesas financiadas por via do OE – tradicional, (-) 1.270 milhares de contos, e pelo FEDER[1] - Programa Integrar, (-) 799 milhares de contos.

12.6.2 – Despesas e transferências correntes por áreas sociais destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados

A desagregação das despesas e transferências correntes por área social, por instituições beneficiárias com mais peso na despesa (IPSS e Estabelecimentos Integrados), destacando os subsídios com acordo de cooperação e eventuais e considerando ainda a respectiva evolução no triénio 1998/00, evidencia-se no quadro que segue:

[1] Não tendo existido em 2000 receita oriunda do FEDER, a despesa em questão foi financiada pelo saldo que transitou do ano anterior (1.678 milhares de contos), tendo ainda transitado um saldo de 328 milhares de contos para 2001.

Quadro XII.47 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Áreas e Rubricas		Valores Anuais[1]			? Absolutos		? Relativos	
		1998	1999	2000	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00
Subsídios a IPSS com acordo		**85.562,7**	**99.401,6**	**119.737,0**	**13.999,2**	**20.335,4**	**16,4**	**20,5**
Infância e Juventude		44.155,6	50.038,0	58.801,0	5.882,4	8.763,0	13,3	17,5
Família e Comunidade		2.862,4	3.554,3	4.666,6	691,9	1.112,3	24,2	31,3
Invalidez e Reabilitação		7.101,1	8.404,1	10.290,6	1.303,0	1.865,5	18,3	22,4
Terceira Idade		31.443,6	37.405,2	45.978,8	5.961,6	8.573,6	18,9	22,9
Subsídios eventuais a IPSS		**3.659,0**	**3.108,1**	**3.048,9**	**(550,9)**	**(59,2)**	**(15,1)**	**(1,9)**
Infância e Juventude		558,6	577,6	703,5	19,0	125,9	3,4	21,8
Família e Comunidade		1.364,9	803,9	908,6	(561,0)	104,7	(41,1)	13,2
Invalidez e Reabilitação		151,4	150,2	75,2	(1,2)	(75,0)	(49,5)	(49,9)
Terceira Idade		1.584,1	1.576,4	1.361,6	(7,7)	(214,8)	(13,6)	(13,6)
Outros subsídios a IPSS		**1.354,5**	**1.514,7**	**1.807,1**	**160,2**	**292,4**	**11,8**	**19,3**
Invalidez e Reabilitação		**1.354,5**	**1.514,7**	**1.807,1**	**160,2**	**292,4**	**11,8**	**19,3**
Subtotal - IPSS		**90.576,2**	**104.024,4**	**124.493,0**	**13.608,5**	**20.568,6**	**15,0**	**19,8**
Func. Estabelecimentos Integrados		**14.125,7**	**15.099,8**	**16.065,4**	**974,1**	**965,6**	**6,9**	**6,4**
Infância e Juventude		8.270,3	8.305,9	8.974,3	35,6	668,4	0,4	0,4
Família e Comunidade		650,5	821,3	926,9	170,8	105,6	26,3	8,1
Invalidez e Reabilitação		852,7	1.200,2	1.220,3	347,5	20,1	40,8	1,7
Terceira Idade		4.352,2	4.772,4	4.943,9	420,2	171,5	9,7	3,6
Subtotal – Estabelec. Integrados		**14.125,7**	**15.099,8**	**16.065,4**	**974,1**	**965,6**	**6,9**	**6,4**
Subtotal - Outras despesas		**21.760,7**	**26.223,3**	**28.316,7**	**4.462,6**	**2.093,4**	**20,5**	**8,0**
Total	**PTE**	**126.462,6**	**145.347,5**	**168.975,1**	**18.885,0**	**23.627,4**	**14,9**	**16,3**
	€	**630.792,8**	**724.990,3**	**842.844,2**	**94.197,5**	**117.853,9**		

[1] Estes valores sofreram uma nova distribuição em comparação com a apresentação do Parecer anterior.

Fonte: Mapa -XXXII das CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Observa-se, em conformidade com o quadro anterior que:

- As IPSS detêm a hegemonia como beneficiárias do OSS neste domínio, sendo que, em 2000, do total das despesas, cerca de 73,7%, considerando a generalidade dos subsídios, foram canalizados para estas instituições, enquanto as despesas afectas aos estabelecimentos integrados representam 9,5%, restando 16,8% para outras despesas com acção social;
- As taxas de crescimento registadas no volume das despesas com subsídios a IPSS com acordo, de 1998 para 1999 e de 1999 para 2000, foram respectivamente de 16,4% e 20,5%, proporções superiores à evolução global das despesas com acção social nos mesmos períodos, que foi respectivamente de 14,9% e 16,3%;

- Assim sendo, dado que as despesas correntes com acção social têm sido as que mais têm crescido quando em comparação com as restantes componentes da despesa das CSS a constatação anterior constitui sem dúvida a principal causa para esse crescimento;
- Tendo em atenção este facto, bem como as tendências de crescimento que se podem indiciar, esta continua a ser uma área a requerer especial atenção no que respeita aos sistemas de atribuição e controlo dos subsídios em questão.

12.6.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais

Os subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação decompostos por áreas sociais, por regiões e IGFSS, apresentavam, em 2000, o seguinte padrão:

Quadro XII.48 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente em 2000

(em milhares de contos; milhares de euros)

Regiões		Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		Total	
		V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Norte		18.987,7	32,3	1.168,4	25,0	2.877,2	28,0	11.574,4	25,2	34.607,7	28,9
Centro		16.691,3	28,4	1.240,4	26,6	2.898,2	28,2	14.321,8	31,1	35.151,7	29,4
LVT		15.078,2	25,6	1.666,8	35,7	3.355,9	32,6	9.980,5	21,7	30.081,4	25,1
Alentejo		3.144,3	5,3	100,2	2,1	606,3	5,9	5.345,9	11,6	9.196,7	7,7
Algarve		2.634,4	4,5	322,9	6,9	363,7	3,5	1.886,5	4,1	5.207,5	4,3
RA Açores		1.910,4	3,2	140,4	3,0	189,4	1,8	1.071,5	2,3	3.311,7	2,8
RA Madeira		354,7	0,6	27,5	0,6	0,0	0,0	406,5	0,9	788,7	0,7
IGFSS		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.391,6	3,0	1.391,6	1,2
Total	**PTE**	**58.801,0**	**100,0**	**4.666,6**	**100,0**	**10.290,7**	**100,0**	**45.978,7**	**100,0**	**119.737,0**	**100,0**
	€	**293.298,2**		**23.276,9**		**51.329,8**		**229.340,8**		**597.245,6**	

Fonte: IGFSS

De acordo com os elementos apresentados, pode observar-se que:

- Em conjunto, as IPSS situadas nas áreas de influência dos ex-CRSS do Norte e Centro, beneficiaram de 58,3% do total dos subsídios, ou seja, cerca de 69,8 milhões de contos. O CRSS de LVT apresentou despesas na ordem dos 30,1 milhões de contos (25,1%), enquanto as restantes regiões e o IGFSS não ultrapassavam os 17%;
- A "Infância e Juventude" representava 49,1% do total dos gastos (58,8 milhões de contos), sendo prevalecente em relação às restantes áreas sociais, seguindo-se a "Terceira Idade" com 46,0 milhões de contos (38,4%). As outras áreas sociais, "Invalidez e Reabilitação" e "Família e Comunidade", representavam, respectivamente, 8,6% e 3,9% do total da despesa.

12.7 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema

As áreas do emprego e formação profissional têm um peso significativo nas contas da Segurança Social, tendo em atenção não só as prestações de desemprego, entendidas como fazendo parte do leque prestacional do sistema, bem como as políticas de emprego e formação profissional propriamente ditas, as quais, para além de terem reflexos directos nas demonstrações financeiras, implicam custos indirectos para o sistema de segurança social, políticas cujos resultados têm vindo a ser insuficientemente avaliados, e onde existem importantes lacunas no sistema de informação disponível.

12.7.1 – Prestações de desemprego

O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego são as principais despesas que estão associadas à política de emprego no que se refere às CSS e, em termos de sistema, como atrás foi referido são considerados como prestações sociais inseridas no regime geral[1].

Sobre este tema foi efectuada uma auditoria pelo TC[2], tendo por objectivo avaliar os sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego, tendo para o efeito reunido a informação disponível e procedido a verificações num conjunto de centros distritais da segurança social (Évora, Setúbal, Vila Real e Viseu).

No período que decorreu entre 1996 e 2000 os subsídios em questão, os quais, como prestações sociais, se seguem às pensões em termos de importância relativa no contexto dos OSS e CSS, tiveram a seguinte evolução:

Quadro XII.49 – Subsídios de Desemprego - 1996/00

(em milhões de contos; em milhões de euros)

		1996		1997		1998		1999		2000	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de Desemprego		94,0	67,7	91,6	68,1	90,1	67,7	99,5	67,8	116,4	72,3
Subsídio Social de Desemprego		42,1	30,3	40,7	30,2	41,1	30,9	43,4	29,6	43,1	26,8
Outras prestações		2,7	2,0	2,3	1,7	1,9	1,4	3,8	2,6	1,5	0,9
Total	**PTE**	**138,8**	**100,0**	**134,6**	**100,0**	**133,1**	**100,0**	**146,7**	**100,0**	**161,0**	**100,0**
	€	**692,3**		**671,4**		**663,9**		**731,7**		**803,1**	

Fonte: CSS

Deve referir-se que os totais em cada ano, sendo considerados nos Relatórios anexos às CSS como subsídios de desemprego em geral, englobam uma pequena parte, designada por "outras prestações", que, em 1999, incluiu como factor extraordinário a "compensação por cessação de contratos de

[1] 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.

[2] Relatório n.º 05/02-2ª S, "Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo de prestações de desemprego", disponível no site do TC em www.tcontas.pt

trabalho" atribuída aos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira, no montante de 2,2 milhões de contos. O valor remanescente, 1,6 milhões de contos, dizendo fundamentalmente respeito a "Indemnizações compensatórias por salários em atraso", incluí ainda "Compensação salarial por suspensão temporária de contrato de trabalho (lay – off)", "Garantia salarial" e, como parcela nova em 2000, o "Subsídio de desemprego parcial" [1].

No que respeita estritamente aos subsídios de desemprego, o quadro anterior suscita os seguintes comentários:

- O subsídio de desemprego persistiu na sua tendência ascendente desde 1998, após um período em que tinha descido moderadamente, pois de 1999 (em que atingiu quase 100 milhões de contos) para 2000, cresceu para 116,4 milhões de contos[2];
- Em contrapartida, o subsídio social de desemprego manteve-se relativamente estacionário no período em questão, tendo oscilado entre 40,7 milhões de contos em 1997, e os 43,4 milhões de contos em 1999, assumindo em 2000 um valor muito próximo deste último, ou seja, 43,1 milhões de contos.

No quadro XII.50 apresentam-se os dados físicos relativos ao número de desempregados registados pelo sistema:

Quadro XII.50 – Número Médio de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1996/00

(unidades)

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Subsídio de Desemprego	101.129	54,0	92.501	54,4	87.582	52,3	87.732	53,8	98.152	58,9
Subsídio Social de Desemprego	86.075	46,0	77.687	45,6	79.802	47,7	75.439	46,2	68.487	41,1
Total	**187.204**	**100,0**	**170.188**	**100,0**	**167.384**	**100,0**	**163.171**	**100,0**	**166.639**	**100,0**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social e informação do IGFSS no que se refere a 1999 e 2000 (dados provisórios).

Globalmente, enquanto que em 1996 o número total de beneficiários se aproximava dos 190.000, nos anos subsequentes esse número oscilou entre os 163.171 em 1999 e os 167.384 em 1998, tendo no entanto aumentado, de 1999 para 2000, para 166.639 beneficiários. Devem aguardar-se no entanto os números definitivos quanto a 1999 e 2000.

No que respeita à distribuição entre os dois tipos de subsídio verifica-se que preponderam os beneficiários de subsídio de desemprego, cujo número atingiu a proporção máxima em 2000 (58,9%), com um número próximo dos 100.000, o qual só tinha sido superado no início do período.

[1] Nova figura prevista no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.

[2] De acordo com o IGFSS este aumento de despesa reflecte as alterações introduzidas no regime legal do subsídio pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.

No quadro XII.51 apresentam-se os subsídios médios mensais desde 1985[1] até 2000, relativamente às prestações de desemprego ora em causa, de acordo com os dados disponíveis[2]:

Quadro XII.51 – Desemprego - Evolução dos Subsídios Médios Mensais – 1985/00

(em contos)

Subsídio médio beneficiário/mês	Anos	Subsídio Desemprego	Subsídio Social Desemprego
	1985	73,9	3,4
	1986	29,1	17,3
	1987	28,4	21,0
	1988	32,9	20,3
	1989	32,3	24,3
	1990	36,5	26,9
	1991	42,7	27,8
	1992	47,2	32,0
	1993	59,9	36,2
	1994	71,4	41,6
	1995	79,0	41,1
	1996	77,5	40,7
	1997	82,5	43,6
	1998	85,7	42,9
	1999	94,5	47,9
	2000	98,9	52,5

É, assim, possível afirmar que o subsídio de desemprego se apresenta sempre com valores médios superiores ao subsídio social, facto que deriva da base de cálculo que lhes está subjacente, com tendência para um desfasamento cada vez maior entre os dois.

Conforme decorre da auditoria atrás referida e como se pode ver no quadro XII.49, o valor associado a estas prestações, cresceu nos últimos anos, atingindo 161 milhões de contos em 2000, em contraste com a evolução da taxa de desemprego, que tem vindo a descer, atingindo 4,1 % (segundo dados da OCDE) nesse ano, o que a situa próximo do seu nível estrutural. Esta dissonância tem levado entidades independentes, designadamente o Banco de Portugal, a questionar a adequação destas prestações ao fenómeno do desemprego em Portugal e a sua eficácia.

Em face das verificações efectuadas, concluiu-se nesta auditoria que a atribuição das prestações de desemprego apresenta-se como obedecendo aos trâmites estabelecidos na lei e é, por isso, regular. Porém, dado que o cálculo dos subsídios toma por referência as remunerações auferidas antes das situações de desemprego, os atrasos no registo de remunerações repercutem-se negativamente no atempado processamento dessas prestações.

[1] Ano em que esta modalidade de prestação social passou a estar inserida no leque de prestações oferecidas pelo sistema.

[2] Os valores dos subsídios médios mensais aqui apresentados diferem dos valores constantes do Parecer sobre a CSS/99, devido a alteração metodológica do respectivo cálculo.

Quanto ao controlo, a auditoria em questão não avaliou a vertente constituída pelo acompanhamento dos beneficiários e verificação *in loco* da sua situação, tendo-se centrado na vertente do tratamento das informações existentes no próprio sistema de segurança social, de modo a acautelar recebimentos do subsídio por parte de quem já não reúne as condições para a sua percepção. O juízo que se pode formular a este respeito, em face das verificações efectuadas, é a de que o controlo era fraco ou inexistente:

- Em primeiro lugar, porque, no período a que se reporta a auditoria, continuava a não existir uma base nacional de beneficiários e porque não era uma única aplicação informática abrangendo todo o território nacional que suportava o processamento dos subsídios. Para colmatar esta deficiência está em curso, no âmbito da segurança social, uma acção de constituição de uma base da dados a nível nacional (que nas alegações havidas no contraditório dessa auditoria se informa existir desde o início de 2002) a qual pretende efectuar o confronto dos dados processados em todos os centros distritais de modo a detectar sobreposições, acção cujos resultados actualizados não foram comunicados ao Tribunal;

- Foi ainda constatado que grande parte das prestações de desemprego indevidas se deve a ineficiência dos serviços ao tratar com considerável atraso algumas das informações que afluem ao sistema de segurança social respeitantes à nova situação dos respectivos beneficiários. Foi, em concreto, verificado no serviço em que se processou uma verificação deste tipo que, entre a ocorrência do facto gerador da perda do direito à prestação e o seu conhecimento e tratamento adequado, podem decorrer, em alguns casos, no mínimo 6 meses, período durante o qual continua o mesmo a ser processado, dando por isso lugar a uma prestação indevida. Estas prestações, que têm também outras causas, atingiram no total, cerca de 8 milhões de contos em 2000 (vide ponto 12.10.2).

No âmbito do contraditório dessa auditoria foi prestada a informação de que a partir do segundo semestre de 2001, nuns casos, e do início de 2002, noutros, foram lançadas iniciativas de controlo interno que, a prazo, responderão à totalidade das preocupações e questões colocadas pelo Tribunal.

12.7.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

No OSS e na CSS estão inscritas outras rubricas, para além dos subsídios atrás focados, que se traduzem em receitas, despesas e transferências associadas ao apoio ao emprego, bem como à formação profissional.

Por outro lado, a existência das denominadas políticas activas de emprego implica custos significativos para o sistema, na sua maior parte indirectos e não quantificados, dado que o quadro de informação, nomeadamente na vertente económico - financeira, não está orientado para isso, com as consequências que este facto implica em termos de avaliação das políticas prosseguidas.

O quadro seguinte, considera, quanto ao período 1998/00, as despesas que podem ser imputadas às **políticas de emprego e formação profissional**, de acordo com as origens de financiamento e rubricas orçamentais.

Como excepção a este princípio e no que respeita à componente externa de financiamento do sistema, deve referir-se a contrapartida financeira para isenção/redução contributiva, em relação à qual se optou por incluir no quadro a receita proveniente da UE para esse fim. O valor a considerar deveria ser o custo para o sistema decorrente das isenções contributivas, que se integram no conjunto das políticas

activas de emprego, mas tal não é possível, pois tendo o IGFSS sido questionado mais de uma vez sobre esta matéria, nunca foi obtida qualquer resposta[1].

Quadro XII.52 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos		1998	1999	2000
Financiamento por transferências do OSS:				
Comp. pública nacional das acções de formação profissional		25.891,4	19.910,4	33.090,1
Transferências correntes para emprego e form. profissional		65.359,0	71.634,0	82.579,3
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho		2.689,0	2.944,0	3.312,4
Transferências correntes para o INOFOR		647,6	827,9	950,0
Subtotais		**94.587,0**	**95.316,3**	**119.931,8**
Financiamento por transferências do OE:				
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE		283,3	120,0	3,7
Subtotais		**283,3**	**120,0**	**3,7**
Com financiamentos comunitários – FSE:				
Componente comunitária das acções de formação profissional		121.898,6	152.356,9	70.056.1
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva		439,0	1.755,2	149,9
Subtotais		**122.337,6**	**154.122,1**	**70.206,0**
TOTAIS	**PTE**	**217.207,9**	**249.558,4**	**190.141,5**
	€	**1.083.428,4**	**1.244.792,1**	**948.421,8**

Fonte: IGFSS

O quadro anterior permite adiantar os seguintes comentários:

- O reflexo financeiro geral das políticas em questão sofreu um decréscimo acentuado de 1999 para 2000, pois passou de 249,6 milhões de contos para 190,1 milhões de contos, embora no período antecedente tivesse aumentado cerca de 32,4 milhões de contos;
- No entanto, as áreas financiadas por transferências do OSS registaram de modo geral um crescimento que se acentuou de 1999 para 2000, pois passaram de 95,3 milhões de contos para 119,9 milhões de contos;
- Deste modo, em 2000, a componente nacional de financiamento superou a componente externa, em contraste com os exercícios anteriores, dado que as transferências por via do FSE diminuíram de 154,1 milhões de contos para 70,2 milhões de contos;
- Verificou-se uma redução substancial no que respeita ao apoio da UE em termos de compensação quanto à isenção contributiva conferida às entidades patronais pelo facto de empregarem grupos profissionais específicos como sejam, jovens no seu primeiro emprego e desempregados de longa duração. Tal apoio estava integrado no Programa Operacional

[1] A situação revela preocupante falta de informação básica que terá de ser colmatada face ao disposto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), *maxime* art.º 29.º (mapa XXI) e art.º 34.º n.º 1, alínea r).

Pessoa - Medida 942210 P1, inserida em candidatura relativa a isenção de contribuições, que foi aprovada em 1997, com um vabr total de 999,4 milhares de contos (que se processou em simultâneo com outras candidaturas, o que explica o valor de 1999), a que correspondia uma comparticipação do FSE de 749,6 milhares de contos, a distribuir ao longo de vários anos. Ora, é precisamente a última parcela desse apoio que figura no quadro anterior.

Sobre este último aspecto e de acordo com informação do IGFSS não foram apresentadas mais candidaturas sobre isenções de contribuições dado não estar prevista qualquer medida nesse sentido no âmbito do QCA III. Em consequência os custos desta política passaram a ser integralmente suportados pelo sistema.

O sistema pratica **outras formas de apoio ao emprego**, como sejam as reformas antecipadas e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego.

Neste domínio, nos Pareceres sobre a CSS/98 e CSS/99, para além da isenção contributiva, já objecto de análise, têm sido tratados outros temas como sejam a redução permanente de contribuições e as reformas antecipadas.

Igualmente nos referidos Pareceres, em função da insuficiência de elementos sobre estas matérias, tem sido formulada a recomendação de que seja melhorado e desenvolvido o sistema de informação disponível sobre a matéria, de forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

Ora acontece que, relativamente a 2000, a situação não se alterou, facto que conduz a afirmar que a recomendação em questão não tem sido seguida, pois não foi adaptado e aperfeiçoado o sistema de informação nesse sentido.

Assim, como aconteceu relativamente a 1999, não se dispõem, quanto a 2000, de quaisquer dados sobre o efeito da redução de contribuições, os quais são significativos, tendo em atenção que os valores apurados em 1997 e 1998, mesmo pecando por defeito, atingiram respectivamente 26,0 e 21,3 milhões de contos.

Segundo o apuramento efectuado pelo IGFSS o número de pensionistas em situação de **reforma antecipada** tinha atingido, em 1998, os 36.360 indivíduos, envolvendo custos, em parte considerados como "Pensões", assim como subsídios de desemprego, que se estimavam em cerca de 44,5 milhões de contos e dizendo respeito na sua maior parte a trabalhadores desempregados, que se encontravam perto da idade prevista pelo sistema para a respectiva reforma, isto é, 25.903 indivíduos, ou seja, cerca de 71,2% do total dos reformados em antecipação.

Relativamente a 1999 e 2000, não se dispõem de dados financeiros mas apenas físicos, fornecidos pelo IIES. Assim, o número de beneficiários da medida era respectivamente em 1999 e 2000 de 28.877 e 28.219, os quais, na sua maior parte, eram desempregados. Em 2000, estes últimos representavam 70,4% do total.

12.7.3 – O recurso a linhas de crédito e a adiantamentos do OSS

Para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com transferências do FSE que chegam ao sistema com atraso, relativamente a diversos programas por este co-financiados, nomeadamente os saldos finais relativos ao QCA II, a efectivar até final de 2002, e considerando, por outro lado, que a

União Europeia impõe uma gestão de tesouraria por intervenção operacional, o que implica que os saldos de tesouraria de uma intervenções não podem satisfazer necessidades, ainda que temporárias, de outras, tornou-se indispensável o recurso a financiamento intercalar, através de **empréstimos em conta corrente**, contraídos pelo IGFSS junto da CGD, de forma a permitir uma maior regularidade das transferências para os gestores das intervenções operacionais para fazer face a pagamentos às Entidades Promotoras das acções em questão.

Conforme já referido no Parecer sobre a CSS/99, esta matéria constituiu-se como tema de auditoria, então em curso e já concluída, integrando o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2001. Acresce que, tanto em 1999 como em 2000, o IGFSS transferiu para diversas entidades gestoras, verbas provenientes do OSS, igualmente para pagamento de despesas no âmbito das acções de formação profissional do FSE, constituindo-se como **adiantamentos**, cujo reembolsos se têm vindo a concretizar após a efectivação das transferências do FSE.

12.7.3.1 – Linhas de crédito

Nesta área, apesar de estarem cometidas ao IGFSS as funções de tesouraria e a celebração dos contratos de empréstimo em conta corrente com a CGD, a gestão global dos financiamentos do FSE, destinados a formação profissional era da competência do DAFSE[1].

Como excepção deve referir-se que a Intervenção Operacional Integrar – IOI, geria autonomamente um subprograma incluído na intervenção operacional "Saúde e Integração Social", aprovado pela decisão da Comissão C(94) 380. Este subprograma foi aprovado no contexto do QCA II, tendo sido a sua gestão cometida, entre 1994 e 1996, ao IEFP, passando, em 1996, a ser efectuada por uma Gestora, apoiada por uma Unidade de Apoio Técnico (UAT) que funciona junto do MTS, a qual, em termos genéricos, é denominada IOI. O referido subprograma é constituído por cinco medidas, sendo uma financiada pelo FEDER e as restantes pelo FSE. Destas, apenas a Medida 3, que visa a integração económica e social de pessoas com deficiência, foi financiada intercaladamente pelas linhas de linhas de crédito ora em questão.

Assim, em 1999 e 2000, foram autorizados empréstimos no valor de 60 milhões de contos pelos seguintes Despachos Ministeriais:

(em contos)

Autorização	1999	2000
Desp. Conj. n.º 909/98 (2ª Série), de 98/10/30, do Ministro das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade.	10.000.000	-
Desp. n.º 15 970/99 (2ª Série), de 99/07/28, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade	3.000.000	-
Desp. n.º 19 822/99 (2ª Série), de 99/09/27, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade	17.000.000	-
Desp. n.º 19 525/00 (2ª Série), de 00/08/31, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade		27.000.000
Desp. n.º 19 526/00 (2ª Série), de 00/08/31, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade		3.000.000

[1] O Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, ao determinar a criação do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu IGFSE, estabeleceu igualmente a posterior e gradual extinção do DAFSE e da Comissão de Coordenação do Fundo, Social Europeu, CCFSE. Por sua vez o Decreto–Lei n.º 248-A/2000, de 3 de Outubro, contempla os estatutos do novo Instituto, cuja estrutura orgânica foi objecto da Portaria n.º 1110/2000, de 28 de Novembro.

Os Despachos determinam que os empréstimos deverão efectuar-se em regime de conta corrente e ser negociados com a CGD, bem como definem o respectivo enquadramento genérico, ou seja, quais os montantes, garantia, eficácia e prazo, conforme se sintetiza no quadro seguinte:

Montantes	**3 MC (1999)** **3 MC (2000)**	**10 MC e 17MC (1999)**	**27 MC (2000)**
Banco	CGD		
Regime	Conta corrente		
Garantia	Transferências comunitárias e outras receitas.		
Eficácia	Após comunicação do IGFSS à CGD		
Prazo	Três meses, prorrogáveis por três períodos iguais e sucessivos.		
Finalidade	Financiamento específico no âmbito do FSE		
Objectivos	Adiantar as verbas necessárias para efectuar os pagamentos decorrentes do financiamento específico do FSE, até que se torne possível a sua reposição aquando da transferência dos saldos do referido fundo das fracções anuais do Subprograma Saúde e Integração Social.	Permitir uma maior regularidade das transferências para os gestores das intervenções operacionais.	Garantir uma adequada normalidade no financiamento das acções de formação profissional no âmbito do QCA II e QCA III.

Tendo como finalidade genérica o financiamento relativamente ao FSE, cada linha de crédito destinava-se a fins mais específicos:

Anos	**Valor (em contos)**	**Finalidade**
1999	10.000.000	Programas do QCA II e de Iniciativa Comunitária - PIC
	17.000.000	Programas do QCA II e de Iniciativa Comunitária - PIC
	3.000.000	Intervenção Operacional Integrar - IOI
2000	17.000.000	Programas do QCA II e de Iniciativa Comunitária - PIC
	27.000.000	Programas do QCA II, QCA III e de Iniciativa Comunitária - PIC
	3.000.000	Intervenção Operacional Integrar - IOI

Fonte: IGFSS

Em 1999, o empréstimo de 10 milhões de contos, utilizado desde de 14 de Abril a 13 de Outubro, foi encerrado com um saldo devedor de 8.527,7 milhares de contos, que foi amortizado pela linha de crédito de 17 milhões de contos, tendo no final do exercício um saldo de (-) 7.998,4 milhares de contos, que foi relevado na conta "Outros Credores".

As utilizações do empréstimo de 3 milhões foram totalmente amortizadas após a recepção das transferências comunitárias, o que aliás também aconteceu nos empréstimos anteriores, mas parcialmente.

Em 2000, as utilizações e amortizações foram as seguintes:

a) Empréstimos de 17 e 27 milhões de contos

Período (2000)	Utilização	Amortização	Valor em dívida
Saldo 1999			**7.998.398.572,0**
De 14 Jan a 8 Mar	8.923.320.569,0	14.717.623.137,0	2.204.096.004,0
De 14 Mar a 20 Abr	641.855.145,0	1.718.973.895,0	1.126.977.254,0
De 3 Maio a 5 Maio	266.806.000,0	0,0	1.393.783.254,0
De 12 Maio a 14 Dez	0,0	1.359.325.254,0	34.458.000,0
Total	**9.831.981.714,0**	**17.795.922.286,0**	**34.458.000,0**

b) Empréstimo de 3 milhões de contos

Período (2000)	Utilização	Amortização	Valor em dívida
De 13 Jan a 19 Jan	371.656.844,0	371.656.844,0	0,0
De 24 Jan a 28 Dez	2.630.682.211,0	0,0	2.630.682.211,0
Total	**3.002.339.055,0**	**371.656.844,0**	**2.630.682.211,0**

Tendo em linha de conta as considerações e elementos anteriormente apresentados, bem como observações que decorrem da auditoria efectuada, pode referir-se o seguinte:

- O IGFSS, na elaboração das suas próprias Contas, bem como nas CSS de 1999 e 2000, utilizou a conta "2.39-Outros credores", para relevar o saldo final em dívida à CGD, quando existe no PCISS a conta "2.17-Empréstimos Obtidos", que seria mais apropriada para esse efeito;
- Os encargos financeiros incorridos com a utilização destas linhas de crédito foram em 1999 e 2000 de, respectivamente, 72.569 contos e 157.002 contos. Os respeitantes aos empréstimos no âmbito do DAFSE foram suportados pelo OE, enquanto que os incorridos no âmbito da IOI foram suportados pelos juros credores obtidos pelas aplicações financeiras das verbas movimentadas na mesma conta bancária, procedimento adoptado pelo serviço de gestão financeira do IGFSS, sem que, para o efeito, exista suporte legal;
- Os elevados valores das sucessivas aplicações financeiras, efectuadas com as verbas disponíveis na conta bancária do FSE em que se movimentou o empréstimo de 3 milhões de contos, contraído para financiar o Subprograma da IOI, evidencia a existência de elevados excedentes de tesouraria durante e no final do exercício. Com efeito, verificou-se que, nas datas em que houve utilização da linha de crédito, existiam aplicações financeiras de valores superiores, o que leva a questionar a real necessidade de recorrer aos empréstimos em questão;
- Por outro lado, foi apurado que a taxa média das diversas aplicações financeiras é inferior à taxa média das utilizações dos empréstimos bancários, o que reforça a opinião de que, caso não seja imprescindível, não se considera vantajoso o recurso ao crédito;
- Em 1999, o contrato de empréstimo de 10 milhões de contos, enviado ao TC para efeitos de visto prévio, foi devolvido por o mesmo não originar dívida fundada. Subsequentemente, o

IGFSS não enviou os outros contratos por considerar que, possuindo as mesmas características, não seriam objecto de visto do TC.

É de referir a este respeito, que o IGFSS estava autorizado, nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 9º do DL n.º 259/99, de 7 de Julho (execução orçamental do OSS/99), a prorrogar o prazo de amortização dos empréstimos de curto prazo, contraídos sob a forma de linhas de crédito, para financiamento intercalar de acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE, até à data da publicação do DL de execução orçamental subsequente, caso persistissem atrasos nas transferências do FSE, susceptíveis de provocar a ruptura do abastecimento financeiro dos PO aprovados e em execução. O mesmo regime foi adoptado para o ano 2000, pelo DL n.º 140/2000, de 14 de Julho (art.º 10º). No entanto, o regime previsto nestes diplomas não parece compatível com os conceitos gerais definidos na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública)[1].

12.7.3.2 – Adiantamentos do OSS

Complementarmente às linhas de crédito, o IGFSS, por indicação do DAFSE, transferiu, para diversas entidades gestoras, destacando-se entre elas a Unidade de Gestão do Subprograma Integrar, verbas provenientes do OSS, a título de adiantamento para pagamento de despesas de formação profissional financiadas pelo FSE. Em 1999, os referidos adiantamentos, que ascenderam a 9.188.359 contos, não tinham suporte legal, facto já apontado no Parecer antecedente, com violação do art.º 18.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro.

Estas utilizações de verbas do OSS, denominadas de "alterações ao suporte financeiro", servem para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE (comparticipação comunitária) e são regularizadas após a efectivação das transferências do FSE.

Em 2000, este tipo de operação já tem como base legal o art.º 79º da LOE/2000 e a Portaria n.º 1146/2000 (2ª Série), de 20 de Julho, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, publicada no DR II Série n.º 179, de 4 de Agosto de 2000, e que autoriza o IGFSS a proceder a pagamentos, relacionados com adiantamentos por conta dos saldos finais do QCA II e para o arranque do QCA III, através do OSS, até ao limite de 67 milhões de contos.

Estes movimentos têm reflexo no Balanço de 2000, em subrubrica específica inserida na conta "Outros devedores", que apresentava no final do ano um saldo de 16.405,1 milhares de contos (ver ponto 12.11).

A utilização de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE, embora tenha permitido limitar o valor das utilizações das linhas de crédito contratadas com a CGD, e, consequentemente, diminuídos os encargos bancários suportados pelo DAFSE/OE, não possibilitou que o IGFSS rentabilizasse as referidas verbas através de possíveis aplicações financeiras.

Assim, e embora estas operações tenham potenciado o nível de execução dos Programas Comunitários, colmatando dificuldades financeiras das entidades executoras e beneficiado o Subsector Estado, as mesmas lesaram financeiramente o Subsector Segurança Social.

[1] O Tribunal recomendou no mesmo Relatório de Auditoria (Relatório n.º 2/2002 - 2ª S) que para o futuro deveria ter-se em conta o disposto no art.º 26.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o que já se verificará no exercício de 2002 atento o disposto no n.º 3.º do art.º 51.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro.

12.8 – Rendimento Mínimo Garantido

Esta prestação social[1], introduzida no sistema desde Junho de 1996, foi objecto de análise específica em auditoria levada a cabo pelo TC[2], bem como em sede de Pareceres anteriores. Também no presente Parecer não se foge a essa regra, procurando neste caso, com base nos dados fornecidos em especial pelo IDS em resposta a um questionário do TC, fazer o ponto da situação até 2000, tanto no que se refere à execução orçamental, evolução, em termos físicos e regionais, bem como no que concerne à execução processual. É de registar alguma inconsistência nos dados físicos oriundos do IDS, que se podem considerar como marginais, os quais se reflectem nas várias perspectivas de apresentação da medida, mas não afectando as ilações que se possam retirar.

O RMG é uma prestação pecuniária de carácter temporário, associada a um acordo de programa de inserção cujos objectivos não se esgotam na garantia aos beneficiários de recursos para satisfazer as suas necessidades básicas, pois visam a criação de condições para a respectiva inserção social. Deste modo, um dos indicadores mais importantes da respectiva eficácia são os resultados obtidos quanto à inserção social, o que justifica a sua análise, ainda que sintética.

Por outro lado, a ocorrência de pagamento indevido de prestações, não exclusiva desta prestação social, constitui-se como uma relevante medida de ineficácia do sistema, pelo que também será objecto de referência.

12.8.1 – Execução Orçamental

O quadro XII.53 compara os valores orçamentados com os valores efectivamente gastos, de Junho de 1996 até 31/12/00:

Quadro XII.53 – Orçamento e Despesa do RMG no período 1996/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos		Orçamentos	Orçamentos + Saldos do ano anterior	Despesas	Saldos no final do ano
1996		3.500,0	3.500,0	352,8	3.147,2
1997		25.300,0	28.447,2	9.754,8	18.692,4
1998		34.500,0	53.192,4	39.534,0	13.658,4
1999		37.500,0	51.158,4	55.613.4	(4.455,0)
2000		62.500,0	58.045,0	53.488,0	4.557,0
Total	**PTE**			**158.743,0**	
	€			**791.806,7**	

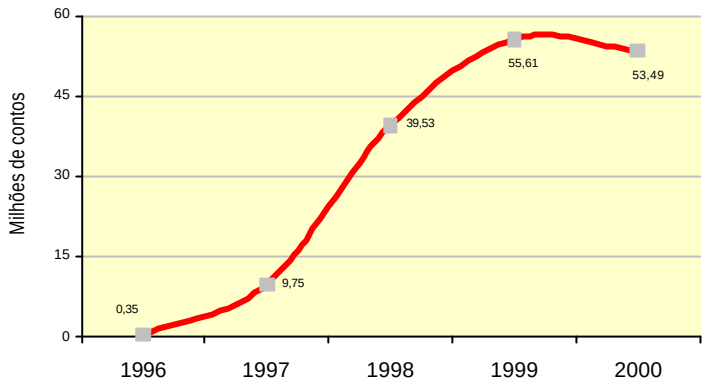
Fonte: IGFSS

[1] A prestação de rendimento mínimo é uma atribuição pecuniária, de carácter variável em função do rendimento e da composição dos agregados familiares dos titulares e calculada ao valor fixado como rendimento mínimo garantido. Este por sua vez é um montante indexado ao valor legalmente fixado para a pensão social do regime não contributivo de segurança social.

[2] Disponível no site do TC em www.tcontas.pt

A evolução das despesas com esta medida, de acordo com o quadro anterior podem reflectir-se graficamente como segue:

Gráfico XII 12 – Despesas com RMG de 1996 a 2000



De acordo com a evolução expressa pelos dados anteriores e respectiva expressão gráfica, pode inferir-se o seguinte:

- Desde o início da implementação da medida até ao final de 2000 foram dispendidos 158,7 milhões de contos, dos quais 109,1 milhões de contos em 1999 e 2000 (68,7%);
- A evolução das despesas revela que, após a fase de arranque e transição, com a passagem da fase de projectos-piloto à generalização da medida a todo o território nacional (1996/97), se seguiu um período de acentuado crescimento (1997/99) e finalmente uma fase de estabilização (1999 e 2000), situando-se na faixa dos 53,5 a 55,6 milhões de contos, o que pode querer significar que a medida entrou em fase de maturação.

Uma parte das despesas com o RMG diz respeito a gastos de administração e a encargos com as Comissões Locais de Acompanhamento, que representaram no triénio 1998/00, os seguintes valores e proporções dos gastos totais com esta prestação:

Quadro XII.54 – Distribuição das Despesas com RMG no Período 1998/00

(em contos)

Anos	Prestações	%	CLA'S	%	Administração	%	Gastos totais
1998	36.428.894	92,1	449.116	1,1	2.655.974	6,7	39.533.984
1999	51.615.438	92,8	865.694	1,6	3.132.292	5,6	55.613.424
2000	48.512.696	90,7	1.763.998	3,3	3.211.388	6,0	53.488.082

Fonte: IGFSS

Os gastos administrativos, apesar de terem crescido continuamente no período em questão, diminuíram na sua posição relativa de 1998 para 1999, tendo voltado a crescer em 2000, representando em conjunto com as despesas associadas às Comissões Locais de Acompanhamento (CLA'S) respectivamente em 1998, 1999 e 2000, 7,8%, 7,2% e 9,3% das despesas totais nacionais

com a medida. Os encargos com as prestações propriamente ditas decresceram tanto em termos relativos como absolutos no exercício em análise.

12.8.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

Relacionando o valor dispendido com prestações, conforme decorre do ponto anterior, com o número médio de beneficiários e famílias aonde estão inseridos, relativamente aos exercícios de 1999 e 2000, elaborou-se o quadro que segue:

Quadro XII.55 – RMG – Prestação Média por Beneficiários e Famílias em 1999 e 2000

Anos	Montante das Prestações	Número médio		Prestações médias			
				P/beneficiário		P/família	
	Milhares de contos	Beneficiários	Famílias	Anual Contos	Mensal Escudos	Anual Contos	Mensal Escudos
1999	51.615,4	384.787	127.804	134	11.178	404	33.655
2000	48.512,7	408.980[(1)]	137.629	119	9.885	352	29.374

(1) Em 2000, dado que o número relativo à RA da Madeira não se encontrava disponível assumiu-se o valor de 1999.

Fonte: IDS e IIES

A conjugação do decréscimo no valor total das prestações com o aumento do número médio de beneficiários e famílias conduziu a que as prestações médias diminuíssem, de 1999 para 2000. Assim, as prestações médias mensais por beneficiário passaram de 11.178 escudos para 9.885 escudos de um ano para o outro, enquanto por família foram respectivamente de 33.655 e 29.374 escudos.

12.8.3 – Distribuição Regional

A distribuição regional vai ser abordada quer sob o ponto de vista financeiro quer numa perspectiva física.

12.8.3.1 – Perspectiva financeira

O quadro XII.56 desagrega por regiões e respectivos CDSSS as despesas efectuadas no âmbito do RMG:

Quadro XII.56 – Despesa no Triénio 1998/00 por Regiões e CDSSS (ex-SSR)

(em contos)

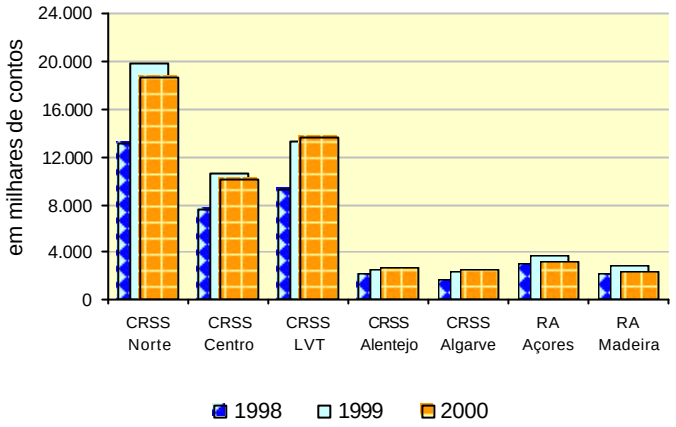
REGIÕES	1998	1999	Δ 1988/99	2000	Δ 1999/00
Norte	**13.183.959**	**19.838.763**	**50,5%**	**18.705.271**	**(5,7%)**
CDSSS de Braga	1.897.248	2.172.631	14,5%	2.340.831	7,7%
CDSSS de Bragança	643.395	720.474	12,0%	727.386	1,0%
CDSSS do Porto	8.332.570	13.632.119	63,6%	12.507.460	(8,3%)
CDSSS de V. do Castelo	902.851	1.593.966	76,5%	1.351.952	(15,2%)
CDSSS de Vila Real	1.407.895	1.719.573	22,1%	1.777.642	3,4%
Centro	**7.713.093**	**10.669.151**	**38,3%**	**10.210.400**	**(4,3%)**
CDSSS de Aveiro	1.708.986	2.659.882	55,6%	2.283.590	(14,1%)
CDSSS de Castelo Branco	314.499	412.205	31,1%	378.815	(8,1%)
CDSSS de Coimbra	1.342.718	1.773.403	32,1%	1.576.400	(11,1%)
CDSSS da Guarda	729.068	922.658	26,6%	905.356	(1,9%)
CDSSS de Leiria	936.805	1.113.609	18,9%	901.718	(18,1%)
CDSSS de Viseu	2.681.017	3.787.394	41,3%	4.154.521	9,7%
LVT	**9.393.404**	**13.269.494**	**41,3%**	**13.685.218**	**3,1%**
CDSSS de Lisboa	5.872.713	8.812.557	50,1%	9.522.486	8,1%
CDSSS de Santarém	1.544.650	1.738.495	12,5%	1.546.264	(11,1%)
CDSSS de Setúbal	1.976.041	2.718.442	37,6%	2.616.468	(3,8%)
Alentejo	**2.084.373**	**2.560.982**	**22,9%**	**2.591.596**	**1,2%**
CDSSS de Beja	929.181	1.084.281	16,7%	1.171.662	8,1%
CDSSS de Évora	596.953	667.259	11,8%	720.448	8,0%
CDSSS de Portalegre	558.239	809.442	45,0%	699.486	(13,6%)
Algarve	**1.732.948**	**2.283.871**	**31,8%**	**2.488.355**	**9,0%**
GTADS[(1)]	**232.987**	**378.207**	**62,3%**	**316.990**	**(16,2%)**
Sub-total do Continente	**34.340.764**	**49.000.468**	**42,7%**	**47.997.830**	**(2,0%)**
RA dos Açores	2.966.859	3.726.000	25,6%	3.110.393	(16,5%)
RA da Madeira	2.226.361	2.886.956	20,7%	2.379.859	(17,6%)
TOTAL	**39.533.984**	**55.613.424**	**40,7%**	**53.488.082**	**(3,8%)**

(1) Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social (despesas administrativas)

Fonte: IGFSS

Em seguida apresenta-se a expressão gráfica dos dados constantes no quadro anterior:

Gráfico XII 13 – Evolução das Despesas com RMG por Regiões



Tendo em atenção o que foi atrás comentado sobre a evolução global com as despesas com RMG, bem como os elementos ora apresentados, pode inferir-se o seguinte:

- Ao aumento global das despesas em 40,7%, de 1998 para 1999, corresponderam acréscimos generalizados em todos os Distritos e regiões;
- Apesar de se ter considerado como de estabilização o período de 1999/00, os gastos com a medida diminuiriam 3,8%, facto que não tem uma correspondência uniforme em termos regionais e distritais:
  - Assim, sob o ponto de vista regional contrastaram pelo aumento LVT (3,1%), Alentejo (1,2%) e Algarve (9%), tendo o maior decréscimo ocorrido na região onde se concentram a maior parte dos apoios, ou seja, o Norte, com (-) 5,7%;
  - Os Distritos onde ainda se registaram aumentos foram Braga, Bragança, Vila Real, Viseu, Lisboa, Beja e Évora;
  - Tendo os restantes acompanhado a tendência geral, devem destacar-se:
    - Abaixo de (-) 15%, Viana do Castelo, Leiria, Açores e Madeira;
    - Entre (-) 10% e (-) 15%, Aveiro, Coimbra, Santarém e Portalegre.
- No que concerne à distribuição regional em 2000, paralelamente à verificada em 1999, a região Norte representa a maior concentração em termos de RMG (35,0%), seguindo-se LVT (25,6%) e a região Centro (19,1%), distribuindo-se o restante (20,3%) de forma praticamente equitativa entre as restantes regiões;
- Sem desmentir o afirmado anteriormente de que a medida parece ter atingido a sua maturação em 2000, não parece lícito no entanto generalizar esta asserção a todo o País, o que poderá ser avaliado com mais propriedade através da evolução subsequente ao período em análise.

12.8.3.2 – Número de beneficiários e famílias

De acordo com o apuramento do IDS o número de beneficiários envolvidos face à população residente era de 4,2% no final de 2000, enquanto em 1999 era de 4,4%, o que se explica pela diminuição do número de pessoas abrangidas pelo RMG, aspecto que se passa a desenvolver.

Considerando o número de beneficiários e respectivos agregados familiares que se mantinham dependentes da medida em análise no final dos anos de 1999 e 2000, pode calcular-se o número médio de indivíduos por família, total e por regiões, conforme quadro que segue:

Quadro XII.57 – RMG - Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/99 e 31/12/00

(unidades)

Regiões	Até 31/12/99		Até 31/12/00		Média de Indivíduos p/família	
	Indivíduos	Famílias	Indivíduos	Famílias	Até 31/12/99	Até 31/12/00
Norte	163.310	55.499	159.965	55.253	2,9	2,9
Centro	83.022	28.854	80.711	28.488	2,9	2,8
LVT	92.863	32.201	90.848	31.793	2,9	2,9
Alentejo	20.870	6.805	21.129	6.811	3,1	3,1
Algarve	18.930	6.023	20.624	6.566	3,1	3,1
Açores	30.837	8.598	27.329	7.596	3,6	3,6
Madeira	22.071	7.220	17.650	5.839	3,1	3,0
Total	**431.903**	**145.200**	**418.256**	**142.346**	**3,0**	**2,9**

Fonte: IDS –CNRM, Dezembro 2000

Os dados e elementos apurados permitem inferir o seguinte:

- Apesar do número médio de 3 indivíduos por família se ter vindo praticamente a manter de 1999 para 2000, o universo de beneficiários e seus agregados familiares no final de cada ano reduziu-se;
- A distribuição por regiões praticamente não se alterou, continuando a verificar-se a hegemonia da Região Norte, sendo de notar apenas, que em função da referida evolução na Região do Algarve, esta suplantou o Alentejo;
- A média de indivíduos por família verificada nos Açores (3,6 em 2000) continuou a ser dissonante em relação às restantes regiões, que não se afastavam muito da média geral.

12.8.4 – Pagamentos indevidos

Esta matéria tem vindo a ser tratada em sucessivos Pareceres, dado tratar-se de um fenómeno que, ao crescer continuadamente, reflecte uma certa impotência do aparelho administrativo do sistema para conseguir o seu efectivo controlo. Este problema não é exclusivo e antecede o advento do RMG, em relação ao qual se explica pela circunstância de que, apesar de se estar em presença de uma nova prestação os seus procedimentos não serem alheios aos esquemas de gestão, de informação e

operacionais já implantados. Alargando-se a outras prestações sociais o tema é tratado especificamente mais adiante (ponto 12.9.2).

Circunscrevendo-nos unicamente a prestações do RMG, os pagamentos indevidos que originaram a emissão de notas de reposição, com débito, em 2000, na conta "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar", foram de cerca de 6,2 milhões de contos. O quadro seguinte traduz o respectivo crescimento, desagregado por grandes regiões, de 1999 para 2000:

Quadro XII.58 – Evolução da Emissão de Notas de Reposição no Período 1999/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões		1999	2000	Variação
Norte		77,7	4.298,5	4.220,8
Centro		89,7	985,8	896,1
LVTejo		482,1	655,2	173,1
Alentejo		0,0	264,1	264,1
Algarve		71,2	27,8	(43,4)
Totais	**PTE**	**720,7**	**6.231,4**	**5.510,7**
	€	**3.594,8**	**31.082,1**	**27.487,3**

Fonte: ISSS/CDSSS

Os dados constantes do quadro anterior permitem destacar o significativo incremento verificado muito especialmente na Região Norte, mas também no Centro, assim como, mas em outra escala, no Alentejo. Este facto parece revelar que no exercício de 2000, foram despoletadas uma série de situações acumuladas, que até então não tinham sido detectadas pelo sistema de informação. A evolução futura ditará em que medida esta tese pode ser confirmada, podendo por um lado, ser sintoma de uma maior acuidade no controlo destas situações, mas por outro evidenciar os pontos fracos no que respeita aos estrangulamentos no processamento da informação e do seu controlo automático.

No que respeita aos pagamentos indevidos tem interesse avaliar qual a capacidade de recuperação do sistema, podendo ser tomado como medida para tal os valores creditados no ano na conta em questão. Em conformidade, considerando as mesmas regiões, construí-se o quadro XII.59, ao qual se podem apontar as seguintes limitações:

- Os valores creditados na rubrica "Devedores por prestações a reembolsar ou a repor" dizem respeito não só a pagamentos indevidos do próprio ano como de anos anteriores;
- Em relação ao CDSSS do Porto, com um volume de pagamentos indevidos bastante significativo em 2000 (3.233,5 milhares de contos) não foi possível apurar o montante recuperado imputado ao RMG, dado que o movimento a crédito relativo à totalidade das prestações sociais não foi desagregado por subcontas.

Quadro XII.59 – Comparação entre os Pagamentos Indevidos e Montantes Recuperados em 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões		Pagamentos Indevidos	Valores Recuperados	Taxa de Recuperação
Norte[(1)]		1.078,1	383,4	35,6
Centro		985,8	305,6	31,0
LVTejo		655,2	404,0	61,7
Alentejo		264,1	110,7	41,9
Algarve		27,8	1,2	4,3
RA Madeira		67,1	N/D	-
RA Açores		56,0	13,4	23,9
Totais	**PTE**	**3.134,1**	**1.218,3**	**38,9**
	€	**15.632,8**	**6.076,9**	

(1) Não inclui o CDSSS do Porto

Fonte: ISSS/CDSSS

Ressalvando que as taxas de recuperação apuradas são meramente indicativas, obteve-se uma taxa global de 38,9%, superada em Lisboa e Vale do Tejo (61,7%) e Alentejo (41,9%), sendo inferior no Norte, Centro e RA Açores. Dado que os valores recuperados dizem respeito a diversos anos pode considerar-se que as taxas encontradas são relativamente reduzidas.

Quanto ao Algarve, no Parecer antecedente tinham sido apurados pagamentos indevidos no valor de 71,2 milhares de contos, com uma recuperação nula. Em 2000, os pagamentos indevidos detectados foram apenas 27,2 milhares de contos, mas com uma excessivamente reduzida recuperação (1,2 milhares de contos). Estes valores, que se apresentam nitidamente dissonantes do quadro geral, carecem de justificação dado que podem indiciar várias causas.

Interessa relacionar os pagamentos indevidos com o valor das prestações no ano de 2000, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.60 – Relação entre Pagamentos Indevidos e Prestações em 2000

(em milhares de contos)

Regiões	Prestações[(1)] (1)	Pagamentos Indevidos (2)	% (3)=(2)/(1)*100
Norte	17.751,3	4.298,5	24,2
Centro	9.689,7	985,8	10,2
LVTejo	12.987,3	655,2	5,0
Alentejo	2.459,8	264,1	10,7
Algarve	2.361,5	27,8	1,2
RA Madeira	2.258,5	67,1	3.0
RA Açores	2.951,8	56,0	1,9
Total	**50.459,9**	**6.354,5**	**12,6**

[(1)] Aplicou-se a cada uma das regiões o coeficiente apurado no quadro XII.54 para estimar o valor líquido das prestações (5,1%).

Fonte: IGFSS e ISSS

A proporção de pagamentos indevidos em relação às prestações apresenta-se bastante elevado na região Norte, pois corresponde a quase ¼ do valor dispendido, contrastando com as restantes regiões, que se situaram entre os 5,0% e os 10,7% (Centro, LVTejo e Alentejo, e entre os 1,2% e 3% (Algarve, RA Madeira e RA Açores).

12.8.5 – Execução processual

Em complemento do que vem sendo exposto tem interesse avaliar a evolução desta prestação social sob um prisma operacional, ou seja, tomando como termo de medida o andamento do respectivo número de processos entrados e o tratamento que lhes tem sido dado pelo sistema, destacando os motivos de cessação do benefício, bem como apresentando a caracterização dos acordos de inserção.

12.8.5.1– Situação dos processos entrados no sistema

Considerando-se os números acumulados no final dos anos de 1999 e 2000 relativamente aos **processos entrados e analisados**, total e por regiões, apuraram-se as proporções de processos avaliados relativamente aos entrados, conforme quadro seguinte:

Quadro XII.61 – RMG - Processos Entrados e Avaliados até 31/12/00

(unidades)

Região	Processos Entrados		Processos Avaliados		%	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	128.535	147.326	114.187	136.589	88,8	92,7
Centro	69.266	88.406	59.622	78.905	86,1	89,3
LV do Tejo	78.146	95.280	70.425	90.581	90,1	95,1
Alentejo	14.697	17.797	13.096	16.770	89,1	94,2
Algarve	11.711	15.337	10.212	14.089	87,2	91,9
Açores	1.716	19.983	15.849	18.642	89,5	93,3
Madeira	18.243	19.755	16.938	18.500	92,8	93,6
Total	**338.314**	**403.884**	**300.329**	**374.076**	**88,8**	**92,6**

Fonte: IDS – CNRM, Dezembro 2000

O número de processos entrados no sistema aumentou em 2000 em 65.570 unidades e os que tinham sido avaliados até ao final do ano atingiram 92,6%, enquanto no final de 1999 tinham sido analisados 88,8%. As percentagens, região a região, apresentaram um padrão semelhante.

Partindo dos números relativos aos processos analisados em 1999 e 2000, conforme quadro anterior, considerou-se a distribuição por **processos** que mereceram **deferimento** ou **indeferimento**, como se pode observar no quadro que segue:

Quadro XII.62 – RMG - Processos Deferidos/Indeferidos

(unidades)

Região	Deferidos		Indeferidos		% de Deferidos		% de Indeferidos	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	67.530	79.481	46.657	57.108	59,1	58,2	40,9	41,8
Centro	39.326	50.066	20.296	28.839	66,0	63,5	34,0	36,5
LVT	44.414	55.893	26.011	34.688	63,1	61,7	36,9	38,3
Alentejo	9.051	11.554	4.045	5.216	69,1	68,9	30,9	31,1
Algarve	7.116	8.898	3.096	5.191	69,7	63,2	30,3	36,8
Açores	11.404	12.754	4.445	5.888	72,0	68,4	28,0	31,6
Madeira	8.900	9.608	8.038	8.892	52,5	51,9	47,5	48,1
Total	**187.741**	**228.254**	**112.588**	**145.822**	**62,5**	**61,0**	**37,5**	**39,0**

Fonte: IDS

A taxa de deferimento até ao final de 2000 foi de 61,0%, um pouco inferior à verificada até ao final de 1999, apresentando as taxas regionais uma certa variabilidade, apesar de terem evoluído todas no mesmo sentido, a saber:

- Têm-se situado acima da média os deferimentos no Centro, LVT e muito especialmente no Alentejo, Algarve e Açores;
- Estavam abaixo da média o Norte e Madeira, com destaque para esta última região.

Tendo em atenção que uma parte dos processos deferidos foram entretanto **cessados**[1], desagregaram-se os processos nessa situação daqueles que continuam **activos** obtém-se o que consta do quadro XII.63:

Quadro XII.63 – Distribuição dos Processos Diferidos por Cessados e não Cessados nos anos de 1999 e 2000

(unidades)

Região	Não Cessados		Cessados		% Não Cessados		% Cessados	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	55.499	55.253	12.031	24.228	82,2	69,5	17,8	30,5
Centro	28.854	28.488	10.472	21.578	73,4	56,9	26,6	43,1
LVT	32.201	31.793	12.213	24.100	72,5	56,9	27,5	43,1
Alentejo	6.805	6.811	2.246	4.743	75,2	58,9	24,8	41,1
Algarve	6.023	6.566	1.093	2.332	84,6	73,8	15,4	26,2
Açores	8.598	7.596	2.806	5.158	75,4	59,6	24,6	40,4
Madeira	7.220	5.839	1.680	3.769	81,1	60,8	18,9	39,2
Total	**145.200**	**142.346**	**42.541**	**85.908**	**77,3**	**62,4**	**22,7**	**37,6**

Fonte: IDS

[1] Processo cessado – processo onde se verificou a cessação da prestação, de acordo com os seguintes motivos:

- Deixar de se verificar a situação de grave carência económica;
- Não ter sido celebrado ou cumprido o acordo de inserção por motivos imputáveis ao interessado;
- O titular deixar de ter residência legal em Portugal;
- Morte do titular.

Em termos globais e acumulados, a taxa de cessação no final de 2000 era de 37,6%, que correspondia a 85.908 processos que tiveram o seu termo, valores bastante superiores ao final do exercício transacto (22,7% e 42.541 processos), ou seja, as situações de cessação praticamente aumentaram para o dobro, mais em termos absolutos que relativos, o que parece querer dizer que, no decorrer do exercício em análise, poderá ter havido uma maior fiscalização e acompanhamento no terreno das condições de funcionamento do RMG.

Interessa referir, por outro lado, que os casos se mantêm activos podem estar na situação de **suspensos**[1] **.** Esta circunstância, até 31/12/00, representava 15.643 processos.

12.8.5.2– Motivos da cessação

As causas de cessação do benefício têm vindo, na sua maior parte, a ser catalogadas e é o resultado dessa operação que se apresenta na exposição que segue. Refere-se a "maior parte" pois a totalidade dos casos que apresenta motivação está aquém do número de cessações, o que se justifica em parte pelo faço de neste caso não se ter entrado em linha de conta com o número de processos cessados no período experimental, bem como pela não disponibilidade de dados em relação à Madeira, embora seja suficientemente abrangente para daí se retirarem ilações. Neste domínio, em valores acumulados até ao final de 1999 e 2000, os dados recolhidos, incluindo a respectiva distribuição regional, constam do quadro infra:

1 Processo suspenso – processo cujos os efeitos se sustêm por determinado período, de acordo com as seguintes circunstâncias:

- O titular não ter disponibilidade para requerer prestações de segurança social a que tenha direito, exercer o direito de acção para cobrança de eventuais créditos, e para o reconhecimento do direito a alimentos;
- Exercer actividade remunerada por período inferior a 180 dias, quando o exercício da actividade ultrapassar o valor da prestação.

Quadro XII.64 – RMG - Motivos de Cessação

(unidades)

	Motivos	Regiões							Total
		Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira (1)	
1999	Alteração de rendimentos (2)	7.587	5.472	6.031	1.181	455	1.093	933	**22.752**
2000		15.590	12.209	12.542	2.791	1.237	2.368	N/D	**46.737**
1999	Não subscrição do programa de inserção	523	693	746	186	132	93	91	**2.464**
2000		1.170	1.543	1.980	386	285	162	N/D	**5.526**
1999	Não cumprimento das acções do programa de inserção	455	1.150	1.422	248	57	380	85	**3.797**
2000		1.321	2.469	3.581	560	207	685	N/D	**8.823**
1999	Sem título válido de residência	238	309	66	83	18	176	98	**988**
2000		474	609	99	158	39	209	N/D	**1.588**
2000	Falecimento do titular	1.150	707	926	122	149	234	N/D	**3.288**
2000	A pedido do requerente	934	548	503	43	60	120	N/D	**2.208**
1999	Outros	1.544	993	1.672	245	118	618	42	**5.232**
2000		1.147	1.638	2.193	380	42	937	N/D	**6.337**
1999	**Totais**	**10.347**	**8.617**	**9.937**	**1.943**	**780**	**2.360**	**1.249**	**35.233**
2000		**21.786**	**19.723**	**21.824**	**4.440**	**2.019**	**4.715**	**N/D**	**74.507**

(1) Não foram disponibilizados os dados de 2000, referentes à Madeira, dado que esta região adoptou uma aplicação informática diferente da do resto do País.
(2) Inclui o facto de se ter deixado de se verificar a situação de grave carência económica, a alteração da composição do agregado familiar e integração no mercado de trabalho.
Fonte: IDS

Os dados anteriores indicam que a causa mais importante para a cessação é a alteração de rendimentos, ao deixar de se verificar a situação de grave carência económica, alteração da composição do agregado familiar ou integração no mercado de trabalho, seguindo-se o não cumprimento das acções dos programas de inserção, bem como a não subscrição dos mesmos programas.

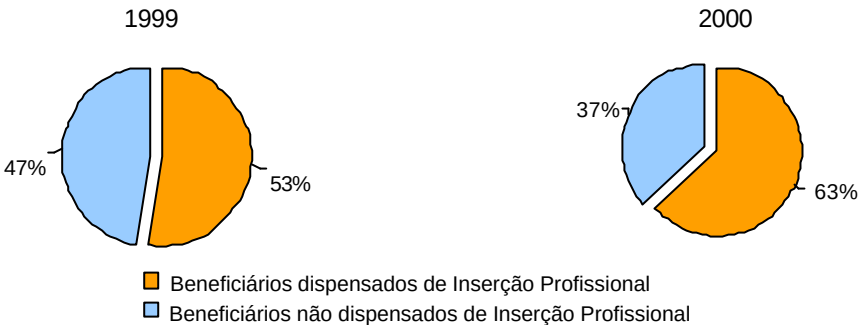
Não existe, contudo, informação sobre os casos em que se verificou uma reentrada no sistema de indivíduos em relação aos quais o RMG foi objecto de cessação anterior, o que poderá ser elemento valioso para se aferir se, por exemplo, a alteração de rendimentos se regista a título permanente ou foi apenas ocasional.

O que foi dito é válido tanto em 1999 como para 2000, globalmente e do ponto de vista regional.

12.8.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção

Relativamente a inserção profissional, os gráficos que seguem representam em 1999 e 2000, em termos percentuais e acumulados, os beneficiários da medida dispensados e não dispensados deste processo:

Gráfico XII 14 – RMG - Inserção Profissional em 1999 e 2000



Os gráficos anteriores evidenciam que os beneficiários dispensados de inserção profissional, um dos objectivos essenciais da medida, aumentaram, no período em análise, de 53% para 63%, do total de beneficiários com o RMG. Em valores absolutos, estes beneficiários passaram de 219.500 para 240.850, respectivamente de 1999 para 2000.

Para uma melhor clarificação destes conjuntos de beneficiários deve transcrever-se o que foi referido sobre a matéria, em sede de contraditório (ofício n.º 6571, de 20 de Maio de 2002, inserto no Volume III - Anexos) pelo IDS:

> *" … a Lei do Rendimento Mínimo Garantido define como dispensados de disponibilidade activa para Inserção Profissional, os beneficiários com situação pessoal ou familiar que implique, transitória ou definitivamente, que o Processo de Inserção Social possa concretizar-se sem a Inserção Profissional. Sendo assim, qualquer beneficiário que esteja na situação de dispensado de Inserção Profissional, pode também estar a frequentar Acções de Inserção das outras Áreas. Em conclusão o número de Acções de Inserção frequentadas pelos Beneficiários e o número de Beneficiários dispensados de Inserção Profissional, se somados, não representam necessariamente o universo total de beneficiários."*

O aprofundamento do universo dos beneficiários que não foram dispensados de inserção distribuídos por regiões, em 1999 e 2000, e ainda a respectiva desagregação por segmentos de inserção apresenta-se no quadro que segue:

Quadro.XII.65 – RMG - Áreas de Inserção

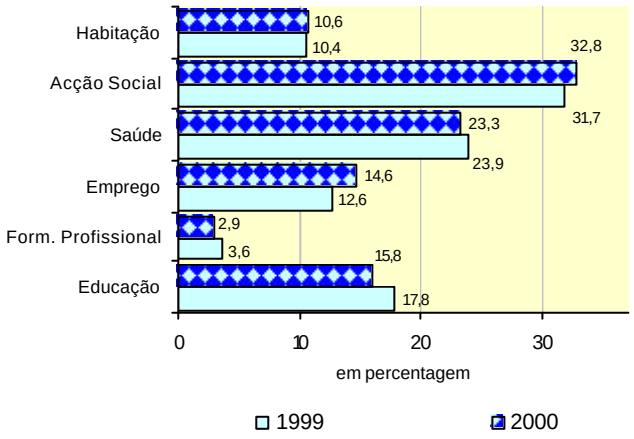
(unidades)

Áreas / Região	Educação		Formação Profissional		Emprego		Saúde		Acção Social		Habitação		Total	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	5.770	10.129	1.271	1.634	5.128	8.957	7.021	13.465	9.213	17.933	4.641	7.376	33.044	59.494
Centro	5.609	6.779	1.050	1.050	5.033	7.264	9.158	11.774	16.791	19.736	4.714	4.911	42.355	51.514
LVT	3.524	5.775	1.018	1.362	4.025	8.293	3.831	7.867	7.971	13.609	2.513	3.052	22.882	39.958
Alentejo	1.956	2.371	391	669	1.724	3.019	2.484	3.420	2.326	3.674	873	1.058	9.754	14.211
Algarve	1.001	1.563	157	139	520	1.182	784	2.218	613	1.738	398	1.286	3.473	8.126
Açores	7.204	3.611	1.017	866	1.995	1.322	9.920	5.100	7.066	6.169	1.777	2.138	28.979	19.206
Madeira	2.095	2.978	500	365	818	630	3.183	5.166	4.201	5.976	874	2.552	11.671	17.667
Total	**27.159**	**33.206**	**5.404**	**6.085**	**19.243**	**30.667**	**36.381**	**49.010**	**48.181**	**68.835**	**15.790**	**22.373**	**152.158**	**210.176**

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Graficamente, apresenta-se a representatividade de cada uma das áreas de inserção:

Gráfico XII 15 – RMG - Áreas de Inserção



No decorrer de 2000 a estrutura de distribuição que vinha de anos anteriores não se alterou, pois a área de inserção que vem registando maior número de beneficiários inscritos é a da acção social, seguindo-se as áreas da saúde e educação. O encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional apresenta proporções relativamente reduzidas, o que parece comprometer um dos objectivos essenciais da medida, politicamente fixado, de gerar autonomia financeira para os titulares e respectivas famílias por via da geração dos seus próprios rendimentos.

12.8.5.4 – Outras características da população beneficiária

Em seguida apresenta-se a população beneficiária de acordo com a distribuição por idades, por famílias com rendimento e sem rendimento, considerando dentro destas últimas as características familiares.

12.8.5.4.1 – Distribuição por idade e por sexos

Os dados disponíveis sobre a distribuição etária, acumulados com referência a 2000, onde se apuraram 412.489 beneficiários, são bastante diversos do que foi possível apresentar em sede do anterior Parecer (140.058 beneficiários), estando estes últimos bastante incompletos, facto explicado pelo relatório de "Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários" elaborado pela Unidade de Planeamento Estratégico do IDS, segundo o qual os dados relativos à caracterização etária *"não contemplam todos os beneficiários titulares por algumas anomalias no tratamento da informação, em fase de resolução"*.

O quadro XII.66 evidencia a referida distribuição:

Quadro XII.66 – RMG - Beneficiários por Escalão Etário

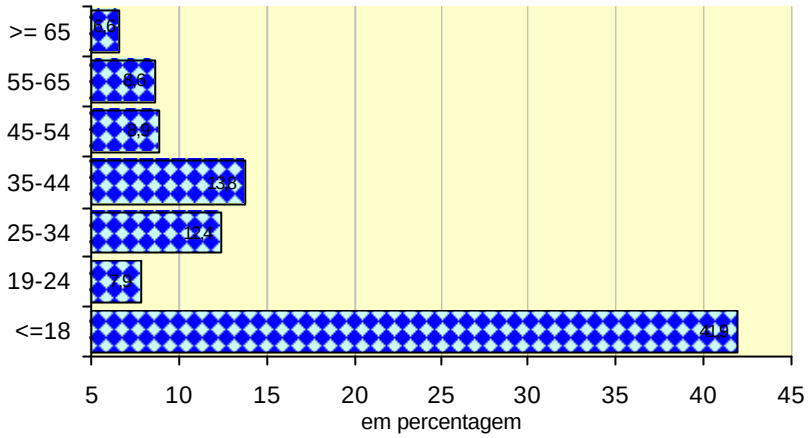
(unidades)

Escalão Etário / Região	<=18	19-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>=65	Total
Norte	64.384	10.744	20.544	23.919	14.356	12.424	7.830	154.709
Centro	30.937	6.369	9.150	10.773	7.814	9.305	6.361	80.709
LVT	38.714	8.085	10.807	10.935	7.398	7.488	7.421	90.848
Alentejo	8.733	2.318	2.984	2.448	1.544	1.462	1.640	21.129
Algarve	7993	2.012	2.781	2.625	1.743	1.563	1.907	20.624
Açores	13.351	2.265	3.324	3.625	1.903	1.540	1.320	27.328
Madeira	8.769	942	1.636	2.419	1.819	1.498	567	17.650
Total	**172.881**	**32.735**	**51.226**	**56.744**	**36.577**	**35.280**	**27.046**	**412.489**

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Como complemento ao quadro anterior exprime-se a mesma informação graficamente, indicando percentualmente cada um dos grupos considerados:

Gráfico XII 16 – RMG - Beneficiários por Escalão Etário

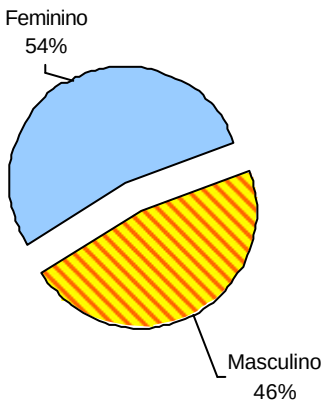


Conclui-se, assim, que:

- O grupo etário mais significativo é aquele cujos beneficiários tinham idade inferior ou igual a 18 anos, ou seja representavam 41,9% do universo;
- A distribuição pelos restantes grupos apresentam um ordenamento relativo semelhante ao apurado para 1999 (conforme Parecer anterior):
  - Destes o grupo mais representativo apresentava idades entre os 35 e os 44 anos, com 13,8% e 56.744 beneficiários;
  - Segue-se a faixa etária entre os 25 e os 34 anos (12,4% e 51.226 utentes);
  - Os beneficiários com idades entre os 19 e os 24 anos representavam apenas 6,6% do universo, enquanto os de idade superior a 65 anos atingiam 7,9%.
- Cerca de 51,6% dos beneficiários encontravam-se em idade activa.

A expressão gráfica da distribuição do universo dos beneficiários por sexo é a seguinte:

Gráfico XII 17 – RMG - Titulares por Sexo



Os beneficiários do sexo feminino continuam maioritários, mas viram diminuir a sua proporção em relação à totalidade da população beneficiária de cerca de 68% em 1999 para 54% em 2000, da população beneficiária.

Verifica-se que o número total de beneficiários obtido através da distribuição etária (Quadro XII.66) não coincidia com o número total de beneficiários em 31/12/00 (Quadro XII. 57). Em sede de contraditório, conforme consta do ofício n.º 6571, de 28 de Maio de 2002, inserto no Volume III Anexos, o IDS observa que:

> *" … ao nível da caracterização etária e por sexo, os dados disponíveis não contemplam todos os Beneficiários, por persistirem na altura algumas anomalias no tratamento da informação."*

12.8.5.4.2 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento

Sob o ponto de vista do rendimento das famílias beneficiárias, o quadro que segue distingue o número de famílias que tinha, sob qualquer forma, alguma fonte de rendimento e as que apenas contavam com a prestação do RMG:

Quadro XII.67 – Famílias Beneficiárias do RMG

(unidades)

Região	Com Rendimento	%	Sem Rendimento	%	Total
Norte	40.502	74	13.888	26	54.390
Centro	23.096	80	5.782	20	28.878
LVT	21.637	67	10.892	33	32.529
Alentejo	4.901	70	2.103	30	7.004
Algarve	5.338	80	1.352	20	6.690
Açores	6.347	82	1.347	18	7.694
Madeira[(1)]	N/D	-	N/D	-	N/D
Total	**101.821**	**74**	**35.364**	**26**	**137.185**

(1) Pelo facto da RA Madeira não utilizar a aplicação informática adoptada no resto do país (STE) não foi possível obter os dados.

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Apurou-se, assim, em função dos dados disponíveis, que cerca de 74% (73% em 1999) das famílias beneficiárias possuía algum tipo de rendimento, funcionando a prestação do RMG apenas como um complemento. Para os restantes 26% dos agregados familiares o RMG constitui a sua única fonte de rendimento.

Considerando apenas as famílias sem rendimento e desagregando-as por tipo de agregado, construiu-se o quadro e gráfico seguintes:

Quadro XII.68 – RMG - Famílias sem Rendimento

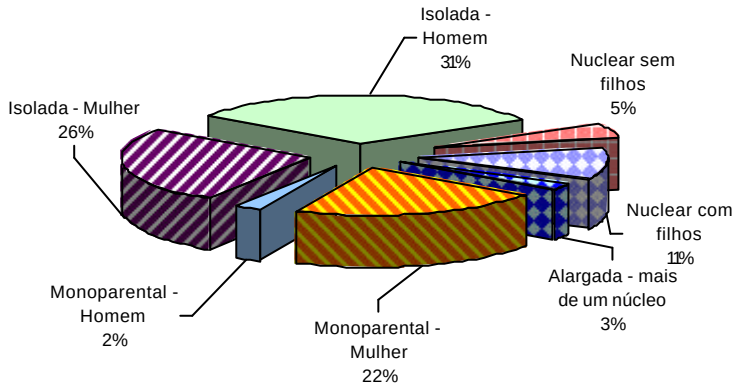
(unidades)

Tipo / Região	Família Nuclear *S/ Filhos*	Família Nuclear *C/ Filhos*	Família Alargada *Mais de um Núcleo*	Família Monoparental *Mulher*	Família Monoparental *Homem*	Isolada *Mulher*	Isolada *Homem*	Total por Região
Norte	657	1.502	359	2.832	261	3.642	4.635	13.888
Centro	273	554	160	1.058	93	1.828	1.816	5.782
LVT	427	1.053	251	2.729	296	2.663	3.478	10.897
Alentejo	136	461	81	451	30	352	592	2.103
Algarve	67	166	33	370	46	231	439	1.352
Açores	64	175	4	333	12	485	274	1.347
Total	**1.624**	**3.911**	**888**	**7.773**	**738**	**9.201**	**11.234**	**35.369**

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Graficamente, apresenta-se a constituição deste universo:

Gráfico XII 18 – RMG - Famílias sem Rendimento por Tipo de Agregado



Em 2000, a maior parte das famílias sem rendimento era constituída por homens e mulheres isolados, representando, respectivamente, 31% e 26% do total das famílias nesta situação, seguindo-se o tipo Monoparental – mulher, com 22%, padrão muito semelhante ao verificado em 1999.

12.9 – Dívida relativa a contribuições

Ao longo dos anos o crescimento da dívida de contribuintes tem-se evidenciado como um dos problemas mais divulgados relativamente ao sector, que vem sendo apontado como um dos sintomas mais significativos da desadequação do seu aparelho operacional e administrativo.

As alterações legislativas que têm vindo a ser produzidas (permitindo afirmar que o sistema, em 2000 como na actualidade, se encontra em fase de transição) têm uma componente significativa no que se refere a esta vertente em particular.

12.9.1 – Enquadramento legislativo

Assim, a Lei Orgânica do MTS (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio), refere no seu preâmbulo, entre outros aspectos, que *"a necessidade de melhorar a gestão financeira do sistema e o combate à fraude e evasão contributiva justifica a centralização da cobrança das contribuições sociais e da gestão da dívida à segurança social no IGFSS, iniciando-se o processo da sua reestruturação orgânica…"*.

Procurando ajustar a estrutura do IGFSS às responsabilidades que lhe foram conferidas, foi publicado o Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, ou seja, a respectiva Lei orgânica, que na alínea b) do seu art.º 3º, n.º 2, dedicado à "área dos contribuintes", estabelece como atribuições deste Instituto:

"i) Zelar pelo cumprimento das obrigações dos contribuintes, procedendo, para tanto, à definição do conteúdo e da utilização da base nacional de contribuintes;
ii) Assegurar a controlar a cobrança das contribuições e das formas de recuperação da dívida à segurança social;
iii) Promover a regularização das situações de incumprimento contributivo na forma, condições e requisitos estabelecidos na lei;
iv) Assegurar a cobrança coerciva da dívida à segurança social, acompanhando o respectivo processo;
v) Exercer a acção fiscalizadora junto dos contribuintes e exigir o cumprimento das respectivas obrigações;
vi) Promover a recolha, organização e análise da informação sobre os contribuintes em incumprimento, necessária à gestão das cobranças."

As alíneas anteriores sintetizam claramente qual o papel que está reservado ao IGFSS, em grande parte substituindo-se aos ex-CRSS, no domínio da gestão das contribuições e dívida que lhe está associada e subentendem as alterações que têm vindo a ser introduzidas no sistema de forma a adaptá-lo a estas alterações, devendo referir-se que é ainda prematuro emitir juízos de valor fundamentados sobre os resultados das alterações estratégicas que foram introduzidas no sistema neste domínio, como em outros, tanto mais que este Parecer tem como objectivo apreciar essencialmente a gestão relativa ao exercício de 2000. Neste contexto pode dizer-se que não se vislumbram, para além das alterações institucionais propriamente ditas, grandes rupturas com o passado, pois **um facto indesmentível é que o aumento da dívida de contribuintes continua a constituir-se como um fenómeno imutável no essencial, não merecendo dúvida que os dados e elementos obtidos continuam a evidenciar tendência de acréscimo quanto ao número de devedores e dos respectivos valores em dívida**.

Por outro lado, destacando-se como um dos instrumentos mais importantes para ultrapassar os problemas existentes a alínea i) das disposições anteriores e acrescentando que a **utilização de uma base nacional de contribuintes** está associada à implementação de um **sistema de identificação nacional único de todos os beneficiários ou contribuintes** que se relacionem com a segurança social, sobre a qual, de acordo com informação do IIES, apenas se sabe que poderá ter sido posto em prática no início de 2002[1].

Ainda na óptica legislativa, outro aspecto que se destaca, diz respeito à cobrança coerciva (alínea iv), em relação à qual a Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (LOE/00), nos seus artigos 37.º e 38.º, estabeleceu, por um lado, a alteração de competências no âmbito do processo penal e contra-ordenacional da

1 Em sede de auditoria sobre as prestações de desemprego (Vide ponto 12.7.1) obteve-se a informação de que, para colmatar esta deficiência está em curso, no âmbito da segurança social, uma acção de constituição de uma base da dados a nível nacional (que nas alegações havidas no contraditório se informa existir desde o início de 2002) a qual pretende efectuar o confronto dos dados processados em todos os centros distritais de modo a detectar sobreposições, acção cujos resultados actualizados não foram comunicados ao Tribunal.

segurança social, e, por outro, conferindo autorização legislativa ao Governo para a criação, no contexto do sistema, de secções de processos competentes para a execução de dívidas à segurança social, autorização entretanto constituída através do Decreto-Lei n. º 42/2001, de 9/2.

12.9.2 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1995/2000)

Como ponto de partida para o tratamento deste tema consideram-se os montantes da dívida de contribuintes conforme resultam da leitura das demonstrações financeiras consolidadas, os quais se assumem como valores base, independentemente de lhes poderem ser reconhecidas algumas limitações.

Em relação a este último aspecto, deve realçar-se a opinião expressa no Relatório n.º 3/00, do Observatório de Empresas do IGFSS, já constante do Parecer anterior, mas mantendo a sua actualidade, ao referir que:

- Os saldos globais de dívida inscritos nas CSS: *"...situam-se aquém do real por duas ordens de razões. Não revelam os juros de mora vencidos, os quais, para dívidas com alguma antiguidade, têm uma dimensão muito significativa; e também ocultam uma realidade dificilmente quantificável que, não entregando folhas de remuneração, mantêm, subavaliados ou até inexistentes os seus saldos devedores.";*
- Por outro lado, os saldos contabilísticos em questão estarão em princípio sobreavaliados pelos seguintes motivos: *"A liquidez dos créditos da Segurança Social em geral é baixa e mostra-se agravada pela dimensão e persistência de saldos devedores de contribuintes inactivos ou falidos, realmente inexistentes e, em qualquer caso, já totalmente incobráveis. Esta situação resulta essencialmente da lentidão ou incapacidade de resposta do aparelho administrativo para assegurar a recuperação dos créditos em momento e instância adequados mas, também pela não assunção da perda efectiva desses créditos através da manutenção de opções contabilísticas que empolam artificialmente o volume global da dívida, retirando-lhe simultaneamente, transparência."*.

Assim, em 2000, verificava-se que o Balanço da CSS apresentava, respectivamente do lado do Activo e Passivo, os valores de 458,9 e18,4 milhões de contos no que se refere à dívida em questão. Por outro lado, em termos comparativos, a dívida de contribuintes representava 75,9% dos créditos de curto prazo (604,6 milhões de contos) relevados no Activo, e 49,8%, quando em cotejo com o Activo bruto (921,4 milhões de contos).

Os créditos sobre contribuintes, sua variação e estrutura, no que se refere ao período de 1996/00, evidencia-se no quadro seguinte:

Quadro XII.69 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições

(em milhares de contos)

	Rubricas	1996	1997	1998	1999	2000	Δ 99/00
1	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	2.258,9	2.461,4	1.859,7	3.117,4	1.578,1	(49,4%)
2	Contribuintes - Outros	357.767,4	251.327,7	302.924,5	354.277,6	402.530,2	13,6%
3	Contribuintes c/ acordo	34.596,1	135.491,3	120.454,1	84.992,9	54.673,4	(35,7%)
4	Contribuintes c/ Letras e outros títulos	699,8	477,8	428,4	423,7	107,2	(74,7%)
	SUB-TOTAIS (1+2+3+4)	**395.322,2**	**389.758,2**	**425.666,7**	**442.811,6**	**458.888,9**	**3,6%**
5	Contribuintes Credores	20.616,9	16.554,1	17.979,7	16.167,9	18.360.5	13,6%
	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	28,1	27,4	92,0	100,3	82,5	(17,7%)
	Contribuintes - Outros	20.588,8	16.526,7	17.887,7	16.067,6	18.278,0	13,8%
	TOTAIS (1+2+3+4-5)	**374.705,3**	**373.204,1**	**407.687,0**	**426.643,7**	**440.528,4**	**3,25%**
	Variações	**10,70%**	**(0,40)%**	**9,24%**	**4,64%**	**3,25%**	

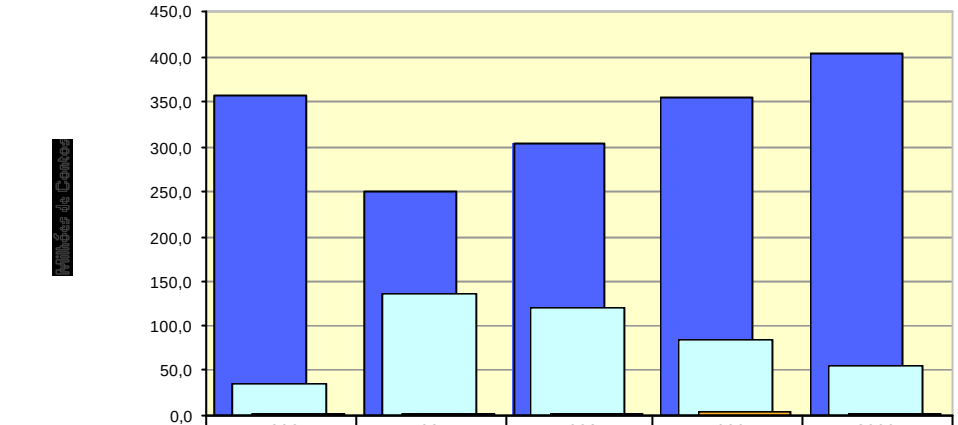
Fonte: Contas da Segurança Social e informação do IGFSS

Da análise dos valores do quadro XII.69 verificou-se que:

- Os créditos sobre contribuintes variaram entre os 395,3 e os 458,9 milhões de contos, verificando-se uma tendência crescente no período em análise;
- Este crescimento centrou-se na rubrica "Contribuintes-outros", a qual representava em 2000 402,5 milhões de contos, isto é 87,7% do total dos saldos devedores. Esta rubrica registou no período 1999/00 um aumento de 13,6%;
- A evolução da dívida relevada em "contribuintes com acordo" não espelha eficácia, já que no período de 1999/00 se denotou um decréscimo de 35,7%, dado que facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, como também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, que explica, em parte, o acréscimo do saldo no que se refere a "Contribuintes-Outros";
- Nos contribuintes do SPA pode presumir-se que se verificou uma melhoria, tendo em atenção o decréscimo de 1,5 milhões de contos, verificado de 1999 para 2000, isto é, menos 49,4%, admitindo-se que possa corresponder às recomendações do Tribunal de Contas no sentido de um maior rigor e celeridade na resolução destas situações;
- Os montantes registados em contribuintes c/ letras e outros títulos denotaram que este tipo de garantia de pagamento está cada vez a ser menos utilizado, verificando-se no período de 1999/00 um decréscimo em termos relativos de 74,7%;
- Os saldos credores de contribuintes registaram um acréscimo de 13,6%, de 1999 para 2000, contrariando assim a tendência estacionário verificada no triénio antecedente, indiciando que se mantêm os problemas que lhe estão subjacentes, que derivam principalmente da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres.

O gráfico e o quadro que seguem, oferecem uma perspectiva diferente dos movimentos contabilísticos, no que diz respeito à dívida contabilizada no Activo:

Gráfico XII 19 – Evolução da Dívida



	1996	1997	1998	1999	2000
Contribuintes Outros	357,8	251,3	302,9	354,3	402,5
Contribuintes c/ acordo	34,6	135,5	120,5	85,0	54,7
Outros	2,9	2,9	2,3	3,5	1,7

Confirma-se assim, a crescente importância da rubrica "Contribuintes-outros", enquanto que os "contribuintes c/ acordo" e restantes componentes da dívida perderam importância.

12.9.3 – "Contribuintes - Outros" e "Contribuintes – SPA"

Conforme já tem vindo a ser tratado em Pareceres anteriores, no desenvolvimento seguinte pretende-se apurar e comparar, ao longo do período 1996/00, as contribuições declaradas no próprio ano com as contribuições efectivamente cobradas no mesmo ano, bem como a recuperação de dívida de anos anteriores e a que passa para os anos seguintes.

12.9.3.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

Como forma simplista de avaliação do desempenho do sistema comparam-se as contribuições declaradas em cada ano, com as contribuições cobradas no mesmo ano. Nesta análise utilizam-se os valores agregados das rubricas "Contribuintes-outros", "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa" e "Contribuintes sector público administrativo", omitindo-se naturalmente os "Contribuintes com acordo" que serão tratados mais adiante.

No que se refere às contribuições declaradas, deve ter-se em conta o prazo médio decorrente entre a entrada de folhas de remuneração e a respectiva inscrição contabilística, para avaliar em que medida o desfasamento existente afecta os dados disponibilizados pelo sistema. Inquirido o IGFSS, não foi obtida resposta em tempo útil, sendo este um tema a dar relevo no próximo Parecer.

O quadro que segue espelha as situações ora em análise no que se refere ao período 1996 a 2000:

Quadro XII.70 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1996/00

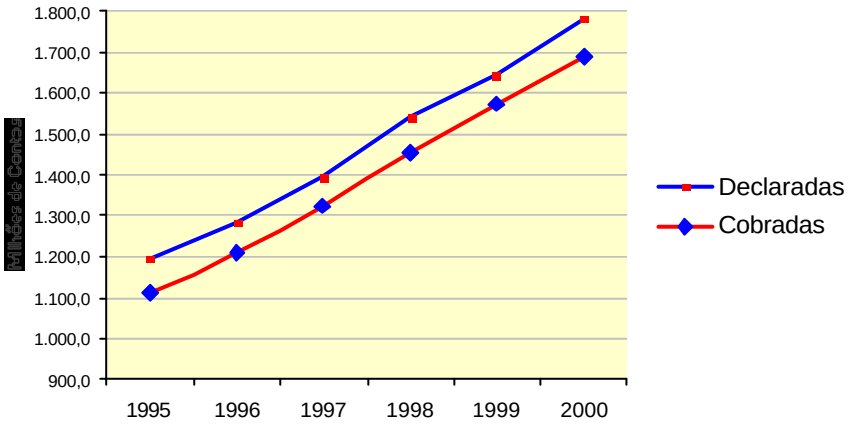
(em milhões de contos)

Anos / Contribuições	1996	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00
Declaradas	1.284,5	1.392,9	8,4%	1.541,0	10,6%	1.645,1	6,8%	1.780,8	8,3%
Cobradas	1.210,5	1.326,9	9,6%	1.452,3	9,5%	1.572,6	8,3%	1.689,8	7,5%
Por cobrar	74,0	66,0	(10,8%)	88,7	34,4%	72,5	(18,3%)	91,0	25,5%
Rácio de cobrança	**94,2%**	**95,3%**		**94,2%**		**95,6%**		**94,9%**	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

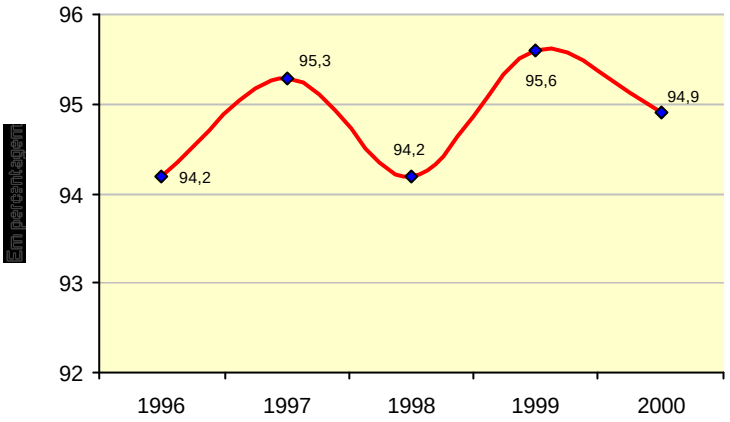
Complementarmente, o gráfico seguinte oferece em termos de imagem o padrão de evolução das contribuições declaradas e cobradas ao longo do período:

Gráfico XII 20 – Contribuições Anuais



Por sua vez, os rácios de cobrança apresentam a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII 21 – Rácios de Cobrança



O quadro e gráficos anteriores permitem retirar as seguintes conclusões:

- As contribuições declaradas sofreram um crescimento continuado ao longo do período, isto é, evoluindo de 1,3 mil milhões de contos em 1996 para 1,8 mil milhões de contos em 2000, com acréscimos relativos entre os 6,8% (1998/99) e 10,6% (1997/98), a que corresponderam respectivamente acréscimos absolutos de 104,1 milhões de contos e 148,1 milhões de contos. No último período a taxa de crescimento foi de 8,3% (135,7 milhões de contos);
- As contribuições cobradas relativas a contribuições declaradas no mesmo ano, passaram de 1,2 mil milhões de contos em 1996 para 1,7 mil milhões de contos em 2000, com taxas de crescimento desde os 9,6% (1996/97) aos 7,5% (1999/00), demonstrando esta taxa decréscimos em termos relativos ao longo de todo o período em análise;
- Os decréscimos referenciados traduzem-se numa tendência em sentido contrário no que se refere aos valores por cobrar em cada ano, apenas desmentida de 1998 para 1999, com montantes desde os 66 milhões de contos em 1996 para os 91 milhões em 2000;
- Em complemento da asserção anterior, pode inferir-se que no domínio da eficácia do sistema de cobrança de contribuições não se têm registado progressos, dado que os "rácios de cobrança" anuais têm vindo a apresentar uma certa estabilização, com valores limite no período em análise entre os mínimos de 1996 e 1998 (94,2%) e uma taxa máxima de 95,6% em 1999, quedando-se nos 94,9% em 2000;
- Em termos gráficos, as curvas relativas às contribuições declaradas e cobradas observam um grande paralelismo, apenas com ligeiras oscilações, as quais traduzem os acréscimos do rácio de cobrança em 1997 e 1999, bem como os decréscimos do mesmo em 1998 e 2000.

12.9.3.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Tomando por referência:

- As cobranças efectuadas no ano correspondentes a contribuições declaradas em anos anteriores;

- As Contribuições declaradas em anos anteriores e no próprio ano que permanecem por cobrar no final do exercício e cujos saldos transitam para o ano seguinte;

a respectiva evolução no período 1996/00 apresenta-se da seguinte forma:

Quadro XII.71 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores

(em milhões de contos)

Anos / Contribuições	1996	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00
Cobradas de anos anteriores	25,0	43,7	74,8%	26,9	(38,4%)	37,5	39,4%	41,1	9,6%
Dívida final do ano	**360,1**	**253,8**		**304,8**		**341,3**		**404,2**	
Por cobrar do próprio ano	74,0	66,0		88,7		72,5		91,0	
Por cobrar de anos anteriores	286,1	187,8	(34,4%)	216,1	15,1%	268,8	24,4%	313,2	16,5%
Rácio de cobrança		**15,3%**		**14,3%**		**17,4%**		**15,3%**	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

Face ao quadro anterior, pode sublinhar-se o seguinte:

- As cobranças efectuadas em cada ano respeitantes a contribuições que ficaram por cobrar de anos anteriores oscilaram entre os 25,0 milhões de contos (1996) e os 41,1 milhões de contos em (2000), denotando uma tendência de crescimento que variou entre 74,8% em 1997 (reflexo do chamado Plano Mateus) e os 9,6% em 2000;
- A dívida relativa a declarações de anos anteriores, que se obtém subtraindo à dívida por cobrar no final do ano, os valores por receber respeitantes a declarações do próprio ano, registou um acréscimo em termos relativos de 1999 para 2000 de 16,5%, isto é mais 44,4 milhões de contos;
- Constata-se que o rácio de cobrança referente aos valores que ficam por cobrar de anos anteriores, sofreu um ligeiro decréscimo de 1999 para 2000 (17,4% para 15,3%).

12.9.4 – "Contribuintes com acordo"

A dívida com acordo ao longo do quinquénio 1996/00, registou a seguinte evolução:

Quadro XII.72 – Evolução da Rubrica "Contribuintes com Acordo"por Diploma de Base – 1996/00

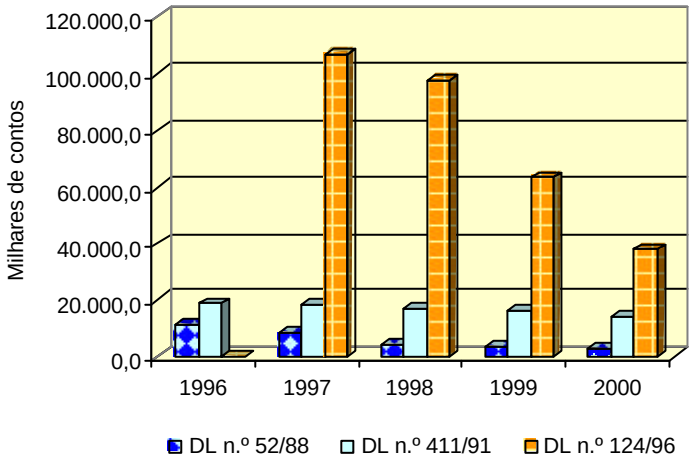
(em milhares de contos)

Legislação de suporte	1996	1997	1998	1999	2000	Δ 99/00
DL n.º 20-D/86	2.040,1	584,5	170,5	132,1	102,7	(22,3%)
DL n.º 52/88	11.360,8	8.482,5	4.560,0	3.179,1	2.513,2	(21,0%)
DL n.º 179/90	38,8	31,1	20,0	20,0	0,0	(100%)
DL n.º 411/91	18.613,2	17.967,6	16.815,3	16.456,3	14.000,2	(17,5%)
DL n.º 225/94	2.245,8	1.713,3	1.177,8	1.694,0	188,6	(88,9%)
DL n.º 124/96	297,4	106.712,3	97.710,5	63.511,4	37.868,7	(40,4%)
TOTAIS	**34.596,1**	**135.491,3**	**120.454,1**	**84.992,9**	**54.673,4**	**(35,7%)**
Variações (em relação ao ano anterior)	**(16,0%)**	**291,6%**	**(11,1%)**	**(29,4%)**	**(35,7%)**	

Fonte: Contas da Segurança Social

Considerando ainda o quinquénio, mas exprimindo graficamente a evolução dos acordos ao abrigo dos três diplomas mais significativos nos últimos cinco anos:

Gráfico XII 22 – Evolução da Dívida com Acordo no Período 1996/00



O quadro e gráfico anteriores permitem a seguinte leitura:

- A evolução verificada nos saldos devedores de contribuintes associados a acordos foi decrescente ao longo de todo o período em análise, com excepção de 1996/97 (como reflexo do DL 124/96 - Plano Mateus), verificando-se, de 1999 para 2000, uma quebra de 35,7%, bastante superior ao verificado no período antecedente, isto é, (-) 29,4%;
- A partir de 1998, verificou-se um decréscimo em todos os tipos de acordos de regularização de dívidas ao sistema, tendo, de 1999 para 2000, este decréscimo sido mais evidente no

D.L.225/94, com (-) 88,9%, logo seguido do D.L. 124/96, com (-) 40,4%, isto é menos 25,6 milhões de contos em termos absolutos.

Desagregando os valores anteriores pelos movimentos contabilísticos que lhes deram origem, pôde aprofundar-se o conhecimento sobre esta matéria:

Quadro XII.73 – Evolução dos Movimentos Contabilísticos na Rubrica "Contribuintes com acordo" no Período de 1996 a 2000

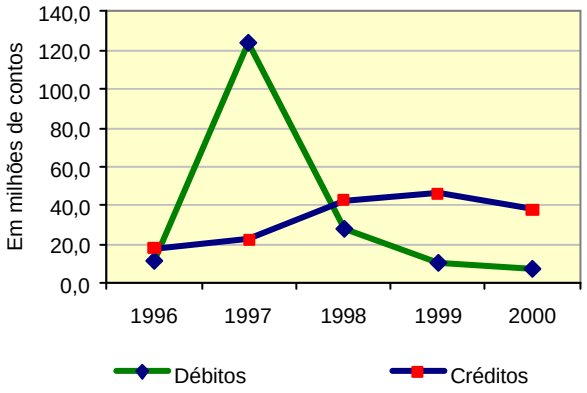
(em milhares de contos)

Movimentos	1996	1997	1998	1999	2000	Totais
Movimentos a débito:						
Por Tranf. De "Contribuintes"	8.849,9	123.326,8	20.737,4	4.204,3	1.523,8	158.642,2
Por juros	91,1	42,0	37,1	36,9	42,9	250,0
Por outros movimentos	2.270,5	159,3	6.821,7	6.496,4	6.292,9	22.040,8
Totais a débito	**11.211,5**	**123.528,1**	**27.596,2**	**10.737,6**	**7.859,6**	**180.933,0**
Movimentos a crédito:						
Por amort. div. Consolidada	7.775,0	12.487,7	19.843,2	12.420,1	9.065,2	61.591,2
Por rescisão de acordo	9.127,8	5.605,3	19.188,7	31.506,1	27.083,6	92.511,5
Por outros movimentos	899,0	4.540,2	3.601,6	2.272,6	2.030,3	13.343,7
Totais a crédito	**17.801,8**	**22.633,2**	**42.633,5**	**46.198,8**	**38.179,1**	**167.446,4**
Saldo Líquido	**(6.590,3)**	**100.894,9**	**(15.037,3)**	**(35.461,2)**	**(30.319,5)**	**13.486,6**

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

Exprimindo graficamente a evolução global dos movimentos a débito e a crédito:

Gráfico XII.23 – Movimentos a Débito e a Crédito na Conta "Contribuintes com acordo" – 1996/00



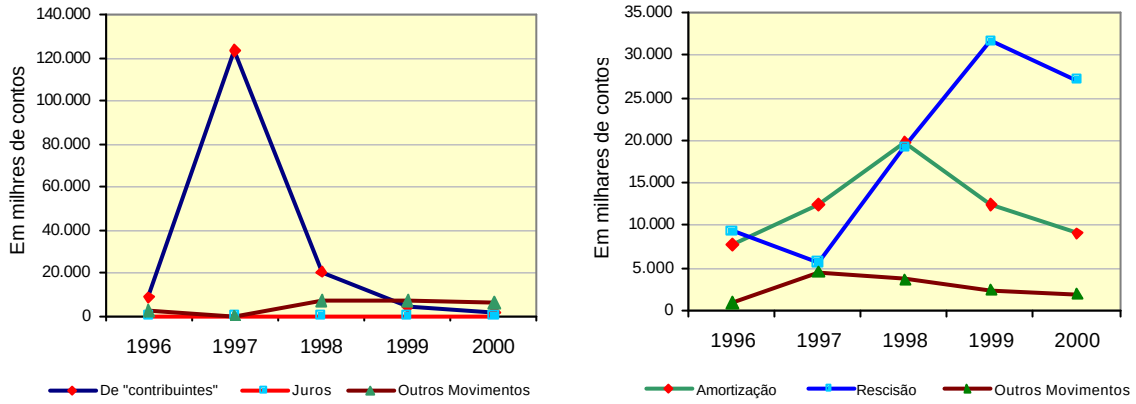
Pode comentar-se o seguinte:

- O que foi referido relativamente à evolução do conjunto dos contribuintes com acordo aplica-se aos movimentos a débito;

- Os movimentos a crédito apresentam uma evolução mais regular, mas sempre superiores aos débitos desde 1998, explicando o sentido da evolução do saldo de "Contribuintes com acordo".

Desagregando, de acordo com o detalhe que decorrente do quadro anterior, mas, em termos gráficos:

Gráfico XII.24 – Fundamento da Evolução dos Débitos e Créditos na Dívida com Acordo – 1996/00



Esta expressão gráfica, conjugada com os valores que lhes estão subjacentes, torna possível salientar o seguinte:

- Movimentos a débito:
  - ◊ No período em questão predominam as transferências das contas de contribuintes sem acordo, que somaram cerca de 158,6 milhões de contos, seguindo-se um montante residual designado por "Outros movimentos", com 22,0 milhões de contos, enquanto os juros debitados têm uma expressão muito reduzida;
  - ◊ Desagregando por anos, observa-se que as transferências predominaram de 1996 a 1998, o mesmo acontecendo com as regularizações de 1999 a 2000, apresentando estas últimas um valor anual entre os 6 e os 7 milhões de contos nos últimos 3 anos.
- Movimentos a crédito:
  - ◊ Revestem-se como mais importantes, no conjunto dos anos considerados, as rescisões de acordos (92,5 milhões de contos), seguindo-se a amortização de dívida consolidada (61,6 milhões de contos), e finalmente "Outros movimentos" com 13,3 milhões de contos;
  - ◊ As rescisões ultrapassaram as amortizações em 1999 e 2000, tendo sido neste último ano respectivamente de 27,1 milhões de contos e 9,1 milhões de contos;
  - ◊ As amortizações atingiram o seu máximo em 1998, com 19,8 milhões de contos, enquanto as rescisões tiveram a sua expressão mais elevada em 1999, com 31,5 milhões de contos.

Aprofundando os comentários anteriores por via da associação dos movimentos contabilísticos com os diplomas de acordo que lhes estão subjacentes, pode ainda observar-se:

- Movimentos a débito:

- ◊ As transferências de "Contribuintes" têm como suporte os Decretos-Lei n.º 411/91, n.º 225/94 e n.º 124/96, cingindo os dois primeiros aos anos de1996 e 1997. Dos 158,6 milhões de contos transferidos no período, 146,7 milhões de contos diziam respeito ao Decreto-Lei n.º 124/96, sendo 119,9 reportados a 1997;
- ◊ Os juros foram contabilizados ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 20D/86 e n.º 52/88, perfazendo um total de 250,0 mil contos, que se distribuem ao longo do período;
- ◊ O conjunto "Outros movimentos" atingiu um total de 22,0 milhões de contos, com destaque para o DL n.º 411/91 (13,5 milhões de contos) e DL n.º 124/96 (7,5 milhões de contos). Os principais movimentos contabilísticos englobados foram os seguintes:
  - ♦ Anulação de saldos credores por saneamento financeiro de contas correntes (vide ponto 12.9.9.2);
  - ♦ Transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento, para outros Centros Distritais e por alteração de código de estabelecimento;
  - ♦ Restituição de contribuições;
  - ♦ Transferência para "Contribuintes outros"dos montantes respeitantes à rescisão de acordos;
  - ♦ Transferência para "Outros regimes";
  - ♦ Devolução de cheques sem provisão para pagamento de contribuições;
  - ♦ Novos acordos.

♦ Movimentos a crédito

- ◊ Ao longo do período, o instrumento mais importante no que respeita à amortização da dívida consolidada, foi o DL 124/96, (36,3 milhões de contos), seguindo-se o DL n.º 411/91 (9,9 milhões de contos) e o DL n.º 52/88, (9,1 milhões de contos). Nos últimos 3 anos apenas as amortizações ao abrigo do DL n.º 411/91 e de 1999 para 2000 apresentaram crescimento (de 1,1 para 1,5 milhões de contos), mantendo-se, no entanto, a primazia do DL 124/96 (6,8 milhões de contos em 2000);
- ◊ No que respeita às rescisões destaca-se o DL n.º 124/96 (71,0 milhões de contos), que se distribuíram por 1998 1999 e 2000, com respectivamente 17,2, 29,1 e 22,8 milhões de contos. Seguem-se o DL n.º 411/91 (16,8 milhões de contos) e o DL 52/88 (3,9 milhões de contos), representando o primeiro 4,2 milhões de contos em 2000;
- ◊ Nas regularizações denominadas "Outros movimentos" é igualmente o DL n.º 124/96, pois representou um total de 8,9 milhões de contos, que se dstribuíram entre 1997 e 2000. Seguiram-se o DL n.º 411/91 e o DL n.º 225/94 com respectivamente 1,9 e 1,1 milhões de contos. Os principais movimentos contabilísticos englobados foram os seguintes:
  - ♦ Anulação de saldos devedores por saneamento financeiro de contas correntes (vide ponto 12.9.9.2);
  - ♦ Transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento e por alteração de código de estabelecimento;
  - ♦ Anulação de dívidas por prescrição, falência e julgamento em falhas;
  - ♦ Transferências para a conta "Contribuintes outros" por via da subconta "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa";
  - ♦ Rectificação a valores de acordos;

- Transferência de "Outros regimes".

Complementando a exposição anterior, prossegue-se a análise com o ponto da situação relativamente aos dados físicos sobre o número de devedores com acordo (incluindo a respectiva distribuição regional), a cumprir e a não cumprir as suas obrigações contratuais, nos anos de 1999 e 2000.

Assim, o quadro seguinte apresenta, quanto aos referidos anos, o número de devedores com acordo, a cumprir e a não cumprir, com exclusão daqueles contribuintes que tendo subscrito um acordo, seja ele qual for, já foram excluídos pelo sistema com base no não cumprimento, por via da respectiva rescisão.

Quadro XII.74 – N.º Devedores com Acordo – em 1999 e 2000

(unidades)

Regiões	1999[1]			2000[2]			Variação 1999/00	Taxa Cump/99	Taxa Cump/00
	Total	A Cumprir	A não Cumprir	Total	A cumprir	A não Cumprir	Total		
Norte	5.748	4.650	1.098	-	N/D	N/D	-	-	-
Centro	2.065	1.186	879	1.013	330	683	(50,9%)	57,4	32,6
LVTejo	3.672	3.048	624	1.956	1.683	273	(46,7%)	83,0	86,0
Alentejo	87	48	39	103	62	41	18,4%	55,2	60,2
Algarve	660	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-
RA Madeira	112	72	40	93	48	45	(17,0%)	64,3	51,6
RA Açores	175	91	84	156	104	52	(10,9%)	52,0	66,7
Total	**12.519**	**9.095**	**2.764**	**3.321**	**2.227**	**1.094**	**(73,5%)**	**67,1**	**65,7[3]**

[1] Não foram disponibilizados os elementos referentes ao CDSSS de Évora, dado o sector de contabilidade não dispor desses elementos.

[2] Não foram disponibilizados os elementos referentes ao CDSSS de Faro e quanto ao Porto não se conhecem os contribuintes a cumprir e a não cumprir.

[3] Com a exclusão da região Norte e do Algarve

Fonte: IGFSS

Os dados do quadro XII.74 permitem observar o seguinte:

- Dos acordos que se mantêm em 2000 (com exclusão do CDSSS do Porto, que informou não poder desagregar a informação), a proporção de contribuintes devedores que não cumprem os acordos é de cerca de 34,3%;
- Merece relevo em termos negativos a região do Centro na qual a taxa de incumprimento era de 67,4 em 2000, enquanto nas restantes regiões se situava perto ou abaixo da média geral.

12.9.5 – Os universos de contribuintes e beneficiários e a dívida

A forma como se estruturam e evoluem os universos de contribuintes e beneficiários, constitui, sem dúvida, um dos vectores determinantes para qualquer análise que se queira empreender sobre o

sistema de segurança social, nomeadamente quanto à sua sustentabilidade financeira. O mesmo se aplica quanto ao estudo do fenómeno da dívida.

O universo de beneficiários do sistema representa a maior parte da população activa do País (ver ponto 12.1), correspondendo ao número de beneficiários activos inscritos no regime geral, a maior parte dos quais são trabalhadores por conta de outrem, mas incluindo outros conjuntos, como sejam os trabalhadores independentes.

No Parecer anterior tinha sido observado que as deficiências verificadas no apuramento estatístico dos universos em questão, tinham sido agravadas pela transferência de atribuições quanto aos dados físicos ou não financeiros, do IGFSS para o IIES, que aconteceu precisamente a meio do ano de 1999, parecendo então existir grandes dificuldades, que se mantêm até ao presente, de implementar um sistema de informação que permita suprir as lacunas existentes. Sendo assim, este problema continua a ser um dos pontos fracos do sistema.

Concretizando, os dados fornecidos pelo IIES apresentam as seguintes omissões:

- Em 1999:

  No que respeita ao número de contribuintes faltam os dados referentes aos distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Porto, Santarém, Setúbal e Viseu.
- Em 2000:

  Quanto ao número de contribuintes estão em falha dados de Castelo Branco, Coimbra, Faro, Viseu e R. A. dos Açores;

  E no que se refere aos beneficiários são omissos os elementos referentes à R. A. dos Açores.

A exemplo do Parecer anterior, optou-se por estimar os dados distritais dados como omissos, de acordo com a seguinte metodologia:

- Quanto a 2000 e no que respeita aos beneficiários, considerou-se como hipótese de trabalho o número de 1999 relativamente aos Açores;
- No que se refere aos beneficiários reviu-se a estimativa de 1999 de acordo com os novos dados disponíveis;
- Em 2000, estimaram-se os distritos em falta através da aplicação das taxas de crescimento globais no que se refere aos dados conhecidos.

Quadro XII.75 – Estimativa da Evolução dos Contribuintes e Beneficiários – 1998/00

(unidades)

	1998	1999	2000	Variação 1998/99		Variação 1999/00	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Contribuintes	575.252	600.132	631.738	24.880	4,3	31.606	5,7
Beneficiários	4.269.522	4.332.048	4.423.816	62.526	1,5	91.768	2,1

No Parecer anterior os valores encontrados apontavam para uma diminuição dos universos em questão, afirmando-se no entanto que esta tendência só poderia ser confirmada quando fossem disponibilizados os elementos em falta. No presente Parecer as perspectivas apresentam-se diferentes, pois em 1999 a tendência inverteu-se, que também se confirma de 1999 para 2000.

Tendo em atenção a matéria deste capítulo, no que respeita ao universo de contribuintes, o segmento mais importante é o número de contribuintes devedores, em relação ao qual a situação do ponto de vista de existência de dados não oferece melhor perspectiva que os anteriores, nomeadamente no que se refere ao exercício de 2000.

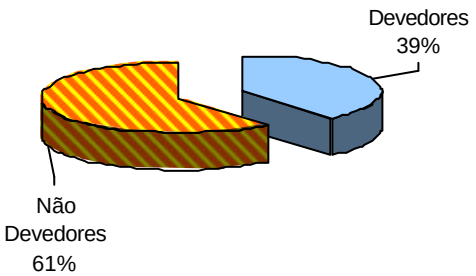
Até 1999 utilizaram-se dados fornecidos pelo IGFSS, tendo em 1999 como fonte o "Observatório de Empresas" deste organismo, apesar de merecer reservas quanto a critérios de homogeneidade quando em comparação com os quantitativos de anos anteriores, em relação aos quais a base era o "Anuário Estatístico". Em 2000, os elementos provenientes do IIES são bastante incompletos, pois não incluem os distritos de Braga, Castelo Branco, Coimbra, Viseu, Vila Real, Porto e Faro. Para estimar esta variável recorreu-se aos valores fornecidos a este Tribunal pelos CDSSS de Braga, Castelo Branco, Coimbra, Viseu e Vila Real. No que respeita ao Porto e a Faro, dado que não se obtiveram quaisquer elementos assumiram-se os valores de 1999.

Quadro XII.76 – Evolução do Número de Devedores

Anos	N.º Devedores
1996	198.608
1997	200.413
1998	203.419
1999	223.442
2000	245.514

Fonte: IGFSS, IIES e CDSSS

O gráfico seguinte expressa a proporção entre os contribuintes devedores e não devedores, em 2000:



12.9.6 – Repartição da dívida sem acordo

Prossegue-se a análise com os contribuintes que correspondem à rubrica "Contribuintes-Outros", isto é, sem qualquer forma de acordo quanto a pagamento de contribuições e com dívidas superiores a 5.000 contos (segundo o Relatório 1/00 do "Observatório de Empresas" do IGFSS e o Relatório 4/01, do Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação do mesmo organismo), desagregando o respectivo universo de acordo com diversas variáveis.

12.9.6.1 – Por escalões de valores em débito

Sob este ponto de vista, os referidos relatórios, sugerem o seguinte:

- No final de 1999, este conjunto representava 11.578 empresas, ou seja, cerca de 5,2% do total de contribuintes devedores (223.422), sendo a dívida que lhes corresponde da ordem dos 278,3 milhões de contos, representando 65,2% da dívida total (com acordo e sem acordo) reportada à mesma data;
- Em 2000, haviam 13.908 empresas nas mesmas condições, subindo para uma proporção de 5,7% dos contribuintes devedores (245.514), com uma dívida de 345,6 milhões de contos, isto é, 76,0% da dívida total;
- Continua a verificar-se que uma pequena parte das empresas devedoras representam cerca de 2/3 do total da dívida;
- Tendo em atenção que em relação à dívida sem acordo não são relevados contabilisticamente os juros de mora que lhes podem ser imputáveis, a dívida registada encontra-se subavaliada, factor agravado pela sua relativa antiguidade na maior parte dos casos.

O quadro XII.77 desagrega o mesmo conjunto em quatro escalões quanto ao valor da dívida de que são titulares:

Quadro XII.77 – Desagregação da Dívida sem Acordo por Escalões de Dívida nos anos de 1999 e 2000

(em contos; em euros)

Escalões		N.º de empresas		%		Montante		%		Média	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
D>=100.000		376	480	3,2	3,5	95.960.628	122.222.290	34,5	35,4	255.214	254.630
100.000>D>=50.000		513	665	4,4	4,8	35.293.408	45.928.810	12,7	13,3	68.798	69.066
50.000>D>=20.000		2.099	2.505	18,1	18,0	63.732.156	76.928.565	22,9	22,3	30.363	30.710
20.000>D>=5.000		8.590	10.258	74,2	73,8	83.367.520	100.543.745	30,0	29,1	9.705	9.801
Total	**PTE**	**11.578**	**13.908**	**100,0**	**100,0**	**278.353.712**	**345.623.410**	**100,0**	**100,0**	**24.042**	**24.851**
	€					**1.388.422.461,9**	**1.723.962.300,9**			**119.921,0**	**123.956,3**

Fonte: IGFSS – Departamentos de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

O quadro anterior permite observar o seguinte no que se refere ao ano de 2000:

- As 480 empresas com dívidas superiores a 100.000 contos representavam 3,5% do total dos devedores e 35,4% do valor da dívida em análise. Em termos de dívida global atingiram 0,2% do universo de contribuintes devedores sendo responsáveis por 26% do débito à segurança social;
- As empresas com valores em dívida iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos são responsáveis, em termos de percentagem, por 13,3% do valor da dívida e 4,8% do número de devedores sem acordo;
- Quanto às dívidas iguais ou superiores a 20.000 contos e inferiores a 50.000 correspondem, em termos de valor e número de devedores, respectivamente a 22,3% e 18,0%;
- As dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos eram cerca de 29,1% da dívida sem acordo e envolviam 73,8% das empresas. Quando comparamos este escalão com o débito global à segurança social verificamos que assume cerca de 22,1%, constituindo com o primeiro escalão os mais representativos em termos de valor;
- Constata-se que a dívida média dos escalões anteriores seguem o ordenamento dos subgrupos anteriores, pois enquanto o primeiro escalão atingiu um valor médio 254.630 contos, o último situou-se nos 9.801 contos;
- De 1999 para 2000, para além de se verificar um acréscimo em valores absolutos, tanto no número de empresas (mais 20,1%) como nos valores envolvidos (mais 24,2%) em relação a todos os escalões em apreço, verificando-se no entanto um reforço da posição relativa dos dois escalões superiores.

12.9.6.2 – Distribuição regional e situação no que respeita ao pagamento de contribuições correntes

O quadro seguinte espelha, no que respeita aos exercícios de 1999 e 2000, as situações acima tituladas:

Quadro XII.78 – N.º de Empresas com Valores em Dívida e Recebimento de Contribuições em 1999 e 2000 dessas Empresas

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões		Com valores em dívida				A pagar Contribuição Mensal			
		N.º de empresas		Valor		N.º de empresas		Valor	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte		4.742	5.757	115.988	136.802	290	339	5.629	5.704
Centro		1.684	2.029	44.220	60.835	229	265	8.972	10.423
LVT		4.041	4.807	77.875	97.854	411	108	8.325	2.146
Alentejo		209	239	4.657	5.357	29	33	449	560
Algarve		344	444	6.633	9.975	25	0	485	0
Açores		73	73	1.129	1.161	6	3	51	67
Madeira		258	276	5.784	6.519	44	44	874	709
Vários		227	283	22.067	27.120	28	34	3.167	2.316
Total	**PTE**	**11.578**	**13.908**	**278.353**	**345.623**	**1.062**	**826**	**27.952**	**21.925**
	€			**1.388.418,9**	**1.723.960,3**	**5,3**	**4,1**	**139.425,0**	**109.361,4**

Fonte: IGFSS – Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Deste quadro pode retirar-se as seguintes ilações:

- À Região Norte estão afectos 5.757 devedores, isto é, cerca de 41,4% do total das empresas com dívida sem acordo, com uma dívida associada de cerca de 137 milhões de contos e 39,6% do total da dívida;
- Segue-se Lisboa e Vale do Tejo com 4.807 empresas devedoras (34,6%), traduzindo-se em cerca de 97,9 milhões de contos (28,3%);
- Merece ainda relevo a posição da Região Centro, onde a dívida estava atribuída a 2.029 empresas (14,6%), que correspondiam a um valor de 60,8 milhões de contos (17,6%);
- Apurou-se que, acompanhando a tendência já detectada, o número de devedores e valores correlativos praticamente aumentaram em todas as regiões;
- Por outro lado, o número de empresas devedoras que estavam a pagar pontualmente as suas contribuições correntes, era relativamente reduzido, pois do total das 13.908 empresas devedoras, apenas 826, ou seja, 5,9%, estavam nessa situação, tendo implicado uma arrecadação de receita de cerca de 30,0 milhões de contos;
- Em LVTejo verifica-se que o número de empresas devedoras aumenta e o número das que se encontram a pagar contribuição mensal diminuiu;
- Verifica-se ainda que o número de empresas nesta última situação, sofreu um decréscimo de 1999 para 2000, tanto em quantidade, como em valor, com decréscimos relativos de respectivamente de 22,2% e 21,6%.

O montante total em dívida bem como o número de empresas que lhe corresponde pode ainda ser desagregado, não só pelo número de empresas que pagavam ou não pagavam contribuições, como

ainda, pelas empresas que estavam sem movimento e aquelas cuja situação em função destes factores era desconhecida. O quadro seguinte expressa estas situações, notando-se quanto ao número de empresas uma divergência em relação aos números anteriormente apresentados, que se explica pelo facto do IGFSS, através do seu Departamento de contribuintes ter seguido o critério de considerar a mesma empresa em distritos diferentes, em correspondência com o número de distritos em que tivesse dívidas:

Quadro XII.79 – Situação das Empresas com Dívida em 2000

(em contos)

Situação	N.º Empresas	%	Montante em Dívida	%
S/ movimento	2.524	17,7	45.491	13,2
C/ movimento				0,0
A pagar	865	6,1	22.796	6,6
A não pagar	7.034	49,3	190.527	55,1
N/D	3.849	27,0	86.809	25,1
Total	**14.272**	**100,0**	**345.623**	**100,0**

Fonte: IGFSS – Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Os elementos insertos no quadro anterior, permitem observar o seguinte:

- Existe um número significativo de empresas em relação às quais não se conhece a situação ou seja 3.849 com uma dívida associada de 86,8 milhões de contos;
- Por outro lado, um número significativo de empresas, 2.524, não tinham movimento, representando uma dívida superior a 45 milhões de contos;
- Confirmando os comentários anteriormente expressos apenas estavam a pagar contribuições 865 empresas, com uma dívida associada de 22,8 milhões de contos, ou seja 6,6%, enquanto as que não pagavam eram em número de 7.034, com uma dívida de 190,5 milhões de contos.

12.9.6.3 – Por sectores de actividade económica

No seguinte expõe-se a distribuição do número de empresas e da dívida que lhes está associada, assim como o respectivo grau de cumprimento no que respeita ao pagamento das contribuições correntes, quanto ao exercício de 2000:

Quadro XII.80 – Dívida por Sectores de Actividade

(em milhares de contos; em milhares de euros)

CAE		Empresas		Dívida		Dívida Média	A pagar contribuição mensal			
							Empresas		Contribuições	
		N.º	%	Montante	%		N.º	%	Montante	%
10 – Agricultura, Silv. Caça e Pesca		161	1,2	2.940,1	0,9	18,3	6	3,7	41,5	1,4
20 - Indústrias Extractivas		114	0,8	3.365,9	1,0	29,5	9	7,9	395,5	11,8
30 - Indústrias Transformadoras		5.072	36,5	166.619,4	48,2	32,9	405	8,0	14.183,2	8,5
40 - Electricidade, Gás, Água		11	0,1	300,6	0,1	27,3	2	18,2	185,1	61,6
50 - Construção e Obras Públicas		1.330	9,6	23.104,2	6,7	17,4	82	6,2	1.074,5	4,7
60 - Comércio Gros. Ret. Rest. Hoteis		2.261	16,3	44.953,9	13,0	19,9	157	6,9	3.018,4	6,7
70 - Transportes. Armaz. Comunic.		411	3,0	11.823,9	3,4	28,8	52	12,7	1.210,5	10,2
80 - Bancos. Out. Financ. Seg. s/Imov.		488	3,5	11.942,3	3,5	24,5	45	9,2	676,7	5,7
90 - Serv. Prest. Colect. Soc. Pessoais		534	3,8	11.655,1	3,4	21,8	64	12,0	1.095,8	9,4
Não disponíveis		3.526	25,4	68.917,9	19,9	19,5	4	0,1	44,2	0,1
Total	**PTE**	**13.908**	100,0	**345.623,3**	**100,0**	**24,9**	**826**	**5,9**	**21.925,4**	**6,3**
	€			**1.723.961,8**		**124,2**			**109.363,4**	

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Verifica-se que:

- As indústrias transformadoras no seu conjunto, onde pontifica o subsector dos "Têxteis, Vestuário, Couro" representavam cerca de 166,6 milhões de contos (48,8% da dívida), seguindo-se, mas a grande distância, as áreas de "Fabricação de Produtos Metálicos e Máquinas, Equipamento e Material de Transporte", o "Comércio por Grosso, Retalho, Restaurantes e Hotéis" e "Construção e Obras Públicas";
- Como já se tinha verificado, de modo geral a proporção de empresas devedoras que cumprem as suas obrigações contributivas era reduzida, não fugindo a essa regra aquelas que estão integradas nos sectores mais significativos em termos de número de empresas e de dívida.

12.9.6.4 – Antiguidade da dívida

Os dados disponíveis permitem ainda a análise dos saldos de contribuintes devedores em função da idade das respectivas dívidas, embora de uma forma incompleta, pois a parte mais significativa dessa distribuição, dizendo respeito a 10.970 empresas não foi apurada, o que constitui uma lacuna no sistema de informação do sistema, conforme se expressa, de forma desagregada por distritos, no quadro seguinte:

Quadro XII.81 – Proporção da Dívida não Determinada quanto à Antiguidade de Saldos em 2000

(em milhares de contos)

CDSSS	Não Determinada				Determinada	
	N.º	%	Valor	%	N.º	Valor
Braga	1.658	100,0	48.905,5	100,0	0	0,0
V. Castelo	0	0,0	0,0	0,0	145	2.975,6
Bragança	0	0,0	0,0	0,0	22	387,5
V. Real	0	0,0	0,0	0,0	84	1.462,3
Porto	4.055	100,0	91.830,5	100,0	0	0,0
Aveiro	99	11,3	2.228,2	11,4	780	17.303,1
Guarda	0	0,0	0,0	0,0	71	6.631,4
C. Branco	63	56,3	3.445,8	57,0	49	2.604,6
Coimbra	1	0,3	5,9	0,1	331	11.337,4
Leiria	1	0,2	10,2	0,1	562	18.108,0
Viseu	3	1,7	29,6	1,0	169	2.910,5
Lisboa	3.549	100,0	74.720,2	100,0	0	0,0
Setúbal	1.057	100,0	22.972,8	100,0	0	0,0
Santarém	0	0,0	0,0	0,0	444	10.408,6
Portalegre	0	0,0	0,0	0,0	77	2.424,4
Évora	0	0,0	0,0	0,0	117	3.218,7
Faro	480	100,0	11.049,1	100,0	0	0,0
Beja	2	2,8	88,0	9,8	69	807,0
RA Madeira	1	0,3	16,3	0,2	285	7.882,8
RA Açores	1	1,3	6,1	0,5	74	1.168,6
Total	**10.970**	**76,9**	**255.308,2**	**73,9**	**3.279**	**89.629,8**

Fonte: IGFSS – Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Assim, a antiguidade de saldos não era conhecida relativamente a distritos tão importantes como sejam Braga, Porto, Lisboa, Setúbal e Faro, enquanto em Castelo Branco não o era quanto a 56,3% da dívida.

De qualquer modo, os dados disponíveis constituem uma amostra relativamente representativa sobre a matéria em questão, conforme se discrimina no quadro XII.82:

Quadro XII.82 – Desagregação da Dívida por Antiguidade de Saldos em 2000

(em milhares de contos)

Regiões	Meses											
	Até 12		12 a 24		24 a 60		60 a 120		Mais de 120		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
Norte	22	228,3	34	322,8	119	2.424,8	58	1.207,0	18	642,5	251	4.825,4
Centro	161	2.613,3	364	6.979,6	935	21.550,4	440	21.637,5	78	6.114,1	1.978	58.894,9
LVTejo	60	706,0	69	1.068,0	154	3.133,0	133	4.394,5	28	1.107,0	444	10.408,5
Alentejo	15	346,4	21	416,3	123	1.867,8	75	2.870,3	13	948,6	247	6.449,4
RA Madeira	18	604,6	50	685,5	118	2.478,1	72	2.085,4	27	2.029,2	285	7.882,8
RA Açores	5	28,7	8	80,5	34	426,5	24	594,4	3	38,4	74	1.168,5
Total	**281**	**4.527,3**	**546**	**9.552,7**	**1.483**	**31.880,6**	**802**	**32.789,1**	**167**	**10.879,8**	**3.279**	**89.629,5**

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Observa-se que:

- Uma parte significativa da dívida estava distribuída pelas faixas entre os 24 e 60 meses e 60 e 120 meses, que representavam no seu conjunto mais de dois terços dos valores em dívida, pese embora o número de empresas do primeiro grupo ser relativamente mais significativo;
- O grupo de devedores cuja idade era superior a 120 meses representava cerca de 12,0% da dívida e era apenas constituído por 167 empresas;
- Entre 12 e 24 meses estavam 552 empresas com uma dívida correspondente a 10,7% do total.

12.9.7 – Sector Público Administrativo

A dívida de contribuintes do SPA não se cinge à rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo", pois existem igualmente dívidas desta área relevadas na conta "Contribuintes com Acordo"[1]. (vide ponto 12.9.7.2).

12.9.7.1 – "Contribuintes – Sector Público Administrativo"

O montante relevado na rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo"[2] era, no Activo, em 2000, de cerca de 1,6 milhões de contos, podendo presumir-se (conforme já referido em 12.9.2) que se

[1] No Parecer de 1999, foi referido de que existiam "valores significativos que foram transferidos para a rubrica "Contribuintes com acordo" (4,6 milhões de contos, em 1999) ".

[2] Conforme referido no Parecer sobre a CSS/99 "é importante frisar que, na prática, os saldos em questão incluem não só entidades do SPA propriamente dito, como empresas públicas, organizações sindicais e empresas privadas associadas a processos de privatização, facto controverso, mas que revela, por outro lado, limitações do PCISS em termos de classificação contabilística, isto sem referir incorrecções contabilísticas ao classificar, por exemplo, contribuintes do SPA em "Contribuintes – outros" e vice-versa".

verificou uma melhoria, tendo em atenção o decréscimo de 1,5 milhões de contos, verificado de 1999 para 2000, isto é, menos 49,4%, admitindo-se que possa corresponder às recomendações do Tribunal de Contas no sentido de um maior rigor e celeridade na resolução destas situações.

Nos trabalhos preparatórios sobre o Parecer anterior, foram inquiridos os SSR no sentido de informar sobre as dívidas do SPA, para 2000 questionou-se o ISSS quanto à evolução neste campo no que respeita aos CDSSS, mas apenas para valores acima de 1.000 contos.

No quadro seguinte, desagregaram-se por áreas de actividade aqueles devedores que no ano de 2000 ultrapassaram o referido limite, sintetizando a informação obtida:

Quadro XII.83 – Contribuintes SPA com Dívidas Acima de 1.000 Contos em 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Contribuintes		1999	%	2000	%
SPA					
Educação		115.613,0	20,7	232.685,2	28,1
Saúde		21.697,9	3,9	44.449,9	5,4
Autarquias		0,0	0,0	35.069,5	4,2
Outros		256.607,5	45,9	256.313,9	31,0
Subtotais		**393.918,4**	**70,5**	**568.518,5**	**68,7**
Empresas Públicas		11.748,2	2,1	102.372,6	12,4
Outros		152.899,8	27,4	156.334,8	18,9
Totais	**PTE**	**558.566,4**	**100,0**	**827.225,9**	**100,0**
	€	**2.786.117,5**		**4.126.185,4**	

Fonte: ISSS

A distribuição apresentada bem como a informação que lhe está subjacente permite referir o seguinte:

- O valor apurado em 2000, relativamente a este grupo de devedores, em número de 112, era de 827,2 milhares de contos, representando 52,4%, do total relevado na rubrica "Contribuintes sector público administrativo", tendo visto aumentar a sua dívida em 48,1% de 1999 para 2000, em contraste com a evolução do total da rubrica;
- No que se refere ao SPA propriamente dito, a distribuição por sectores era bastante diversificada, podendo destacar-se no entanto a área da educação (56 unidades), representando em termos relativos 28,1% do grupo alvo (quase 233 milhares de contos), em 2000, verificando-se que esta dívida estava concentrada no CDSSS do Porto (27 unidades), representando em termos de valor 59,3 milhares de contos e CDSSS de Viseu (16 unidades), com 40,4 milhares de contos e, o que parece indiciar problemas localizados;
- As empresas públicas com dívida em 2000, tiveram um aumento significativo pois o respectivo valor passou de 11,7 para 102,4 milhares de contos, dizendo respeito na sua maior parte ao

sector ferroviário [1] (97,0 milhares de contos), embora distribuindo-se por diferentes Distritos, e uma pequena parte imputável aos Correios de Portugal;

No sub-grupo "Outros", alheio ao SPA, pontifica o valor de 151,5 milhares de contos, atribuído ao Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal, que remonta a 1981. Este Centro foi extinto por via do Decreto Regulamentar n.º 30/88, de 16 de Agosto, cabendo a responsabilidade da dívida ao Instituto de Trabalho Portuário (ITP), que de acordo com o n.º 2 do art.º 5º do citado DL, deveria ter acordado com o IGFSS a liquidação desta dívida embora sujeito a Despacho homologatório dos Ministros da tutela respectivos, facto que não se concretizou. Tendo sido inquirido o Instituto Marítimo-Portuário (IMP), organismo que congregou, entre outros, o extinto ITP, não foi obtida resposta cabal em tempo útil.

12.9.7.2 – Contribuintes – SPA com acordo

No Parecer antecedente, conforme informação do IGFSS, tinha sido afirmado que, em 1999 não teriam transitado quaisquer contribuintes do SPA inseridos na rubrica "Contribuintes – SPA" para a rubrica "Contribuintes com acordo. Os dados agora obtidos, além de expressarem não ter existido também qualquer transferência no ano de 2000, vêm desmentir a afirmação anterior no que se refere a 1999, pois houve pelo menos um acordo subscrito na área do CDSSS de Leiria ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. De qualquer modo, esta prática, já referida no Parecer anterior como anómala, concretizou-se essencialmente nos exercícios antecedentes.

No Parecer sobre a CSS/98 foi apresentada uma listagem de instituições que, teriam subscrito acordos tendo por objectivo a regularização de dívidas à Segurança Social ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. Esta listagem foi ampliada e actualizada, no Parecer sobre a CSS/99, de modo a conter os acordos subscritos ao abrigo da restante legislação sobre a matéria e sem limitações temporais, actualização que se prossegue no presente Parecer:

Deve sublinhar-se que as informações obtidas merecem reservas, pois surgem agora pela primeira vez Instituições com acordos anteriores a 1999 que não constavam das listagens antecedentes. Inversamente referenciavam-se acordos inseridos anteriormente, em relação aos quais se verifica a sua omissão.

[1] 86,2 milhares de contos dizem respeito à Rede Ferroviária Nacional REFER EP, no que se refere aos Distritos de Santarém Portalegre e Évora. Questionada esta empresa, a informação obtida foi de que *"… levamos a cabo um conjunto de verificações relativamente aos meses do ano de 2000 e às unidades orgânicas da Segurança Social referenciadas … .*
Em função do exposto não nos foi possível concluir pela existência de qualquer lapso ou omissão de pagamento correspondente ao referido no vosso pedido.".
Note-se que esta informação não é conclusiva dado que as reverificações efectuadas se circunscreveram ao ano de 2000.

Quadro XII.84 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas

(em contos; em euros)

Instituições		CDSSS	Base Normativa	Data	Dívida Acordada	Remanescente em 2000
Câmara Municipal de Ourique		Beja	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	56.729	35.951
Câmara Municipal de Ansião		Leiria	DL 124/96-Art.º 10.º	1999	21.932	7.311
Câmara Municipal da Calheta		RA Madeira	DL 411/91	1992	18.692	2.955
Câmara Municipal de Porto Santo		RA Madeira	DL 411/91	1995	16.926	7.194
Câmara Municipal de Sines		Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	13.868	8.026
Câmara Municipal V. N. Poiares		Coimbra	DL 52/88	1992	45.811	6.108
Câmara Municipal de Portel		Évora	N/D	1991	4.416	1.104
Junta de freguesia de Sines		Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	7.566	5.008
Junta de Freguesia de Vale de Santarém		Santarém	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	1.764	870
Hospital Amato Lusitano		C. Branco	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	131.937	63.769
Hospital Distrital de Cantanhede		Coimbra	(a)	1991	3.495	553
Hospital Distrital da Figueira da Foz		Coimbra	(a)	1991	4.514	715
Hospital da Universidade de Coimbra		Coimbra	DL 52/88-Art.º 9.º	1992	484.177	201.800
Hospital Pulido Valente		Lisboa	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	16.220	1.757
Hospital Santa Maria		Lisboa	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	49.497	4.365
Hospital Distrital de Amarante		Porto		1992	715	113
Hospital Escolar de S. João		Porto	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	819	143
Hospital de Ponte de Lima		V. Castelo	(a)	1991	4.471	2.325
Hospital Santa Luzia		V. Castelo	(a)	1991	39.119	19.560
Maternidade Alfredo da Costa		Lisboa	Desp. SESS/91	1991	516	93
Administração Regional de Saúde		Lisboa	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	35.661	2.377
Administração Regional de Saúde		V. Castelo	(a)	1991	7.101	177
Total	**PTE**				**961.946**	**372.274**
	€				**4.798.166,4**	**1.856.894,9**

(a) Acordos celebrados ao abrigo de legislação específica só para Hospitais

Fonte: IGFSS/ISSS

No Parecer sobre a CSS/99, tinha sido apontado que, que para além das autarquias e do sector hospitalar, apontados em anteriores Pareceres como os sectores que detinham maiores responsabilidade nestas situações, facto que se confirma em 2000, tinha sido observado que, havia dívida nestas condições associada ao sector público empresarial e a diversas organizações sindicais.

No que respeita ao SPE tinham sido apontadas a RTP e a ex-Sorefame, tendo sido apurado em 2000 uma diminuição sensível das respectivas dívidas.

12.9.8 – Medidas de combate à dívida

As principais medidas e instrumentos adoptados pelo sistema no sentido de tentar obviar ao crescimento da dívida de contribuições, têm sido os seguintes:

- Acordos de regularização;
- Cessão e alienação de créditos;
- Dação em cumprimento;
- Cobrança coerciva.

No que respeita aos acordos de regularização, em 12.9.4 estes foram tratados numa perspectiva abrangente, sob o ângulo dos registos contabilísticos e das demonstrações financeiras. A análise seguinte restringe-se ao ponto da situação em 2000 no que respeita à aplicação do Decreto – Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, seguindo de perto alguns aspectos mais significativos que decorrem do Relatório n.º 3/01 - "Observatório de Empresas" do IGFSS.

12.9.8.1 – Acordos ao abrigo do DL n.º 124/96, de 10 de Agosto (Plano Mateus)

Incidindo a análise sobre o referido relatório, esta enferma da limitação decorrente do facto de que este trabalho incide apenas sobre o primeiro semestre do ano ora em questão, em contraste com relatório paralelo sobre o exercício de 1999, o qual abrangia a totalidade desse ano.

O quadro XII.85 apresenta uma distribuição dos acordos autorizados, em vigor, concluídos e rescindidos:

Quadro XII.85 – Ponto da Situação dos Acordos em 30/06/00 - Distribuição Regional

(em milhares de contos)

Entidades	Acordos Autorizados			Acordos em vigor			Acordos Concluídos			Acordos Rescindidos		
	N.º	Total(1)	%	N.º	Total(1)	%	N.º	Total(1)	%	N.º	Total(1)	%
Norte	4.188	47.398	35,6	2.287	28.651	36,1	1.068	4.862	37,9	833	13.884	34,0
Centro	2.699	26.070	19,6	1.556	14.572	18,3	828	2.511	19,6	315	8.987	22,0
LVTejo	4.956	52.339	39,3	2.933	30.811	38,8	1.353	4.823	37,6	670	16.705	40,9
Alentejo	384	1.950	1,5	116	1.229	1,5	235	164	1,3	33	557	1,4
Algarve	877	4.949	3,7	629	3.859	4,9	220	465	3,6	28	625	1,5
Cx Jornalistas	11	313	02	6	230	0,3	1	0,4	0,0	4	83	0,2
R.A Açores	14	87	0,1	8	81	0,1	1	4	0,0	5	2	0,0
R.A Madeira	5	35	0,0	3	27	0,0	0	0	0,0	2	9	0,0
Total	**13.134**	**133.141**	**100,0**	**7.538**	**79.460**	**100,0**	**3.706**	**12.829**	**100,0**	**1.890**	**40.852**	**100,0**

(1) Inclui capital e juros

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas - Relatório n.º 3/01

Da observação do quadro pode concluir-se o seguinte:

- Dos 13.134 acordos autorizados estavam em vigor 7.538, ou seja 57,4%, representando ainda 79,5 milhões de contos, com uma dívida média de respectivamente 10,1 milhares de contos e 10,5 milhares de contos, permitindo pressupor a homogeneidade dos dois grupos;
- Estavam concluídos 28,2% dos acordos autorizados correspondendo a uma entrada para o sistema de 12,8 milhões, ou seja, apenas 9,6% do total da dívida envolvida, permitindo verificar que este subconjunto englobava essencialmente devedores de menor dimensão, pois a sua dívida média era de cerca de 3,5 milhares de contos;
- No que se refere aos acordos rescindidos representavam apenas 14,4% dos acordos autorizados, mas, sendo o montante envolvido cerca de 41 milhões de contos, ou seja, 30,7%, podendo assim observar-se que neste caso se tratam de devedores de relativamente maior dimensão que entraram em situação de incumprimento, pois a sua dívida média era de 21,6 milhares de contos.

No quadro que se segue comparam-se as situações em 30/06/00 e 31/12/99:

(em milhões de contos)

Situação	N.º de acordos		Dívida acordada	
	31/12/99	30/06/00	31/12/99	30/06/00
Autorizados	9.635	13.134	118,6	133,1
Concluídos	2.469	3.706	10,4	12,8
Rescindidos	802	1.890	24,0	40,9
Em vigor	6.364	7.538	84,3	79,5

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas - Relatório n.º 3/01

Os números apurados pelo "Observatório de Empresas" permitem comentar o seguinte:

- O número de acordos rescindidos aumentou no semestre em 135,7%;
- Verificou-se igualmente um acréscimo no número de acordos autorizados e em vigor, embora, em termos de valor, enquanto os autorizados apresentam uma maior expressão, em relação aos acordos em vigor a evolução foi em sentido inverso.

Esse aumento do número de acordos pode ter várias origens, sem prejuízo da eventual existência de situações anómalas, tendo em atenção a aplicabilidade no tempo do diploma em questão, o aumento do número de acordos, para além da cobertura legal que é conferida quando em presença de processos judiciais de recuperação, é atribuído, segundo relatório do "Observatório de Empresas", também a factores de ordem organizacional e administrativa[1].

[1] É interessante conjugar estas observações com algumas conclusões expressas no relatório acima referido, nomeadamente na sua "Nota Prévia":

"*Ao iniciar-se o presente trabalho verificou-se a existência de diferenças significativas relativas relativamente ao Relatório anterior.*

12.9.8.2 – 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.

A situação quanto a estes acordos é apresentada no quadro seguinte:

Quadro XII.86 – Art. 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto

(em milhares de contos)

Acordos	N.º	Montantes
Deferidos	16	686
Terminados	15	664
Em vigor	1	22

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/01

Assim, verifica-se que apenas se mantinha em vigor um único acordo, confirmando-se por outro lado a reduzida expressão deste instrumento como meio para o ressarcimento de dívidas de contribuintes, conforme expresso no Parecer antecedente.

12.9.8.3 – Dação em cumprimento

Esta figura está regulada pelo Decreto-Lei.º 125/96, de 10 de Agosto e de acordo com informação do IGFSS, envolveu em 2000, cerca de 2.794,4 milhares de contos (sendo 2.786,6 milhares de contos, edifícios, e 7,8 milhares de contos, terrenos), correspondente a 10 empresas, enquanto em 1999 apenas 4 empresas tinham utilizado a dação em cumprimento, correspondendo a uma dívida de cerca de 340,9 milhares de contos, o que atesta o incremento do recurso a este instrumento de regularização da dívida.

Os dois exercícios em referência têm em comum o facto de grande parte da dívida subjacente dizer respeito ao ex-SSR do Porto, com 270,7 milhares de contos em 1999 e 1.302,5 milhares de contos em 2000. Neste último ano é ainda significativa a posição do ex-SSR de Leiria, com apenas uma empresa, mas com um valor de 850 milhares de contos, distribuindo-se o restante por diversos distritos.

Analisada a situação concluiu-se que tais diferenças resultavam do facto de a maioria dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social, por um lado, não ter introduzido atempadamente na aplicação Gestdiv todos os acordos autorizados no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e, por outro, não proceder ao seu efectivo e adequado acompanhamento"

Observa-se ainda no mesmo relatório o seguinte:

"*… dada a fixada limitação temporal para o aplicação do D.L. n.º 124/96, os acordos autorizados em 2000 foram-no, maioritariamente, no âmbito de processos judiciais de recuperação,…*".

12.9.8.4 – Cobrança coerciva

A cobrança coerciva concretiza-se em dois instrumentos de recuperação de contribuições em dívida: as retenções e as execuções fiscais.

12.9.8.4.1– Retenções

Nos termos do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, que actualizou o art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, aos contribuintes que não façam prova de que a sua situação contributiva perante a segurança social está regularizada, são retidos 25% sobre os valores a receber, a titulo de subsídios e aquisição de bens e serviços.

No triénio 1998/00, os valores recebidos ao abrigo da referida legislação foram os seguintes:

Quadro XII.87 – Retenções ao Abrigo do DL n.º 103/80, de 9/5

(em contos)

CDSSS	Valores arrecadados nos termos do art.º 17º do DL n.º 103/80, de 9/5 (actualizado pelo art.11º do DL n.º 411/91, de 17/10)			Variação	
	1998	1999	2000	1998/99	1999/00
Norte	**210.351,0**	**140.612,0**	**245.877,5**	**(33,2)**	**74,9**
Braga	19.155,0	11.256,0	28.405,1	(41,2)	152,4
Bragança	689,0	956,0	1.438,5	38,8	50,5
Porto	151.206,0	83.091,0	188.258,3	(45,0)	126,6
V. Castelo	37.283,0	31.913,0	23.514,0	(14,4)	(26,3)
Vila Real	2.018,0	13.396,0	4.261,6	563,8	(68,2)
Centro	**114.863,0**	**120.971,0**	**105.590,6**	**5,3**	**(12,7)**
Aveiro	27.375,0	38.210,0	36.630,5	39,6	(4,1)
C. Branco	9.770,0	124,0	2.990,0	(98,7)	2311,3
Coimbra	23.714,0	45.265,0	31.144,9	90,9	(31,2)
Guarda	4.022,0	0,0	3.163,0	(100,0)	100,0
Leiria	30.464,0	19.687,0	9.616,1	(35,4)	(51,2)
Viseu	19.518,0	17.685,0	22.046,1	(9,4)	24,7
LVTejo	**210.783,0**	**315.530,0**	**299.601,2**	**49,7**	**(5,0)**
Lisboa	181.016,0	299.870,0	289.350,8	65,7	(3,5)
Santarém	1.984,0	11.742,0	7.511,4	491,8	(36,0)
Setúbal	27.783,0	3.918,0	2.739,0	(85,9)	(30,1)
Alentejo	**21.621,0**	**18.487,0**	**45.571,0**	**(14,5)**	**146,5**
Beja	12.184,0	9.038,0	36.204,0	(25,8)	300,6
Évora	6.392,0	5.885,0	6.587,9	(7,9)	11,9
Portalegre	3.045,0	3.564,0	2.779,1	17,0	(22,0)
Algarve	**31.813,0**	**33.836,0**	**24.942,6**	**6,4**	**(26,3)**
Faro	31.813,0	33.836,0	24.942,6	6,4	(26,3)
RA Madeira	**77.374,0**	**13.927,0**	**17.937,7**	**(82,0)**	**28,8**
RA Açores	**19.080,0**	**5.279,0**	**639,5**	**(72,3)**	**(87,9)**
Totais	**685.885,0**	**648.642,0**	**740.160,1**	**(5,4)**	**14,1**

Fonte: IGFSS

Constata-se deste modo que este instrumento de recuperação de dívidas denotou uma certa retoma de 1999 para 2000, após uma ligeira tendência para descida verificada no período antecedente.

12.9.8.4.2– Dívida participada e execuções fiscais

A cobrança coerciva por via de execuções fiscais, no período 1998/00, com inclusão da respectiva distribuição regional, apresentou-se como segue:

Quadro XII.88 – Evolução dos Montantes Cobrados Através de Execuções Fiscais – 1998/00

(em milhares de contos)

CDSSS	1998				1999				2000			
	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	**23.511**	**54**	**1.496**	**70**	**16.946**	**38**	**2.646**	**141**	**18.390,4**	**67,5**	**3.368,5**	**273,9**
Braga	11.874	(a)	404	55	6.883	(a)	363	66	6.934,5	(b)	510,0	183,0
Bragança	629	7	21	2	165	(a)	51	14	145,6	(b)	51,9	22,1
Porto[1]	9.730	(a)	1.002	(a)	9.426	(a)	1.992		10.701,9	(b)	2.614,2	(c)
V. Castelo	1.052	14	43	8	324	38	113	30	392,9	29,6*	91,6	30,1
Vila Real	226	33	26	5	148	(a)	127	31	215,5	37,9*	100,8	38,7
Centro	**7.544**	**486**	**820**	**156**	**7.181**	**1.700**	**2.174**	**533**	**3.787,1**	**440,4**	**1.596,7**	**399,3**
Aveiro	451	92	312	66	1.292	808	905	293	5,6	1,2	585,0	284,6
C. Branco	1.146	155	96	7	1.087	213	285	25	1.314,8	181,5	126,1	14,7
Coimbra	1.050	(a)	214	45	1.460	(a)	239	35	575,5	(b)	301,3	52,9
Guarda	468	135	17	7	256	42	63	18	586,8	70,8*	30,9	8,8
Leiria	3.599	18	169	30	2.453	539	477	122	396,1	58,2	389,7	(b)
Viseu	830	86	12	1	633	98	205	40	908,3	128,7	163,7	38,3
LVTejo	**16.643**	**5.277**	**3.121**	**360**	**22.591**	**4.942**	**2.280**	**464**	**21.977,3**	**5.001,1**	**2.326,0**	**288,7**
Lisboa	10.862	3.516	1.405	294	17.154	3.455	747	186	19.222,6	4.064,0	1.647,6	105,7
Santarém	2.716	609	326	(a)	2.703	485	777	253	219,8	29,2	610,4	163,5
Setúbal	3.065	1.152	1.390	66	2.734	1.002	756	25	2.534,9	907,9	68,0	19,5
Alentejo	**1.342**	**154**	**516**	**12**	**1.367**	**88**	**331**	**44**	**1.195,5**	**53,2**	**588,9**	**113,2**
Beja	273	87	26	5	226	44	59	19	235,5	50,3	138,6	53,2
Évora	381	0	162	0	302	0	41	0	483,7	2,9	155,5	60,0
Portalegre	688	67	328	7	839	44	231	25	476,3	(b)	294,8	(b)
Algarve	**2.489**	**(a)**	**211**	**(a)**	**1.380**	**(a)**	**283**	**(a)**	**246,0**	**118,5**	**246,0**	**118,5**
Faro	2.489	(a)	211	(a)	1.380	(a)	283	(a)	246,0	118,5	246,0	118,5
RA Madeira	**1.327**	**512**	**6**	**1**	**1.305**	**334**	**125**	**25**	**1.573,5**	**579,6**	**207,4**	**56,7**
RA Açores	**532**	**54**	**19**	**1**	**422**	**86**	**101**	**26**	**314,1**	**42,5**	**30,7**	**14,0**
Totais	**53.388**	**6.537**	**6.189**	**600**	**51.192**	**7.188**	**7.940**	**1.233**	**47.483,9**	**6.302,8**	**8.364,2**	**1.264,3**
Total dos montantes participados e dos cobrados		**59.925**		**6.789**		**58.380**		**9.173**		**53.786,7**		**9.628,5**
Taxa de cobrança				**11,3**				**15,7**				**17,9**

[1] Referem não ser possível fazer a discriminação entre capital e juros

(a) Não dispõem de informação

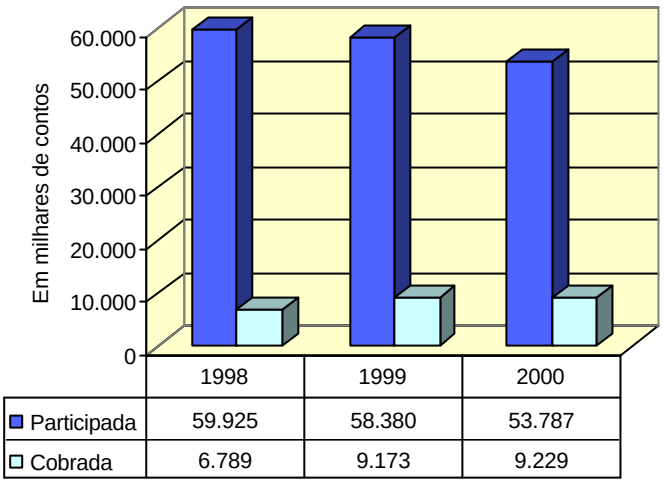
(b) Não inclui juros

(c) Não foi possível desdobrar em contribuições e juros

Fonte: IGFSS

Por sua vez, a expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio em questão é a seguinte:

Gráfico XII.25 – Montantes Participados e Cobrados em Termos de Execuções Fiscais - 1998/00



	1998	1999	2000
Participada	59.925	58.380	53.787
Cobrada	6.789	9.173	9.229

O quadro e gráfico anteriores permitem observar o seguinte:

- Independentemente do facto de se referirem a momentos diversos verifica-se um acentuado desfasamento entre os montantes participados e cobrados, facto que, em Pareceres anteriores, tem sido relacionado com dificuldades no que respeita às relações institucionais entre a segurança social e a administração fiscal. Para obviar a este inconveniente concretizaram-se diversas alterações legislativas (vide ponto 12.9.1);
- No período, os valores participados atingiram um valor apreciável, ou seja, entre 53,7 e 59,9 milhões de contos, mas os valores cobrados apresentaram o seu máximo em 2000, com 9,6 milhões de contos, isto é apenas 17,9% do valor participado no ano;
- Em termos regionais, no período em questão, merecem destaque, os valores participados pelos SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizaram no seu conjunto, em 2000, 36,9 milhões de contos, representando 68,5% do total participado.

12.9.9 – Regularizações nas contas de contribuintes

No que respeita às situações em que as rubricas de contribuintes podem ser regularizadas, destacam-se as regularizações em consequência de processos de falência de empresas, bem como por aplicação das medidas designadas por "Saneamento Financeiro das Contas".

12.9.9.1 – Os processos de falência

Os saldos das contas de contribuintes podem ser regularizados em consequência dos processos de falência relativos às empresas. Assim, quando as falências são requeridas, os saldos das empresas em

questão devem ser transferidos para a rubrica "Contribuintes com cobrança duvidosa", podendo ser possível a recuperação de uma parte da dívida subjacente, caso a massa falida para isso seja suficiente, e implicando mais tarde, quando a falência é efectivamente decretada, a anulação do remanescente não recuperado.

A propósito destes últimos valores e no que se refere a 1999 e 2000, foram inquiridos os ex-CRSS, o que permitiu obter os dados expressos no quadro que segue:

Quadro XII.89 – Efeitos financeiros dos Processos de Falência em 1999 e 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

CDSSS		Falências	
		Dívida anulada	
		1999	2000
Braga		1.445,8	N/D
Vila Real		N/D	0,0
V. do Castelo		36,2	1,0
Porto		0,0	12.395,2
Bragança		0,0	0,0
Sub-total		**1.482,0**	**12.396,2**
Aveiro		696,3	2.776,2
C. Branco		187,0	236,3
Coimbra		N/D	0,0
Guarda		0,0	9,2
Leiria		67,5	16,9
Viseu		267,2	0,0
Sub-total		**1.218,0**	**3.038,6**
Lisboa		6.205,9	5.704,8
Santarém		2.155,1	2.772,4
Setúbal		1.392,5	24.021,8
Sub-total		**9.753,5**	**32.499,0**
Beja		0,0	36,9
Évora		176,3	123,7
Portalegre		22,6	2,6
Sub-total		**198,9**	**163,2**
Faro		N/D	5.037,1
Sub-total			**5.037,1**
RA Madeira		0,0	0,0
RA Açores		0,0	8,1
Sub-total		0,0	8,1
Total	**PTE**	**12.652,4**	**53.142,2**
	€	**63.109,9**	**265.072,2**

Fonte: IGFSS

Independentemente do facto dos dados anteriores nos merecerem algumas reservas, pode permitir afirmar que em função dos elementos apurados a anulação de dívida decorrente de falências aumentou de 12,7 milhões de contos para 53,1 milhões de contos, com relevo, em 2000, para os distritos de Setúbal (24,0 milhões de contos), Porto (12,4 milhões de contos) e Lisboa (5,7 milhões de contos).

Sendo esta anulação de dívida o último efeito financeiro dos processos de falência, que vem adicionar-se à quebra de receita no tocante a contribuições, as transferências para a subrubrica "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa", tendo em atenção as declarações de falência, representam a base potencial para futuras anulações de dívida.

De acordo com o Mapa-XII – Movimentos da conta "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa", os créditos por anulação de débito, que não são exclusivos das falências, foram em 2000, no valor de 13,3 milhões de contos, valor bastante inferior ao apurado no quadro seguinte, o qual é função de inquérito junto dos ex-CRSS (43,2 milhões de contos).

Do exposto infere-se que uma boa parte dos serviços não seguiram os procedimentos previstos no PCISS quanto a esta matéria, tendo como consequência que as demonstrações financeiras não espelhem a realidade subjacente, afectando deste modo a transparência de que deviam revestir.

Quadro XII.90 – Dívida de Contribuintes Associada às Falências Decretadas em 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

CDSSS		Valores da dívida por falências decretadas em 2000		
		Capital	Juros	Total
Braga		N/D	N/D	N/D
Vila Real		N/D	N/D	N/D
V. do Castelo[1]		1.328,0		1.328,0
Porto		2.543,6	2.672,4	5.216,0
Bragança		24,1	11,6	35,7
Sub-total		**3.895,7**	**2.684,0**	**6.579,7**
Aveiro				2.623,0
C. Branco				236,3
Coimbra		654,2	117,1	771,3
Guarda		0,0	0,0	0,0
Leiria		5.383,1	5.312,0	10.695,1
Viseu		437,3	245,9	683,2
Sub-total		**5.820,4**	**5.675,0**	**15.008,9**
Lisboa		5.670,6	22,1	5.692,7
Santarém		211,2	230,5	441,7
Setúbal		900,4	590,5	1.490,9
Sub-total		**6.782,2**	**843,1**	**7.625,3**
Beja		0,0	0,0	0,0
Évora		11,5		11,5
Portalegre		117,9		117,9
Sub-total		**129,4**	**0,0**	**129,4**
Faro		107,1	108,6	215,7
Sub-total		**107,1**	**108,6**	215,7
RA Madeira		1.276,6	1.066,0	2.342,6
RA Açores		245,0	194,3	439,3
Sub-total		**1.521,6**	**1.260,3**	**2.781,9**
Cx. Jornalistas[1]		247,3	34,5	281,8
Sub-total		**247,3**	**34,5**	**281,8**
Total	**PTE**	**18.503,7**	**10.605,5**	**43.228,2**
	€	**92.296,1**	**52.900,0**	**215.621,3**

[1] Inclui processos de falência de anos anteriores

Fonte: IGFSS

Conforme foi referido, os valores em dívida suspensos por efeito de falência declaradas em 2000, eram, no mínimo, de cerca de 43,2 milhões de contos, incluindo capital e juros, montante superior ao valor apurado em sede de Parecer para 1999, 33,1 milhões de contos.

Do ponto de vista distrital destacavam-se Leiria (10,7 milhões de contos), Lisboa (5,7 milhões contos) e Porto (5,2 milhões de contos).

12.9.9.2 – Regularização de dívida por via administrativa

O IGFSS tem vindo a emitir Circulares Normativas tendo por objectivo o denominado "Saneamento Financeiro das Contas de "Contribuintes".

As circulares em questão têm como razão fundamental os possíveis custos administrativos ocasionados pela manutenção de saldos de contribuintes de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, em desproporção com os eventuais proveitos futuros que a sua permanência possa implicar para o sistema.

São disso exemplo, a Circular n.º 14/98, de 10 de Dezembro, a Circular n.º 5/98, de 11 de Fevereiro e a Circular Normativa n.º 3 /00, de 24 de Fevereiro[1].

Esta última actualizava os limites temporais e de valor previstos nas anteriores, a saber:

- Anulação de saldos devedores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1998, 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 1998, para valores inferiores a 100 mil escudos.

Para uma avaliação dos efeitos deste tipo de medida no que se refere aos exercícios de 1999 e 2000, apuraram-se, junto dos CDSSS, os seguintes valores:

[1] Alterada pela Circular Normativa n.º 6/01, de 2 de Abril.

Quadro XII.91 – Regularização de Dívidas por Via Administrativa

(em contos)

CDSSS	1999			2000		
	Saldos			Saldos		
	Devedores	Credores	Total	Devedores	Credores	Total
Braga	(a)	(a)	(a)	36.734,0	28.449,0	8.285,0
Vila Real	3.794,4	2.729,4	1.065,0	0,0	0,0	0,0
V. do Castelo	6.116,8	5.995,9	120,9	5.018,0	5.695,0	(677,0)
Porto	(a)	(a)	(a)	5.759,2		5.759,2
Bragança			2.170,0	(a)	(a)	(a)
Sub-total	**9.911,2**	**8.725,3**	**3.355,9**	**47.511,2**	**34.144,0**	**13.367,0**
Aveiro			3.663,0		376,0	(376,0)
C. Branco	(a)	(a)	(a)	55.509,0		55.509,0
Coimbra	4.444,0	1.293,0	3.151,0	9.935,0	5.869,0	4.066,0
Guarda			7.498,0	8.292,0	7.499,0	793,0
Leiria	(a)	(a)	(a)	13.116,0		13.116,0
Viseu	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Sub-total	**4.444,0**	**1.293,0**	**14.312,0**	**86.852,0**	**13.744,0**	**73.108,0**
Lisboa	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Santarém	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Setúbal	51.845,6	51.307,2	538,4		9.918,0	9.918,0
Sub-total	**51.845,6**	**51.307,2**	**538,4**	**0,0**	**9.918,0**	**9.918,0**
Beja	5.422,8	10.093,8	(4.671,0)	2.826,0	7.887,0	(5.061,0)
Évora	3.955,6	2.614,9	1.340,7	3.579,0	3.339,0	240,0
Portalegre	1.624,8	1.310,3	314,5	1.624,0		1.624,0
Sub-total	**11.003,2**	**14.019,0**	**(3.015,8)**	**8.029,0**	**11.226,0**	**(3.197,0)**
Faro	14.206,3	12.171,7	**2.034,6**	15.801,0		15.801,0
Sub-total	**14.206,3**	**12.171,7**	**2.034,6**	**15.801,0**		**15.801,0**
RA Madeira	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
RA Açores			197.065,5	(a)	(a)	(a)
Sub-total			**197.065,5**			
Total	**91.410,3**	**87.516,2**	**214.290,6**	**152.434,0**	**69.032,0**	**108.997,2**

(a) Não foi efectuado o saneamento financeiro das contas de contribuintes

Fonte: IGFSS

No Parecer sobre a CSS/99, para além de se comentar que em 1998 o processo tinha sido mais abrangente, pois tinha sido apurado um valor total de 384 mil contos, tinha sido avançado como apreciação genérica ao grau de implementação da medida em questão, que o aparelho administrativo existente em grande parte dos serviços, com destaque para aqueles que apresentam maiores saldos em

contas de "contribuintes", como sejam Lisboa, Porto e Braga, não parecia estar preparado para uma resposta adequada.

De 1999 para 2000, esta prática continuou a decrescer em termos de valor, pois passou de 214,3 para 109,0 milhares de contos, podendo comentar-se ainda que:

- Dos 3 casos apontados, a situação, tendo sido ultrapassada no Porto e Braga, não o foi quanto a Lisboa, que continuou a ser acompanhada por Viseu, Santarém e Madeira. Esta última tinha então indicado como razão impeditiva do saneamento o recebimento tardio da Circular Normativa n.º 3/00;
- Como aconteceu no Porto e em Braga, existem outros casos em que o processo não parece estar instalado como uma rotina pois tendo sido efectuado o saneamento em 1999 não o foi em 2000, ou vice-versa, como se passou também em Vila Real, Bragança, Castelo Branco, Leiria e Açores.

12.10 – Outras dívidas à Segurança Social

Conforme decorre do ponto 12.4.5, no conjunto dos valores inscritos no Balanço como de curto prazo, para além dos créditos sobre contribuintes, existem outras dívidas ao sistema, as quais, no último triénio, apresentaram um ritmo de crescimento bastante superior aos anteriores, que atingiu, de 1999 para 2000, uma taxa de 49%, cifrando-se em 145,7 milhões de contos em 2000.

No quadro XII.92 apresenta-se, no mesmo período, a evolução dos créditos ora em questão, desagregados por rubricas contabilísticas, de acordo com os respectivos balanços:

Quadro XII.92 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Anos			Variação %	
		1998	1999	2000	98/99	99/00
Deved. p/ rendimentos e amortizações		280,1	283,8	329,0	1,3	1,0
Deved. p/ financiamentos e comparticipações do OE		47.808,0	52.203,5	44.169,0	9,0	(15,4)
Deved. p/ financ. e comparticipações a Org. estrangeiros		183,2	144,1	31,2	(44,1)	(78,3)
Deved. p/ financ. e comparticipações - Outros		2.073,8	2.030,0	25.973,2	(2,0)	1.179,5
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários		7.790,7	9.211,5	10.544,4	18,0	14,5
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar		20.695,7	23.253,0	31.028,9	12,4	33,4
Deved. p/ rembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.		3.465,1	4.072,2	7.124,5	17,5	75,0
Deved. p/ prestações de alimentos a menores - FGADM		0,0	0,0	15,8	0,0	100,0
Sub-total	**PTE**	**82.296,6**	**91.198,1**	**119.216,0**	**10,8**	**30,7**
	€	**410.493,7**	**454.894,2**	**594.646,9**		
Outros devedores		7.559,5	6.559,8	26.475,5	(13,2)	303,6
Total	**PTE**	**89.856,1**	**97.757,9**	**145.691,5**	**8,8**	**49,0**
	€	**448.200,3**	**487.614,3**	**726.706,1**		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

No decorrer do período em análise e no que se refere às contas envolvidas, apenas se verificou uma alteração, embora pouco significativa em termos de valor, em 2000: a inscrição da conta "Devedores por prestações de alimentos a menores - FGADM".

Pode afirmar-se que a tendência de crescimento se generalizou à maior parte das rubricas, destacando-se os seguintes aspectos:

- "Devedores p/ financiamentos e comparticipações – Outros" e "Outros devedores", com respectivamente 23,9 e 19,9 milhões de contos de aumento, de 1999 para 2000, o que pode essencialmente ser explicado pelo advento do QCAIII (FSE), o qual representou 18,5 milhões de contos e 16,4 milhões de contos respectivamente no primeiro e no segundo caso;
- A rubrica "Devedores por prestações a pagar a beneficiários"[1] cresceu regularmente no triénio em análise, tendo atingido em 2000, 10,5 milhões de contos;
- "Devedores por reembolsos de prestações por aplicação dos regulamentos comunitários e outros"[2], que representava 7,1 milhões de contos em 2000, cresceu de 1999 para 2000 75,0%.

Salientam-se ainda em termos de massa crítica as rubricas "Devedores p/ financiamentos e comparticipações do OE" (44,2 milhões de contos) e "Devedores p/ prestações a repor ou a reembolsar" (31,0 milhões de contos).

12.10.1 – Devedores por financiamento e comparticipações do OE

Esta conta diz respeito a compromissos financeiros para com o sistema de segurança social, inscritos no OE, que, no fecho das contas, ainda não tinham sido concretizados em termos de liquidação.

Segue-se a desagregação dos totais da conta em questão, no período 1997/00:

[1] Esta conta é movimentada na generalidade das ISS, tendo como origem o pagamento por parte de determinadas empresas aos seus trabalhadores dos benefícios inerentes a prestações sociais (como sejam subsídio de doença e prestações familiares), antecipando assim, os pagamentos a efectuar pela Segurança Social. Quando esta faz o processamento, envia às empresas o montante respectivo e uma relação nominal, sendo então a conta da empresa debitada por esse valor. A conta é por sua vez creditada, saldando quando a empresa devolve a referida relação assinada pelos trabalhadores.

[2] Esta rubrica regista no DRISS os débitos às ISS, pelas suas congéneres estrangeiras, funcionando como conta corrente.

Quadro XII.93 – Desagregação da Rubrica "Devedores por Financiamento e Comparticipações do OE" - 1997/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Distribuição		1997	1998	1999	2000
Receita do "adicional ao IVA"		13.320,0	20.419,0	19.915,7	13.041,5
Acção médico-social – CP dos Telefones		17.773,3	17.773,3	17.773,3	17.773,3
Encargos com beneficiários das ex-Colónias		6.067,4	5.942,0	4.590,0	4.923,4
Transferências do M.T.S. – PIDDAC		2.024,1	2.573,2	2.651,2	1.727,9
Transferências do M.T.S. – RMG		0,0	0,0	4.455,0	0,0
Ministério das Finanças – Cessação de contratos de trabalho		0,0	0,0	2.161,7	2.161,7
Ministério da Educação – Educ. Pré-escolar – Comp. Educativa		0,0	1.100,5	656,6	4.541,2
Totais	**PTE**	**39.184,8**	**47.808,0**	**52.203,5**	**44.169,0**
	€	**195.452,9**	**238465,3**	**260.389,9**	**220.314,0**

Fonte: IGFSS

Como vector mais significativo, apesar de se constituir como um tema já amplamente referido em anteriores Pareceres[1], não deve deixar de se referir que o valor de 17,8 milhões de contos referente à Caixa de Previdência dos Telefones, que se mantém desde longa data nas CSS como valor de curto prazo **deveria ser considerado como de médio e longo prazos**, independentemente de se **manter a recomendação quanto à resolução do problema institucional subjacente, que afecta os sectores da Segurança Social e da Saúde**.

Considera-se que também deveria ser considerado no Balanço como valor de médio e longo prazos o saldo evidenciado na subrubrica "Encargos com beneficiários das ex-Colónias".

No que se refere ao RMG verifica-se em 2000 a devolução ao sistema de segurança social do défice registado em 1999 e que tinha sido financiado transitoriamente pelas receitas do regime geral.

Quanto à subrubrica "Ministério das Finanças – cessação de contratos de trabalho", o respectivo saldo evidencia a contrapartida da despesa efectuada em 1999 para ressarcir os direitos conferidos aos trabalhadores do Hotel-Atlantis na Madeira, pelo facto de, no decorrer do exercício de 2000, ainda não ter sido transferido do OE (ver ponto 12.2.4).

12.10.2.– Prestações indevidas e notas de reposição

Este problema tem a sua tradução contabilística na conta "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar", a qual é movimentada a débito pelas dívidas de beneficiários indevidamente processadas e pagas, originando um processo administrativo, quando são detectadas pelo sistema, que implica a emissão das denominadas "notas de reposição" tendo como destinatários os beneficiários.

[1] Conforme Parecer sobre a CSS/99, "a subrubrica, ... diz respeito a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, ... valor significativo que se vem mantendo nas CSS, decorrente de longa pendência de decisão superior, constituindo uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, em relação à qual o TC tem de reiterar a recomendação para a sua resolução a curto prazo.".

À medida que os beneficiários devolvem ao sistema, na totalidade ou em prestações, os valores indevidamente recebidos esta rubrica vai sendo creditada. Esta conta também pode ser creditada por contrapartida de prestações sociais a pagar.

Caso os beneficiários não concretizem a devolução dos valores em dívida pode haver lugar a cobrança coerciva por via de execução fiscal.

Tem-se verificado ao longo dos anos um crescimento continuado da rubrica em questão, que, de 1999 para 2000 até assumiu uma taxa relativamente elevada (33,4%), pois passou de 23,3 milhões de contos para 31,0 milhões de contos.

Para este crescimento podem contribuir dois factores:

- Por um lado, uma maior atenção e controlo das prestações indevidas;
- Por outro lado, as debilidades do controlo automático da informação e os atrasos no processamento dessa informação (que se tornaram evidentes por via desse controlo e/ou aumentaram no período em causa).

Este problema, que tem sido apontado em sucessivos Pareceres, com destaque para o Parecer sobre a CSS/98, decorre de **constrangimentos de natureza administrativa inerentes ao sistema**, que assentam essencialmente em **deficiências nos fluxos internos de informação entre os serviços processadores e os serviços financeiros**. Pode inferir-se dos valores apurados que a situação se agravou significativamente em 2000.

Como vem sendo habitual, questionou-se o ISSS sobre a evolução da situação no decurso do exercício ora em causa, desagregada pelos CDSSS do Continente e pelas principais prestações sociais que lhe dão origem, excluindo-se da análise as RA dos Açores e da Madeira, e o valor imputável ao CNP, que só por si atingia no final do exercício de 2000 o montante de 9,2 milhões de contos.

A informação recolhida tornou possível construir o quadro seguinte respeitante à emissão de notas de reposição em 2000, cujos dados, pese embora algumas imprecisões, permitem aprofundar o conhecimento sobre o problema em questão:

Quadro XII.94 – Prestações Indevidamente Processadas

(em contos; em euros)

CDSSS		Débito						
		Emissão de notas de reposição em 2000						
		Prestações Familiares	Subsídio de Doença	Subsídio de Desemprego	S. Social Desemprego	RMG	Outras Prestações	Total
Norte		**353.571**	**2.104.808**	**1.940.260**	**324.305**	**4.298.535**	**204.048**	**9.225.527**
Braga		69.254	520.775	273.020	227.524	168.059	2.582	1.261.214
Bragança		40.623	133.924	71.379	0	182.912	5	428.843
Porto		206.897	811.706	1.488.718	0	3.233.479	0	5.740.800
V. Castelo[3]		24.137	395.032	65.456	53.313	291.563	197.410	1.026.911
Vila Real		12.660	243.371	41.687	43.468	422.522	4.051	767.759
Centro		**423.247**	**3.333.012**	**763.762**	**447.747**	**985.759**	**7.873**	**5.961.400**
Aveiro		42.058	1.819.186	298.823	261.839	373.069	0	2.794.975
C. Branco		25.358	133.596	57.301	0	25.519	208	241.982
Coimbra		25.329	769.810	120.495	92.966	287.579	0	1.296.179
Guarda[1][2]		277.462		73.647		100.707	0	451.816
Leiria		22.643	170.940	134.485	92.942	180.921	5.009	606.940
Viseu[2]		30.397	439.480	79.011		17.964	2.656	569.508
L.V Tejo		**1.188.573**	**1.621.403**	**2.186.638**	**930.726**	**655.151**	**9.987**	**6.592.478**
Lisboa		4.910	218.417	1.173.977	597.711	69.345	9.728	2.074.088
Santarém		70.416	120.155	339.326	0	340.985	29	870.911
Setúbal		1.113.247	1.282.831	673.335	333.015	244.821	230	3.647.479
Alentejo		**32.807**	**180.132**	**108.436**	**195.879**	**264.116**	**680**	**782.050**
Beja		13.288	22.581	30.478	72.259	19.538	0	158.144
Évora		10.643	41.377	41.842	71.511	105.991	0	271.364
Portalegre		8.876	116.174	36.116	52.109	138.587	680	352.542
Algarve		**31.766**	**56.688**	**201.411**	**543.994**	**27.822**	**0**	**861.681**
Faro		31.766	56.688	201.411	543.994	27.822	0	861.681
Total	**PTE**	**2.029.964**	**7.296.043**	**5.200.507**	**2.442.651**	**6.231.383**	**222.588**	**23.423.136**
	€	**10.125.417,7**	**36.392.509,1**	**25.940.019,6**	**12.183.891,8**	**31.082.007,4**	**1.110.264,3**	**116.834.109,8**

(1) Nas notas de reposição das prestações familiares estão incluídas as notas de reposição do Subsídio de doença.

(2) Nas notas de reposição das prestações com subsídio de desemprego estão incluídas as notas de reposição das prestações com subsídio social de desemprego.

(3) Inclui 174.741 contos relativos a notas de débito do RMG, relativas ao período de Março de 1998 a Dezembro de 99.

Fonte: ISSS/CDSSS

A análise do quadro XII.94 permite referir o seguinte:

- O total das prestações indevidamente processadas atingiram cerca de 23,4 milhões de contos, quando o valor apurado no ano transacto tinha sido de 13,5 milhões de contos[1];
- Sob o ponto de vista das prestações envolvidas destaca-se o RMG (de 0,7 milhões de contos para 6,3 milhões de contos), enquanto sob o ângulo regional se evidencia a região Norte (de 3,3 milhões de contos para 9,2 milhões de contos). Este facto pode, em parte, ser explicado pela subavaliação em 1999, referenciada no Parecer antecedente, que conduziu à introdução posterior no sistema, com reflexo em 2000;
- Na região Norte o maior peso está no CDSSS do Porto (5,7 milhões de contos), com grande destaque precisamente para o RMG (3,2 milhões de contos), em relação ao qual o distrito tem a primazia, representando mais de 50% do total do Continente, e Subsídios de desemprego, só suplantado por Lisboa (vide ponto 12.7.1 com referência especial a auditoria específica sobre este tema);
- Como elemento fora do comum destaca-se a situação de Setúbal (1,1 milhões de contos), que apresenta mais de 50% do total do Continente quanto às prestações familiares (2,0 milhões de contos) e o segundo lugar no que se refere aos subsídios de doença (1,3 milhões de contos), onde Aveiro tem a hegemonia (1,8 milhões de contos), no total para o Continente de 7,3 milhões de contos;
- Como apreciação genérica das situações apontadas deve referir-se que o problema de fundo não apresenta sintomas de resolução e saiu fora do âmbito das prestações tradicionais, como sejam os subsídios de doença e desemprego, para abranger o RMG, facto que se explica pela circunstância de que, apesar de se estar em presença de uma nova prestação a sua vertente administrativa ser assegurada pelo aparelho já existente.

Tomando por base o valor das prestações processadas em 2000 que contribuíram em maior escala para o fenómeno das prestações indevidas conforme decorre do quadro anterior, calculou-se a proporção, em cada uma das prestações, de ocorrência destas últimas, conforme quadro seguinte:

(milhares de contos

		Prestações Familiares	Subsídio Doença	Subsídio Desemprego	Sub. Social Desemp.	RMG
(1)	Prestações indevidamente processadas	2.030,0	7.296,0	5.200,5	5.442,7	6.231,4
(2)	Total das prestações processadas	97.511,2	89.684,7	116.433,5	43.128,7	55.488,1
(3)=(1)/(2)*100		**2,1**	**8,1**	**4,5**	**12,6**	**11,2**

Verificou-se em 2000 que o subsídio social de desemprego e o RMG foram as prestações sociais que apresentaram a maior taxa de prestações indevidas, com respectivamente 12,6% e 11,6%.

Em complemento dos dados anteriores, o quadro XII.95 ainda numa óptica regional, mas também prestacional, efectua a ligação entre os saldos de 1999, a emissão de notas de reposição e a efectiva devolução ao sistema por parte dos beneficiários dos valores envolvidos.

[1] Parecer sobre a CSS/99.

Quadro XII.95 – Distribuição Regional da Emissão de Notas de Reposição e Recuperação de Valores em 2000

(em milhares de contos)

	CDSSS					
	Norte	**Centro**	**L. V. Tejo**	**Alentejo**	**Algarve**	**Totais**
(1) Saldos em 31/12/99	**4.455.664**	**1.815.324**	**7.149.201**	**639.646**	**1.014.648**	**15.074.483**
(2) Emissão de notas de reposição em 2000	**9.225.527**	**5.961.400**	**6.592.478**	**782.050**	**861.681**	**23.423.136**
Prestações familiares e Subsídio de doença	2.458.379	3.756.259	2.809.976	212.939	88.454	9.326.007
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.	2.264.565	1.211.509	3.117.364	304.315	745.405	7.643.158
Rend. Mínimo Garantido	4.298.535	985.759	655.151	264.116	27.822	6.231.383
Outras prestações	204.048	7.873	9.987	680	0	222.588
(3) = (1)+(2) Somas	**13.681.191**	**7.776.724**	**13.741.679**	**1.421.696**	**1.876.329**	**38.497.619**
(4) Reposições	**5.463.857**	**5.208.145**	**5.525.900**	**590.346**	**686.982**	**17.475.230**
Prestações familiares e Subsídio de doença	5.463.857	3.822.507	2.780.807	220.539	78.992	6.902.845
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.		1.059.398	2.335.757	258.796	606.774	4.260.725
Rend. Mínimo Garantido		305.619	404.038	110.667	1.216	821.540
Outras prestações		20.621	5.298	344	0	26.263
(5) = (4)/(2)*100 Taxa de reposição	**60,0%**	**87,4%**	**84,0%**	**75,5%**	**80,0%**	**75,0%**
(6) = (3)-(4) Saldo em 31/12/2000						**21.022.389**
(7) Taxa de crescimento da rubrica						**39%**

Fonte: ISSS/CDSSS

Pode comentar-se o seguinte:

- O ritmo a que se concretizaram as reposições foi insuficiente para evitar o crescimento do saldo da conta em questão, constatando-se que o valor apurado para os CDSSS (21.022,4 milhares de contos) deveria ser coincidente com o valor relevado no Balanço agregado (20.992,6 milhares de contos); regista-se uma diferença que, apesar de pequena, denota alguma inexactidão nos elementos fornecidos ao Tribunal;
- Os números apurados revelam que a maior parte das reposições se concentraram no Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com valores entre os 5,2 e os 5,5 milhões de contos;
- Verifica-se que as reposições se concentraram nas prestações tradicionais não sendo as relativas ao RMG ainda proporcionais ao considerável volume de notas de reposição emitidas;
- No que se refere ao Norte não foi possível obter, no que respeita às reposições, a desagregação por prestações dado que o respectivo sistema contabilístico não permite obtê-la.

Este último aspecto, não é exclusivo do caso apontado, pois os dados obtidos não permitem desagregar da mesma forma a emissão das notas de reposição e a efectiva devolução dos montantes envolvidos ao sistema, nomeadamente no que se refere a esta última operação. É exemplo desta realidade a não separação entre as prestações familiares e o subsídio de doença e os subsídios de desemprego e social de desemprego.

Estas últimas observações estão associadas à recomendação expressa no Parecer sobre a CSS/99, no sentido de que *"Seja adoptada uma normalização dos processos de inscrição contabilística de forma a permitir análises comparativas mais detalhadas relativamente às prestações envolvidas"*.

Obviamente esta recomendação mantém-se e tem subjacente a inadequação dos sistemas informáticos de suporte, bem como das rotinas administrativas que lhes estão associadas, factores que influenciam igualmente de forma decisiva o estrangulamento que se observa nos fluxos internos de informação.

12.11 – Outros Devedores e Credores

Esta conta, com expressão tanto do lado do Activo como do Passivo, tem sido objecto de análise nos Pareceres antecedentes, nos quais foram sendo apontadas diversas situações concretas que se têm prolongado no tempo, dependendo a sua resolução princ ipalmente de decisões político-institucionais.

À semelhança do que foi dito nas rubricas precedentes, está-se, em parte, em presença de débitos e créditos que deveriam ser relevados no Balanço como de médio e longo prazos.

Assim, de acordo com as reiteradas recomendações do TC, estes casos devem continuar a merecer por parte das Instituições detentoras, no que estiver ao seu alcance, do reforço e da agilização dos meios necessários, de forma a conduzir ao seu saneamento.

Acresce o facto desta rubrica se constituir como uma conta residual, onde são registadas uma multiplicidade de situações que não se enquadram noutras contas.

12.11.1 – Outros Devedores

A desagregação por instituições e respectiva evolução no período de 1996 a 2000, dos montantes desta conta evidenciam-se no quadro e gráfico que seguem:

Quadro XII.96 – Evolução da Rubrica "Outros Devedores" - 1996/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições		1996(1)	1997(2)	1998(2)	1999(2)	2000(2)	? (%)			
							96/97	97/98	98/99	99/00
IGFSS		6.003,8	4.355,4	4.762,1	3.676,0	21.755,9	(27,5)	9,3	(22,8)	491,8
CRSS		2.106,0	2.140,8	2.489,5	2.622,2	2.768,3	1,7	16,3	5,3	5,6
Caixas		1.024,5	920,5	189,6	188,1	1.893,5	(10,2)	(79,4)	(0,8)	906,6
R. Autónomas		147,0	152,8	118,3	73,3	55,1	3,9	(22,6)	(38,0)	(24,8)
IIES		0,0	0,0	0,0	0,2	2,7	0,0	0,0	100,0	1250,0
Total	**PTE**	**9.281,3**	**7.569,5**	**7.559,5**	**6.559,8**	**26.475,5**	(18,4)	(0,1)	(13,2)	303,6
	€	**46.294,9**	**37.756,5**	**37.706,6**	**32.720,1**	**132.059,2**				

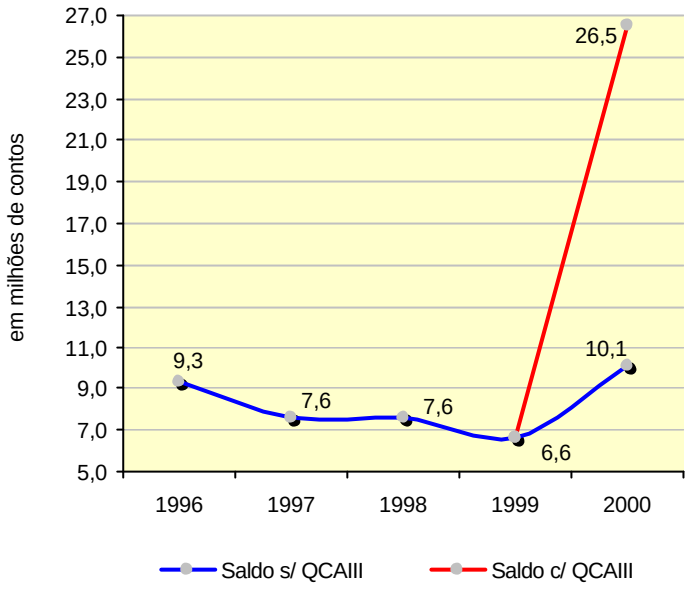
(1) Incluindo caixas não articuladas

(2) Excluindo caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

De acordo com o quadro XII.96,a expressão gráfica do mesmo no período em questão é a seguinte:

Gráfico XII.26 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1996/00



Através da observação do quadro e gráfico anteriores é possível retirar as seguintes ilações:

- De 1996 a 1999 denota-se tendência para o decrescimento desta rubrica, desmentida de 1997 para 1998, onde o saldo se mantém praticamente estacionário, mas sendo especialmente acentuado nos períodos de 96/97, (-) 18,4% e 98/99 (-) 13,2%;
- Em 2000 esta tendência inverteu-se, observando-se um significativo crescimento da conta em questão, principalmente imputável aos adiantamentos por conta de valores a receber do FSE relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCA III (16.405,1 milhares de contos), ou seja, um aumento dos financiamentos ao emprego com verbas da Segurança Social, com as implicações já comentadas no ponto 12.7.3.2;
- Expurgando do saldo o reflexo da situação anterior, este atinge 10.070,4 milhares de contos, implicando mesmo assim, um acréscimo de 53,5% em relação a 1999, que ultrapassa mesmo o valor registado em 1996, ou seja, o mais elevado da séria em presença;
- Em 2000 foi igualmente reforçada a concentração dos saldos em questão no IGFSS, representando 82,2% do total, tendo passado de 3.676,0 milhares de contos para 21.755,9 milhares de contos, circunstância que, tendo em conta os valores apontados, não se explica exclusivamente pelo QCA III, seguindo-se os ex-CRSS (10,5%), e as Caixas de Previdência que consolidam (7,2%).

Em 2000, apuraram-se as seguintes situações, com valores acima de 50.000 contos:

(milhares de contos)

Designação	Montante
IGFSS:	
Juros devedores a regularizar	1.338,2
Subsídio complementar de desemprego-Portaria n.º 324/93	484,2
Adiantamento à Casa da Imprensa	200,0
Acções de formação – FSE – Programa Integrar	136,0
Valores a regularizar	64,3
CDSSS	
Estágios profissionais	61,1
Lar Residencial	51,5
Caixas	
Prestações financiadas	1.592,1
Valores a regularizar	80,1

Fonte: IGFSS

Tendo sido o IGFSS questionado sobre as situações supracitadas, foi obtida a seguinte informação:

- Juros devedores a regularizar – O primeiro esclarecimento referia que "Trata-se de juros que a banca debita e que posteriormente são anulados. Resultam de situações em que os créditos não foram efectuados nas nossas contas na data prevista". Não sendo esta resposta satisfatória, foi o IGFSS de novo questionado tendo respondido que "… importa reter que o valor de 1.338,2 milhares de contos diz respeito a juros corridos e não a juros devedores a regularizar. Por se tratarem de aplicações financeiras constituídas em Obrigações do Tesouro e como o momento da compra pelo Instituto não coincide com o início da emissão dos respectivos cupões torna-se necessário reflectir em termos contabilísticos o que é capital e o que corresponde já aos juros.";

- Subsídio complementar de desemprego – Portaria n.º 324/93 – Os subsídios complementares de desemprego pagos pelos CRSS são comunicados ao IGFSS que solicita o seu reembolso ao IEFP. O saldo da conta representa portanto os valores a receber do IEFP;

- Adiantamentos à Casa da Imprensa – Estes adiantamentos tem como suporte a autorização conferida ao IGFSS pelo Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais, com data de 30/08/99, como compensação pela extinção (Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 de Maio), do adicional de 1% sobre toda a publicidade paga nos jornais diários, criado pelo Decreto-Lei n.º 32.633, de 20 de Janeiro de 1943, com a regulamentação que lhe foi conferida pela Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho. A base legal do Despacho acima referido suscita dúvidas pelo que o Tribunal irá desencadear um melhor esclarecimento da matéria, de que dará conta, se for caso disso, no próximo Parecer;

- Acções de formação – FSE – Programa Integrar – Esta conta releva a débito as transferências e os financiamentos obtidos para fazer face às despesas relacionadas com o POI (FSE) e a crédito as transferências do DAFSE;

- Valores a regularizar – Valor em dívida por parte do Sindicato dos Trabalhadores da Industria Hoteleira – Restaurantes e Similares do Sul, relativo à venda de um imóvel;

- Estágios profissionais – Este saldo distribui-se por vários CDSSS, e decorre dos recebimentos do IEFP relativamente a estágios profissionais, balanceado pelos pagamentos efectuados aos estagiários em questão, espelhando assim, uma dívida por parte do IEFP;
- Lar residencial – Valor relevado contabilisticamente no CDSSS de Faro que diz respeito a comparticipações indevidas ao abrigo de um acordo de cooperação, que foi regularizado no decurso de 2001;
- Prestações financiadas – Este montante está inscrito nas contas do CNPRP e refere à despesa do FGAP, transferida para o Fundo de Acidentes de Trabalho, o qual, conforme Portaria n.º 291/00, de 25 de Maio, deverá ser reembolsado ao sistema, anualmente, em três parcelas de idêntico valor, a partir de 2001;
- Valores a regularizar – Trata-se do saldo devedor da rubrica "23.15.1 – Pensões reembolsáveis c/c" constante das contas do CNPRP e segundo sua informação, diz respeito a diversas pensões pagas através de decisão do Tribunal, cuja responsabilidade ainda não está atribuída, bem como alguns valores pagos indevidamente que aguardam o reembolso.

Na sequência do Parecer sobre a CSS/99, no qual se tinham seleccionado os principais devedores, de acordo com a antiguidade e valor acima de 80.000 contos, segue-se a respectiva actualização:

Quadro XII.97 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor

(em contos)

Designação	Instituição titular	Valor em 1999	Valor em 2000	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	IGFSS	1.145.742	1.145.742	Sem alteração desde há vários anos.
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	784.071	842.020	Tem vindo a aumentar todos os anos.
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CRSS	370.877	1.027.517	Valor em crescendo desde há vários anos, com redução em 1999, aumentou de novo em 2000.
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	IGFSS	365.885	365.885	Sem alteração desde há vários anos.
Administração Regional de Saúde	SSR Viseu	329.855	334.289	Mantém-se desde há vários anos com ligeiros acréscimos anuais.
Subvenções DN n.º35/84, de 19/1	SSR Bragança	289.701	289.701	Sem alteração desde há vários anos
Valores a regularizar – CGTP/INTER	IGFSS	242.640	209.103	Alienação de imóvel à CGTP/IN, que tem vindo a ser regularmente amortizado.
Instituto da Juventude/Acção Social	IGFSS	178.058	178.058	Sem alteração desde há vários anos
Sociedade Mecânica Setubalense	SSR Setúbal	118.360	146.137	Sem alteração desde 1996, aumentou em 2000.
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	SSR Lisboa	100.000	100.000	Sem alteração desde há vários anos.
Indemnização do Estado às Misericórdias	IGFSS	81.413	81.413	Sem alteração desde há vários anos.
Fundação Abreu Callado[1]	IGFSS	80.000	80.000	Sem alteração desde há vários anos.
CTT – Leitura óptica	Caixas	51.660	164.122	Ultrapassou os 80.000 contos em 2000.
Total		**4.138.262**	**4.963.987**	

[1] Esta situação acumula com um saldo do mesmo valor relevado na rubrica "Créditos a médio e longo prazo", ao qual se devem acrescentar os juros processados que vão sendo inscritos na rubrica "Devedores por rendimentos e amortizações".

Fonte: IGFSS

O conjunto anterior passou de 4,1 milhões de contos para 5,0 milhões de contos, facto que se deve essencialmente ao aumento registado do saldo devedor atribuído à Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais (ou Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, de acordo com a designação actual).

Este último saldo que se encontra disperso por diversos CDSSS diz respeito a contas correntes entre estes e o referido Centro relativamente a reembolsos de subsídios de doença imputáveis a este último. O acréscimo verificado em 2000, estando desenquadrado dos valores normais registados em anos anteriores, conduziu a que fossem questionados o CNPRP e o ISSS. As respostas obtidas não parecem indiciar que exista um problema institucional, mas residir essencialmente no facto, segundo o CNPRP, de *"os pagamentos efectuados aos ex-CRSS têm sido processados com bastante atraso, quer porque os ex-CRSS não nos enviam os documentos atempadamente, quer devido a problemas de conferência."*. De qualquer modo trata-se de assunto a tratar em posteriores Pareceres.

Este agregado, que se pode caracterizar como créditos a longo prazo[1], representou em 2000 cerca de 49,3% do total do saldo da conta (com exclusão do montante relativo ao QCA III), sem abranger todas as situações semelhantes, em que o saldo seja inferior a 80.000 contos.

Como aspecto positivo deve notar-se a redução da subconta residual "Outros", que passou de 274,2 milhares de contos, em 1999 para 87,8 milhares de contos em 2000.

12.11.2 – Outros Credores

No quadro XII.98 apresenta-se a evolução dos saldos desta conta e respectiva desagregação por instituições titulares, no período de 1996 a 2000:

Quadro XII.98 – Evolução da Rubrica "Outros Credores" - 1996/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições		1996(1)	1997(2)	1998(2)	1999(2)	2000(2)	? (%)			
							96/97	97/98	98/99	99/00
IGFSS		1.481,4	1.395,7	2.166,4	2.644,4	2.345,7	(5,8)	55,2	22,1	(11,3)
IGFSS – Linha de crédito		0,0	0,0	0,0	7.998,4	2.665,2	0,0	0,0	100,0	(66,7)
CRSS		1.645,1	3.571,9	2.599,5	1.364,0	1.491,3	117,1	(27,2)	(47,5)	9,3
Caixas		1.686,0	2.188,3	1.707,8	1.495,8	1.655,1	29,8	(22,0)	(12,4)	10,6
R. Autónomas		1.124,1	25,2	27,8	21,6	30,6	(97,8)	10,3	(22,3)	4,2
IIES		0,0	0,0	0,0	6,0	8,6	0,0	0,0	100,0	4,3
Total	**PTE**	**5.936,6**	**7.181,1**	**6.501,5**	**13.530,2**	**8.196,5**	**21,0**	**(9,5)**	**108,1**	**(39,4)**
	€	**29.611,6**	**35.819,2**	**32.429,3**	**67.488,3**	**40.883,9**				

(1) Incluindo caixas não articuladas

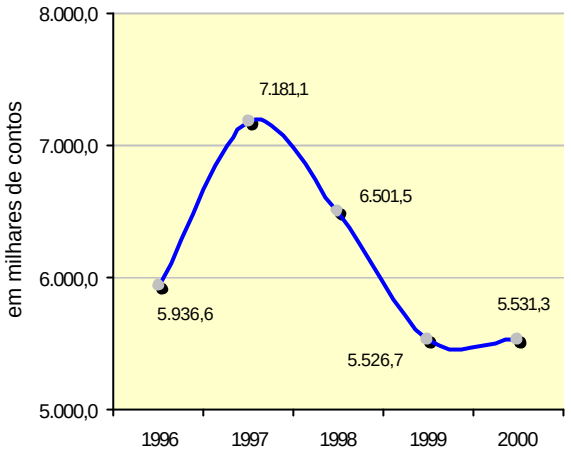
(2) Excluindo caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

Considerando que a inscrição nesta conta, tanto em 1999 como em 2000, do valor dos saldos em dívida relativos às linhas de crédito contraídas para fazer face a despesas com o Programa Integrar e para fins de formação profissional com o apoio do FSE, **que não deveria constar desta rubrica, mas em "Outros empréstimos obtidos"**, construiu-se a partir do quadro anterior a respectiva expressão gráfica, com exclusão do referido saldo, de modo a traduzir a evolução daquelas situações que se podem considerar como mais recorrentes no que se refere à conta ora em questão.

[1] Parcialmente no que respeita ao crédito sobre a CGTP-IN, pois as prestações a liquidar em 2001 eram de curto prazo.

Gráfico XII.27 – Outros Credores – Evolução da Rubrica no Período 1996/00



A apresentação anterior permite observar o seguinte:

- O saldo da conta evoluiu entre os 5.526,7 milhares de contos (1999) e os 7.181,1 milhares de contos (1997), assumindo em 2000 um vabr muito próximo do referido mínimo;
- O IGFSS é o titular mais destacado destes saldos, com ligeira diminuição em 2000, enquanto as restantes instituições apresentam tendência, de 1999 para 2000, para um crescimento moderado;
- De certo modo tudo o que foi dito em "Outros devedores" se aplica, com as devidas adaptações, a este caso[1].

Seleccionaram-se as situações que apresentavam valores mais significativos nas contas do IGFSS, as quais representaram em 2000 90,8% do respectivo saldo. A respectiva expressão quantitativa, reportada desde 1998 era a seguinte:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Subcontas		1998	1999	2000
DAFSE – valores afectos		1.318,4	1.318,4	1.318,4
Cedência de Créditos à DGT		192,1	447,2	589,8
Outros		0,0	14,8	220,7
Total	**PTE**	**1.510,5**	**1.780,4**	**2.128,9**
	€	**7.534,3**	**8.880,6**	**10.618,9**

Fonte: IGFSS

Questionado o IGFSS sobre as situações constantes do quadro anterior, estas sintetizam-se como segue:

[1] Para mais detalhe vejam-se os Pareceres sobre as CSS/95 a CSS/98.

- DAFSE – valores afectos – este saldo resulta de vários protocolos assinados entre o IGFSS e o ex-DAFSE, estando a sua regularização pendente de decisão superior. Este problema tem vindo a ser referenciado e tem como base o relacionamento financeiro entre os referidos organismos, no que respeita à gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo FSE, no período decorrido entre 1988 e 1994, mantendo-se este saldo sem alteração desde 1996;
- Cedência de Créditos à DGT – O saldo desta subconta corresponde a valores pagos indevidamente à segurança social por contribuintes cuja a dívida foi transferida para a Direcção-Geral do Tesouro por via de uma operação de cedência de créditos, valores que são regularmente remetidos à referida Direcção-Geral;
- Outros – Tratam-se de diversas situações que foram regularizadas em 2001.

12.12 – Património financeiro e imobiliário da segurança social

12.12.1 – Património financeiro

À imagem do que se tem vindo a escrever nos últimos Pareceres sobre a CSS, considera-se que o valor dos investimentos financeiros detidos pelo sector da segurança social corresponde ao "Capital Próprio" do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS)[1], incluindo o FEFSS, apesar das respectivas contas não consolidarem com o sistema, aspecto que foi revisto em 2002[2], (ver ponto 12.1).

Assim, no final do ano de 2000, o referido valor atingiu 619,1[3] milhões de contos, tendo registado a seguinte evolução no período 1996/00:

Quadro XII.99 – Evolução dos Capitais Próprios do FEFSS - 1996/00

(em milhões de contos; em milhões de euros)

Anos	Capital Próprio	? Anual	? %
1996	94,5	8,0	9,2
1997	207,4	112.9	119,5
1998	334,3	126.9	61,1
1999	465,6	131.3	39,2
1999 (1)	474,0	8.4	0.2
2000	619,1	145.1	30.6
2000	€ 3.088,1	€ 723,8	

(1) Contas Pró-forma - A diferença deriva da aplicação de um conjunto de regras gerais de valorimetria aos activos do FEFSS, com particular relevo para a valorização *mark to market.*

Fonte: Relatórios de Actividade do FEFSS

[1] Criado com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro.

[2] De acordo com o Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, onde se incluem as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, bem como do OSS/02.

[3] Considerando o valor expresso na rubrica "Imobilizações financeiras", conforme balanços das CSS, teria ainda de acrescentar-se um valor da ordem dos 5,2 milhões de contos (líquido de provisões).

Verificando-se as contas globais do IGFCSS (contendo o FEFSS), observa-se a existência de um capital próprio total de 619,1 milhões de contos, correspondendo a um aumento de 153,5 milhões de contos face às contas de 1999 e de 145,1 milhões de contos em relação às contas "pró-forma"[1].

Este aumento é explicado em parte por transferências recebidas em 2000 num total de 134,9[2] milhões de contos, sendo cerca de 133 milhões de contos por conta dos saldos de execução orçamental da segurança social, e cerca de 1,9 milhões de contos fruto da alienação de imóveis da segurança social, em consonância com a política seguida de reforço da capitalização pública do sistema de Segurança Social.

No âmbito do princípio do contraditório o IGFCSS através do ofício n.º 757, de 28 de Maio de 2002, refere:

> *"3. Relativamente ao total de 134,9 milhões de contos de transferências recebidas em 2000 e ao critério de especialização de exercícios seguido pelo IGFCSS, …, sublinha-se que o IGFCSS utiliza o critério de contabilização de acordo com a data-valor de lançamento dos fundos nas contas do IGFCSS/FEFSS, momento a partir do qual os mesmos estão disponíveis para investimento. Esta opção, no que se refere ao ano 2000, pode interferir na conciliação de verbas transferidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) designadamente em 31.12.1999 (1 milhão de contos) creditadas com data-valor de 03.01.2000 e em 31.12.2000 (2,7 milhões de contos) creditadas com data-valor de 02.01.2001."*

Note-se que as transferências em questão, encaradas na perspectiva dos registos contabilísticos do IGFCSS, não são coincidentes com as CSS e subjacentemente com as contas do próprio IGFSS, pois têm por base diferentes critérios de especialização dos exercícios no que se refere ao registo contabilístico das mesmas transferências.

Os capitais próprios reflectem, ainda, a actividade do próprio fundo através dos respectivos resultados líquidos após imposto de rendimento (IRC) que, em 1997, 1998, 1999 e 2000 foram, respectivamente, de 8,8 milhões de contos, 11,3 milhões de contos, 16,3 milhões de contos e 23,7 milhões de contos, de acordo com as demonstrações financeiras apresentadas pelo Instituto em questão, como elemento instrumental necessário a esta análise, mas que não foram auditados pelo TC.

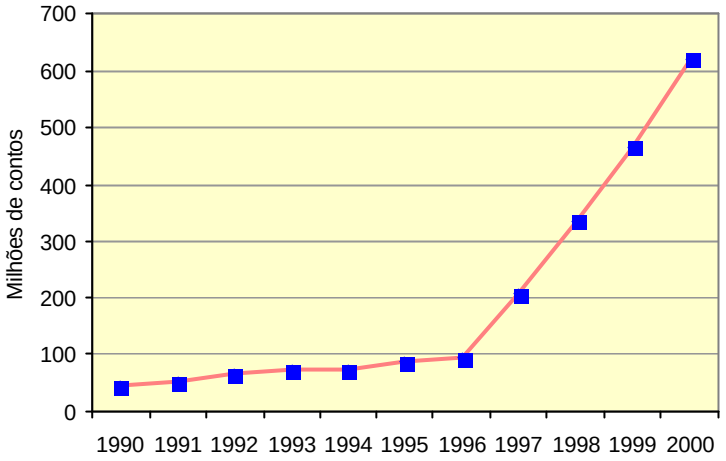
Sob o ponto de vista da tributação de rendimentos, deve realçar-se que em 2000 foi alterado o estatuto fiscal do FEFSS, (alínea d) do n.º 1 do art.º 8º da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro)[3], no sentido da isenção total de tributação em sede de IRC, mas com efeitos apenas a partir de 01/01/2001.

Este problema não é recente, pois, a isenção em questão, tem vindo a ser persistentemente reivindicada pelos gestores do FEFSS, bem como amplamente debatida a diversos níveis. Deve recordar-se que a LOE/97 previa uma autorização legislativa dada ao Governo no sentido de conferir esta isenção, possibilidade que não foi concretizada por este. Note-se que a posição expressa em anteriores Pareceres pelo Tribunal orientava-se no mesmo sentido, ao apoiar a tese de que o FEFSS deveria ter o mesmo tratamento fiscal que os fundos privados de pensões.

Para uma melhor visualização da exposição anterior construiu-se o gráfico seguinte, onde se considerou a evolução do capital próprio desde a fundação do FEFSS (1989), como segue:

[1] Trata-se de contas elaboradas com referência ao período de 9/11/99 a 31/12/99 apenas para efeitos comparativos, as quais tiveram por base os novos critérios valorimétricos estabelecidos em regulamento aprovado em 2000.
[2] Cerca de 2,7 milhões de contos só foram creditados nas contas do FEFSS em 02.01.2001.
[3] Aplicável a todos os fundos de capitalização administrados pelas instituições da segurança social.

Gráfico XII.28 – FEFSS – Capital Próprio



Assim, de 1989 a 1996, verificou-se uma evolução moderada no capital próprio da instituição, que não ultrapassou, até então, os 100 milhões de contos, mas a partir de 1997 houve uma alteração de política neste domínio, a qual se concretizou em significativas transferências anuais de fundos por parte do sistema de segurança social.

Assim, quanto a 2000, o capital próprio da instituição (619,1 milhões de contos), em cotejo com o valor anual das pensões do regime geral (1.109,6 milhões de contos), seria suficiente para cobrir cerca de 55,8%, ou seja, apenas pouco mais de seis meses. Comparando com o valor global das pensões (1.405,1 milhões de contos), essa proporção reduzir-se-ia a 44,1%, ou seja, entre cinco a seis meses de cobertura.

A entrada em vigor do regulamento de gestão do FEFSS (Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho) que contém limites para a respectiva composição (revogando a Portaria n.º 362/99, de 19 de Maio) bem como outros aspectos associados à gestão da carteira dos activos, repercutiu-se na política de **aplicação de fundos,** no que respeita aos *valores mobiliários,* líquidos de provisões (com exclusão dos custos de estrutura, disponibilidades, aplicações de curto prazo e juros a receber) a qual registou a seguinte evolução no período 1998/00:

Quadro XII.100 – FEFSS - Aplicação de Fundos

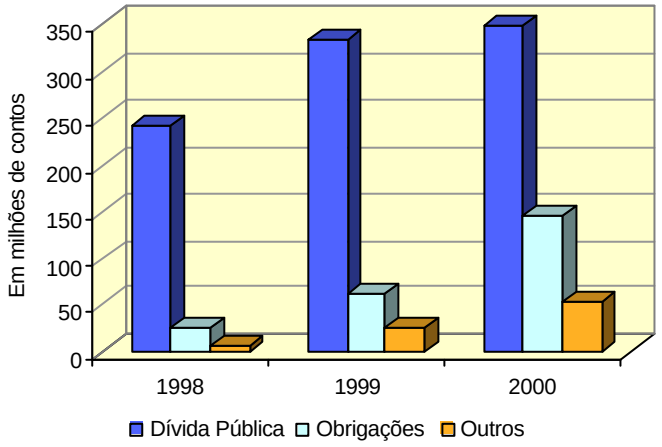
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Títulos		1998	%	1999	%	2000	%	1999/00	
								? Absoluta	%
Dívida Pública		241.632,9	88,8	334.133,7	79,6	348.296,1	63,6	14.162,4	4,2
Obrigações		25.409,6	9,3	61.226,2	14,6	145.959,6	26,7	84.733,4	138,4
Fundos de investimento		4.560,3	1,7	17.498,4	4,2	24.381,0	4,4	6.882,6	39,3
Acções		528,4	0,2	5.977,7	1,4	28.917,7	5,3	22.940,0	383,8
Títulos de participação		93,0	0,0	93,0	0,0	0,0	0,0	(93,0)	(100,0)
Outros títulos		0,0	0,0	700,6	0,2	0,0	0,0	(700,6)	(100,0)
Totais	**PTE**	**272.224,2**	**100,0**	**419.629,6**	**100,0**	**547.554,4**	**100,0**	**127.924,8**	**30,5**
	€	**1.357.848,6**		**2.903.103,6**		**2.731.189,8**		**638.086,2**	

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS/IGFCSS

Apresenta-se em seguida a tradução gráfica da evolução das principais aplicações de fundos, no que respeita ao período em questão:

Gráfico XII.29 – FEFSS - Aplicação de Fundos no Período de 1998/00



Do quadro e gráfico anteriores pode inferir-se o seguinte:

- O total da aplicação de fundos em 2000, tendo em atenção as excepções acima referidas, totalizou 547,6 milhões de contos, verificando-se um aumento de cerca de 128 milhões de contos em relação ao ano anterior, isto é, mais 30,5% em termos relativos. Espelham igualmente os acréscimos verificados em anos anteriores no que respeita ao capital próprio;
- Independentemente da fluidez de crescimento que se tem verificado, há ainda a observar, no que se refere à estrutura da carteira de aplicações, uma maior diversidade das aplicações, sempre no respeito dos limites impostos pela Portaria que regula a gestão do FEFSS:

- Assim, em 1999, a carteira era predominantemente constituída por *títulos da dívida pública* garantidos pelos Estado Português, ou seja 79,6%, enquanto em 2000, apesar de se manter esta hegemonia, verificou-se uma redução do seu peso (63,6%), embora ainda ultrapassando os níveis mínimos exigidos (50%);
- Em contraste, as *obrigações*, com 14,6% do total em 1999, passaram em 2000 para 26,7%, em parte como reflexo das possibilidades abertas pelo novo regulamento do Fundo em termos de diversificação do investimento em outras obrigações, como seja dívida pública de países da zona €uro, nomeadamente obrigações originárias do mercado hipotecário alemão, tendo como característica o elevado *rating* dos respectivos emitentes;
- Por outro lado, no período em análise verificou-se um aumento gradual da componente *accionista*, sendo de salientar que este crescimento foi, em grande parte, potenciado pela valorização, ocorrida em 1999, do PSI20 (medida do mercado bolsista português) em cerca de 20%, que se repercutiu, não só na correlativa valorização da carteira de *acções* (exclusivamente do mercado nacional), como dos próprios *fundos de investimento*. Em relação a 2000 a componente accionista é essencialmente composta por títulos de grandes empresas sedeadas em países da zona €uro.

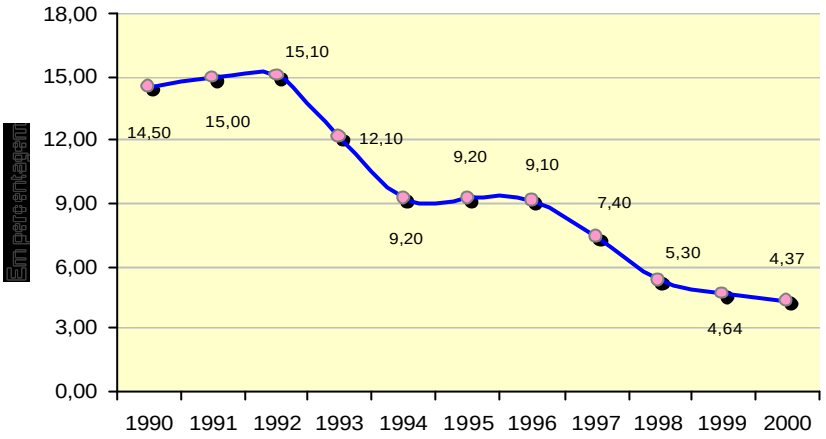
No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis* o património detido pelo IGFCSS (incluindo o FEFSS), foi incrementado em 2000 por via da aquisição do edifício "Ciência I" no Taguspark, em Oeiras, no valor de 2.975,1 milhares de contos, que se veio adicionar a uma fracção de um terço do Hospital de Cascais, bem como a um imóvel denominado "Edifício Castilho", relevados no Balanço em 1999 pelo valor de cerca de 2.375,3 milhares de contos (valor bruto). Ainda em 2000, com a aplicação da norma regulamentar[1] sobre os registos contabilísticos do IGFCSS e dos fundos sob a sua gestão (neste caso o FEFSS), os valores imputados ao "Edifício Castilho" e ao investimento no Taguspark foram reavaliados respectivamente em 70 milhares contos e 53,1 milhares de contos, pelo que os activos em questão aparecem relevados no Balanço por 5.473,5 milhares de contos.

À semelhança do Parecer anterior, apresenta-se no gráfico que segue, de acordo com os elementos fornecidos pelo IGFCSS a evolução de rendibilidade ao longo de vários exercícios dos *activos financeiros* detidos pela instituição em termos de taxa de rendibilidade anualizada com referência ao mesmo período[2]:

[1] Como reserva inserida na Certificação Legal de Contas do Instituto relativamente ao exercício de 2000, transcreve-se "Conforme politica contabilística descrita na nota 5.3 da Norma Regulamentar sobre os registos contabilísticos do Instituto, os terrenos e edifícios são valorizados ao preço de mercado, devendo este valor resultar de avaliação efectuada por perito independente. Para além de não serem efectuados quaisquer pagamentos de rendas, segundo fomos informados o Conselho Directivo do Instituto não conseguiu obter autorização por parte da Administração de Hospital de Cascais por forma a que o edifício fosse objecto de uma avaliação por um perito independente. Consequentemente não foi possível ao Conselho Directivo aplicar a referida política contabilística, ficando o investimento financeiro valorizado ao custo de aquisição, o qual ascende a 450.333 contos. Desta forma não nos é possível concluir sobre a razoabilidade do valor pelo qual o investimento no Hospital de Cascais se encontra registado nas demonstrações financeiras do Instituto."

[2] O Tribunal irá realizar durante o ano de 2002 uma auditoria de gestão ao IGFCSS/FEFSS cujo objectivo principal é constituído por uma avaliação das aplicações realizadas pelo FEFSS.

Gráfico XII.30 – FEFSS - Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros - 1990/00



Em complemento do exposto neste ponto e no que concerne a alguns aspectos do ponto seguinte deve realçar-se os comentários do IGFCSS em matéria de contraditório, conforme ofício n.º 757, de 28 de Maio de 2002, constante do Volume III – Anexos.

12.12.2 – Património imobiliário

Como tem vindo a ser posto em evidência nos Pareceres antecedentes, em sede de PCISS (como aliás acontecia em anterior versão do POC) a conta "Imobilizações corpóreas" relevava a totalidade dos bens imóveis, independentemente de terem utilização directa pelo sistema ou se constituírem como bens de investimento. Os princípios contabilísticos inerentes ao actual POC, ao POCP e ao POCISSSS adoptam um entendimento diverso, pois integram os elementos do património imobiliário que constituem bens de investimento na rubrica "Investimentos financeiros", incluindo no imobilizado corpóreo apenas os imóveis de utilização própria.

Dado o interesse que a matéria se reveste o TC levou a cabo uma auditoria centralizada no património imobiliário do IGFSS, cujos aspectos mais significativos merecem destaque, embora em síntese, no desenvolvimento deste tema nos pontos seguintes.

12.12.2.1 – Os bens imóveis no sistema

Nos anteriores Pareceres tem-se vindo a considerar como hipótese simplificadora que o património imobiliário do sistema corresponde ao conjunto dos saldos das rubricas "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções", que no Balanço consolidado de 2000, representava em termos de valor (líquido de amortizações) cerca de 29,9 milhões de contos[1], com as seguintes movimentações contabilísticas (sem amortizações), ao longo do triénio 1998/00:

[1] O valor das amortizações acumuladas relativas a "Edifícios e outras construções" era de 2,8 milhões de contos.

Quadro XII.101 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Movimentos \ Anos		1998	1999	Variação 98/99	2000	Variação 99/00
Saldos Iniciais		23.150,9	26.362,3	13,9%	29.133,7	10,5%
Aquisições		2.041,3	860,5	(57,9%)	3.403,7	295,5%
Alienações		(94,3)	(102,5)	(0,9%)	(100,2)	2,2%
Abates		(12,3)	4,7	138,2	(458,7)	(9.859,6%)
Outros movimentos		1.276,7	2.008,7	57,3	759,8	(62,2%)
Saldos finais	**PTE**	**26.362,3**	**29.133,7**	**10,5%**	**32.738,3**	**12,4%**
	€	**131.494,6**	**145.318,2**		**163.297,9**	

Fonte: CSS de 1998 a 2000

O património em questão cresceu à taxa de 12,4%, em consequência do efeito positivo de aquisições (3,4 milhões de contos) e "Outros movimentos" (0,8 milhões de contos), contrabalançado pelas alienações e abates, movimentos que, em síntese, se explicam como segue:

- A maior parte das aquisições, ou seja, cerca de 89,2%, dizem respeito a bens aceites em dação em cumprimento para ressarcimentos de dívidas ao sistema, no valor total de 2.794,4 milhares de contos (vide ponto 12.9.8.2), excluindo do total das aquisições uma transferência resultante de reclassificação contabilística de "edifícios" para "terrenos", no valor de 270,7 milhares de contos, igualmente incluída no valor dos "abates";
- As alienações correspondem ao valor contabilístico dos bens envolvidos;
- No que se refere aos abates, para além da regularização contabilística acima referenciada, há a destacar o valor de 161,5 milhares de contos, relativo a um conjunto de fracções localizadas em Portimão[1], que por lapso não tinham sido consideradas na totalidade ao momento da venda;
- Quanto aos outros movimentos, tratam-se de acréscimos registados a débito por contrapartida "Imobilizações em curso", distribuindo-se o respectivo valor pelos ex-CRSS e Região Autónoma dos Açores.

Quanto a alienações, dado o relacionamento do respectivo produto com as transferências a favor do IGFCSS (FEFSS), apuraram-se, de acordo com o quadro anterior e a CEO 100,2 milhares de contos, correspondendo ao valor líquido do imobilizado alienado, mais ganhos de 710,2 milhares de contos, totalizando portanto, 810,4 milhares de contos, que corresponde ao valor inscrito como alienação de imóveis na CEO do IGFSS. Por sua vez as referidas mais valias apuradas estão inscritas na DRL do mesmo organismo, como "Resultados extraordinários do exercício – De imóveis", pelo valor indicado.

[1] Correcção do resultado das vendas dos apartamentos TARIK, situados na Praia da Rocha, pois em 1998 tinha sido integrada apenas a venda de uma unidade, quando afinal tinham sido alienados 39 apartamentos.

No entanto, a exemplo de anos anteriores, o montante anterior não correspondeu nem aos valores imputados, nem aos valores efectivamente transferidos para o IGFCSS (FEFSS) a coberto de operações imobiliárias.

Assim, **os montantes apurados de acordo com a CEO e contas do IGFSS foram inferiores aos valores imputados a favor do IGFCSS (FEFSS)**, que foram de 941,2 milhares de contos, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(em escudos)

Descrição	Valores
(1) Execução orçamental de 2000	
Valor de balanço dos imóveis vendidos	100.204.895
Ganhos na venda de imóveis	710.206.706
(1) Sub-total	810.411.501
(2) Divergências em relação ao valor imputado	
Valor da dívida paga no ano pela CGTP-IN	33.536.900
Prestações pagas no ano pelo Sindicato de Hotelaria	1.807.000
Correcção do valor da venda de imóveis em 1998(1)	161.515.293
Regularização relativa ao Sindicato de Hotelaria	(66.067.000)
(2) Sub-total	130.791.900
(3) = (1)+(2) Montante imputado ao IGFCSS/FEFSS	**941.202.501**

(1) ver comentários sobre "abates" no quadro anterior.

Fonte: Informação do IGFSS

Conjugando os valores do quadro anterior com alguns aspectos focados anteriormente, bem como em relação a alguns pontos constantes do relatório de auditoria do TC[1] atrás referido, pode observar-se o seguinte:

- No apuramento quanto à execução de 2000, estão incluídos montantes relativos a regularizações de contratos de promessa de compra e venda referentes a vendas efectuadas de 1996 a 1999, no total de 166.662 contos, que, incorrectamente, não foram inscritos nos respectivos exercícios:
  - Este valor, além de ter sido apenas inscritos em 2000, foi-o na conta "8.02 - Alienação de imobilizações corpóreas" quando seria mais apropriada a sua relevação na conta "8.04 – Resultados de exercícios anteriores";

[1] Relativamente ao montante incluído no relatório (pág. 52), a diferença entre o valor expresso no Relatório da Divisão de Vendas do IGFSS, 805.265 milhares de contos, e valor constante da CEO, é conciliada da seguinte forma:

Execução orçamental de 2000	810.412
Correcção do valor da venda de imóveis em 1998	161.515
Regularizações de contratos de promessa (1996 a 1999)	(166.662)
Relatório da Divisão de Vendas do IGFSS	**805.265**

- ◊ Em consequência registou-se um atraso nas correspondentes transferências para o IGFCSS (FEFSS).

- Quanto ao valor respeitante à CGTP-IN a respectiva explicação já consta de Pareceres anteriores, dizendo respeito a prestações financeiras recebidas em 2000, relativamente a venda, parcialmente a crédito, anteriormente efectuada;

- No que respeita ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Hoteleira – Restaurantes e Similares do Sul[1], apresenta-se uma situação semelhante com referência ao valor das prestações recebidas no exercício, com a diferença de que foi em 2000 que foi regularizada a situação perante o IGFCSS (FEFSS), ao abater aos valores a transferir o valor total das prestações vincendas (66,1 milhares de contos).

Por sua vez, **as transferências em questão, encaradas na perspectiva da sua concreta efectivação** e em cotejo com os registos contabilísticos do IGFCSS, não são coincidentes com as CSS e subjacentemente com as contas do próprio IGFSS, mas justapõem-se entre si, demonstrando assim diferentes critérios de especialização dos exercícios no que se refere ao registo contabilístico das mesmas transferências.

Conforme referido em 12.12.1, o reforço de capital do IGFCSS/FEFSS em 2000, na componente "alienação de imóveis", foi de 1,9 milhões de contos, que correspondem às transferências efectivas por parte do IGFSS no mesmo ano, as quais se descriminam como segue, de acordo com as contas deste Instituto e certidão emitida pelo IGFSS:

(em escudos)

Datas	Montantes
02/03/2000	1.774.000.000
11/04/2000	108.395.829
Total	1.882.395.829

Assim, pode inferir-se que se processaram atrasos quanto à efectiva execução orçamental de exercícios anteriores, não só em relação ao valor apurado em 1999, a favor do FEFSS, 1.775,4 milhares de contos, como em relação a outros anos, o que quer dizer que, nesta matéria, **as CEO não correspondem à realidade dos movimentos financeiros que lhes estão subjacentes**.

Face ao exposto infere-se que sobre a mesma realidade existe uma multiplicidade de valores que pretendem espelha-la mas que na verdade dificultam a sua compreensão, afectando por outro lado, a transparência que os diversos documentos em causa, com destaque para as demonstrações financeiras deveriam reflectir.

12.12.2.2 – Titularidade por regiões e instituições em 2000

Quanto ao valor bruto do imobilizado em questão, que em 2000, atingiu o montante de 32,7 milhões de contos, tem interesse desagrega-lo, no que respeita aos direitos de propriedade, pelos extintos CRSS, Regiões Autónomas, IGFSS e Caixas de Previdência:

[1] Propriedade designada por "fracções do Pátio do Salema".

Quadro XII.102 – Titularidade dos Bens Imóveis Detidos pelo Sistema em 2000

(em contos)

Regiões/Instituições	Terrenos e recursos naturais		Edifícios e outras construções		Totais	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Norte	3.882,2	0,4	6.466.172,8	20,4	6.470.055,0	19,8
Centro	51.158,4	4,7	4.480.641,2	14,2	4.531.799,6	13,8
LVT	25.312,3	2,3	6.978.456,7	22,0	7.003.769,0	21,4
Alentejo	1.687,3	0,2	810.602,0	2,6	812.289,3	2,5
Algarve	16.982,6	1,6	464.423,1	1,5	481.405,7	1,5
Madeira	25.324,0	2,3	2.295.661,8	7,3	2.320.985,8	7,1
Açores	31.736,5	2,9	2.509.865,0	7,9	2.541.601,5	7,8
IGFSS	927.847,3	85,6	7.466.866,0	23,6	8.394.713,3	25,6
Outras instituições	0,0	0,0	181.706,9	0,6	181.706,9	0,6
Totais	**1.083.930,6**	**100,0**	**31.654.395,5**	**100,0**	**32.738.326,1**	**100,0**

Fonte: Contas por Instituição

Da observação do quadro XII.102 pode inferir-se o seguinte:

- O IGFSS detinha 25,6% do total dos imóveis do sistema, proporção que não se afasta muito com referência à rubrica "Edifícios e outras construções" (23,6%), mas que contrasta como peso da Instituição no que se refere à conta "Terrenos e recursos naturais" (85,6%);
- No que se refere a "Edifícios e outras construções" a posição do IGFSS, tendo em atenção a actual organização do sistema, é ultrapassada pelo ISSS, ao agregar os extintos CRSS, nomeadamente LVT (22,0%), Norte (20,4%) e Centro (14,2%).

Assim, só a caracterização dos imóveis em função da sua utilização, nomeadamente quanto às regiões onde os valores são mais significativos, pode definir com mais precisão a dimensão do património imobiliário do sistema como potencial apoio à vertente de capitalização do sector.

Independentemente deste aspecto e dado o interesse de que a matéria se reveste o TC levou a cabo uma auditoria centralizada no património imobiliário do IGFSS, cujos aspectos mais significativos são o objecto essencial, embora em síntese, do desenvolvimento deste tema nos pontos seguintes.

12.12.2.3 – Bens imóveis titulados pelo IGFSS

O património imobiliário titulado pelo IGFSS é constituído por terrenos, edifícios e outras construções, provenientes, fundamentalmente, do Centro Nacional de Pensões[1] e das dações em pagamento de dívidas à segurança social, cuja expressão quantitativa, em 31/12/00, era de cerca de 8.394,7 milhares de contos. Os edifícios e outras construções ascendiam a 7.466,9 milhares de contos e os terrenos a 927,8 mil contos.

[1] De acordo com o n.º 1 da Portaria n.º 649/81, de 29 Julho, foi transferido para o IGFSS, independentemente de quaisquer formalidades, o património imobiliário de que o Centro Nacional de Pensões era proprietário.

Acrescem as transferências de património dos extintos CRSS para o IGFSS em cumprimento do n.º 1 do art. 8º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho.

12.12.2.3.1 – Caracterização e evolução das existências no período 1998/00

No que respeita aos terrenos a evolução no triénio apresentou as seguintes causas:

(em contos)

	1998	1999	2000[1]
Saldo inicial	700.684	700.684	706.306
Dação em pagamento	0	5.662	7.856
Correcções	0	0	270.686
Alienações	0	(40)	(57.001)
Saldo final	**700.684**	**706.306**	**927.847**

Fonte: IGFSS

As correcções evidenciadas em 2000, no valor de 270.686 contos, derivam de uma incorrecta classificação dos bens efectuada em 1999, com reclassificação de "Edifícios e outras construções" para "Terrenos e recursos naturais" (vide ponto 12.12.2.1), correspondendo a dações em pagamento.

Por sua vez, os bens inscritos em "Edifícios e outras construções" apresentam a seguinte evolução e movimentações:

(em contos)

	1998	1999	2000
Saldo inicial	3.326.332	4.887.570	5.159.476
Dação em pagamento	1.662.210	335.273	2.786.581
Obras PIDDAC na Sede	5.634	7.687	22.713
Imputação a imóveis alienados anteriormente	(94.291)	(68.177)	(43.203)
Cedência ao CRSS Madeira	0	(7.580)	0
Rectificações diversas	(12.315)	4.703	(458.701)
Saldo final	**4.887.570**	**5.159.476**	**7.466.866**

Fonte: IGFSS

Neste caso a base para as movimentações registadas dizem respeito principalmente à **aceitação de dações para pagamento de dívidas à Segurança Social**, cujos valores podem ser pouco consistentes, dado que avaliações e vendas de bens anteriormente adquiridos por esta via permitiram apurar valores, em regra, inferiores aos da dação, o que se traduz em perdas significativas para o sistema.

Considerando o conjunto de terrenos e edifícios, foram aceites dações, respectivamente em 1998, 1999 e 2000, nos montantes de 1.662 milhares de contos, 341 milhares de contos e 2.794 milhares de contos.

[1] Valores provisórios ao momento da Auditoria.

Deve referir-se que foi apurada a existências de bens recebidos em dação provenientes de diversas empresas, cuja relevação não tinha ainda sido concretizada.

Destaca-se ainda o montante considerado como "rectificações diversas", que corresponde ao valor que na CSS/00, foi considerado como "abates" (vide ponto 12.2.2.1).

Os bens imóveis detidos pelo IGFSS distribuíam-se por fogos de habitação, armazéns, lojas, salas, arrecadações, garagens, *ateliers* e instalações industriais, podendo discriminar-se, em termos de valor e nos anos de 1998, 1999 e 2000, como segue:

Quadro XII.103 – Tipologia dos Fogos Detidos pelo IGFSS no Período 1998/00

(em contos)

Tipo de fogos	98/12/31	99/12/31	00/12/31
Renda livre	3.685.412	4.005.121	6.326.638
Renda limitada	23.999	23.999	23.999
Renda económica	936.616	884.761	854.275
Bairro de pescadores	125.708	122.079	115.725
Postos médicos	32.1990	32.199	32.199
Sede	83.630	91.317	114.030
Total	**4.887.570**	**5.159.476**	**7.466.866**

Fonte: IGFSS

Verificava-se uma tendência para a concentração do valor dos bens imóveis em fogos de renda livre com proporções de respectivamente 75%, 78% e 85% em 1998, 1999 e 2000.

Apurou-se ainda que, em 00/12/31, o IGFSS detinha 7.110 fracções de habitação social e de renda livre, distribuídas na proporção inversa do seu valor, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(unidades)

	Sede	Del. Norte	Total
Habitação Social	4.300	1.777	**6.077**
Renda Livre	852	181	**1.033**
Total	**5.152**	**1.958**	**7.110**

Fonte: IGFSS

Essas fracções concentravam-se, fundamentalmente, em três distritos, Lisboa (48,4%), Setúbal (16,1%) e Porto (15%).

12.12.2.3.2 – Alienações

Na auditoria em questão foi ainda apurado que, em consequência directa da alteração da política de vendas dos imóveis adoptada pelo IGFSS[1], em termos globais[2] verificou-se uma diminuição do volume de vendas nos anos de 1998 a 2000, conforme se evidencia no quadro que segue:

Quadro XII.104 – Valores de Alienação de Imóveis do IGFSS

(em contos)

Designação	1998	1999	2000	Variação 1999/1998	Variação 2000/1999
Renda livre (a)	1.715.988	930.659	223.450	(785.329)	(724.569)
Renda económica (a)	752.725	778.642	581.815	25.917	(196.827)
Total	**2.468.713**	**1.709.301**	**805.265**	**(759.412)**	**(921.396)**

(a) - Inclui terrenos

Fonte: IGFSS

Esta diminuição, nos últimos anos, encontra expressão no seguinte:

- Dos imóveis de renda livre apenas foram vendidos os fogos relativos aos concursos de 1998 e de anos anteriores;
- Quanto aos de renda económica, foram os próprios inquilinos que solicitaram a compra das suas habitações.

Observou-se, por outro lado, que existe morosidade na venda dos imóveis de renda livre, devido, designadamente, à necessidade de realização de obras de carácter imperioso, desacordo entre as partes quanto aos montantes contratuais e falta de constituição de propriedade horizontal.

Acresce ainda, no que se refere à venda de fracções de renda económica decorrem, normalmente, alguns anos entre o primeiro contacto do IGFSS comunicando que a fracção se encontra à venda e a celebração da escritura, situação que resulta da falta de interesse por parte dos inquilinos em adquirir a sua habitação, motivada, em parte, pelo valor irrisório das rendas, pelo estado de degradação dos imóveis ou pela situação económica em que aqueles se encontram.

Constatou-se também que as fracções vagas de renda económica nunca foram colocadas à venda, apesar de, alegadamente não haver impossibilidade legal, mas sendo complicada a respectiva concretização, nomeadamente por razões que se prendem com o destino social desse património.

[1] O CD do IGFSS, tendo por objectivos impulsionar/retomar a política de alienação de fracções autónomas de renda livre e uniformizar os procedimentos, estabeleceu novas normas/critérios de venda, através da sua Deliberação n.º 28/2001, de 11 de Maio.

[2] A divergência de valor em 2000 relativamente à execução orçamental é efeito das regularizações operadas.

12.12.2.3.3 – Cedências e arrendamentos

Os bens imobiliários sob administração do IGFSS, estando maioritariamente arrendados, em parte **estavam a ser utilizados ou tinham sido cedidos a entidades públicas**, como sejam os ex-CRSS, Câmaras Municipais e Administrações Regionais de Saúde, para instalação dos respectivos serviços ou para outros fins.

Na auditoria em questão foi apurado que cerca de 175 fracções estavam nesta última situação, conforme se evidencia no quadro que segue:

Quadro XII.105 – Situação dos Imóveis Detidos pelo IGFSS em 2000

(unidades)

Distritos	CRSS	C. Munic.	ARS	Outras	Totais	%
Aveiro	1				**1**	0,6,
Bragança				2	**2**	1,1
C. Branco		9			**9**	5,1
Coimbra			2	1	**3**	1,7
Évora		1			**1**	0,6
Guarda		3			**3**	1,7
Leiria	5				**5**	2,9
Lisboa	45	3	20	46	**114**	65,2
Porto	12		1	5	**18**	10,3
Setúbal	3	12		1	**16**	9,1
V. Real				3	**3**	1,7
Total	**66**	**28**	**23**	**58**	**175**	**100,0**
%	**37,7**	**16,0**	**13,1**	**33,1**	**100,0**	

Fonte: IGFSS

Foi ainda apurado que das 175 fracções cedidas pelo IGFSS, 90 estavam em regime de renda livre, isto é 51,4%, e as restantes 85 em regime de renda social 48,6%, das quais, em relação a 44 (52%) não foram processadas rendas, como segue:

Entidades	N.º
Centro Reg. Seg. Soc.	10
Câmaras Municipais	28
Administ. Reg. Saúde	2
Outras	4
Total	**44**

Fonte: IGFSS

Sobre o número de fracções utilizadas e cedidas (parte das quais não são objecto de processamento de rendas) às entidades supra citadas, para instalação dos respectivos serviços, mesmo tendo em consideração que são utilizadas para a prossecução de actividades públicas de cariz social, afigura-se que a política de utilização e cedência sem contrapartida alguma:

- Prejudica financeiramente o sistema dado que todo o seu património deve ser rentabilizado;
- Inviabiliza uma eficiente gestão do património imobiliário do sistema da Segurança Social, afectando as possibilidades de alienação.

As **rendas de imóveis**, cobradas no triénio 1998/2000[1], tiveram a seguinte expressão:

Quadro XII.106 – Rendas de Imóveis no Período 1998/00

(em contos)

Rendas	1998	1999	2000	Variação	
				1998/99	1999/00
De imóveis em regime de renda livre e habitação social	658.086	612.437	613.890	(7,0)	0,2
De bens recebidos em dação	32.914	32.914	63.962	0,0	94,3
Total das rendas	**691.000**	**645.351**	**677.852**	**(6,7)**	**5,1**
Regularizações e anulações	26.293	23.059	(5.513)	(12,7)	(76,1)
Total	**664.707**	**622.292**	**672.339**	**(6,4)**	**8,0**

Fonte: IGFSS

No período em questão o valor das rendas percebidas cifrou-se entre os 622 mil contos e os 672 mil contos, com predomínio dos regimes de renda livre e habitação social, complementados pelas receitas obtidas subsequentemente a dações em pagamento, nos quais os devedores se mantiveram como arrendatários.

Em contrapartida, deve referir-se que o IGFSS suporta naturalmente diversas despesas com a administração dos imóveis, as quais, em 2000, ascenderam a 220 mil contos, reportando-se a quotas condominiais, seguros, fundos de reserva, obras diversas e reparação de elevadores.

Pode observar-se ainda que o nível das rendas é relativamente baixo, por estar, na generalidade desactualizado, tanto no que respeita às rendas económicas, fixadas nos termos da Lei n.º 2092 - que não têm sido objecto de actualização, embora o citado diploma o permita, quer das rendas livres, actualizadas anualmente mediante Portaria específica.

Acontece que, uma parte das rendas, não é normalmente recebida, facto que se deve às causas mais diversas, como sejam, por exemplo, situações de carência económica ou a não detecção, em tempo útil, do óbito de inquilinos.

[1] De acordo com dados obtidos nos serviços de contabilidade do IGFSS, o número de fogos relativamente aos quais se processou rendas em Junho de 2001 foi de 6.449, dos quais 5.322 (82,5%) correspondem a fracções em regime de renda económica.

No quadro seguinte evidencia-se a evolução no período de 1998 a 2000 do montante das rendas em dívida e a estimativa das correspondentes indemnizações[1] a cobrar por falta de pagamento:

(em contos)

Rendas e indemnizações	1998	1999	2000
Rendas a receber	208.429	225.311	263.484
Rendas a regularizar[(a)]	4.623	31.387	25.468
Valor em dívida	**203.806**	**193.924**	**238.016**
Valor estimado das indemnizações	**101.903**	**96.962**	**119.008**

(a) Conta que serve para evidenciar as rendas cobradas e ainda não identificadas, nomeadamente por desconhecimento da identidade do inquilino

Fonte: IGFSS

Verifica-se assim que as rendas em dívida apresentavam um volume apreciável e, aparentemente, com tendência crescente.

De acordo com dados apurados quanto a Fevereiro de 2001, apenas quanto a dívidas superiores a 100 contos, por impossibilidade de apresentar discriminadamente, por entidade, os dados relativos a 31/12/00, dado o programa informático existente não o possibilitar, a distribuição por tipo de entidade devedora apresentava-se como segue:

(em contos)

Entidades	Dívida	%
Públicas:		
INATEL	86.785	55,4
Administração Reg. Saúde Dist. Lisboa	42.406	27,0
Sub-Total	**129.191**	**82,4**
Empresas	14.317	9,1
Particulares	13.282	8,5
Total	**156.790**	**100,0**

Fonte: IGFSS

Conforme se pode constatar, 82% da dívida (129 mil contos) seleccionada era da responsabilidade de apenas duas entidades públicas, o INATEL e a ARS de Lisboa, as quais sendo chamadas a pronunciar-se sobre o tema, apresentaram os seguintes pontos de vista:

- INATEL

> *" … nos nossos registos contabilísticos não consta qualquer dívida de rendas de imóvel ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.*
>
> *Todavia, supomos que se trata de um valor que no passado vinha a ser reclamado pelo IGFSS mas cujos esclarecimentos foram oportunamente prestados por este Instituto, … parecendo-os que o assunto, neste momento, já se encontra devidamente encerrado".*

1 No apuramento do valor das indemnizações por rendas em atraso aplicou-se o estipulado no art.º 1041º do Código Civil, alterado pelo DL n.º 293/77, de 20/07.

As rendas reclamadas pelo IGFSS dizem respeito a um imóvel situado na Av. Elias Garcia em Lisboa no qual funcionava o supermercado dos serviços sociais do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social, que era explorado pelo INATEL, assunto que, segundo defende o INATEL, teria sido encerrado com a entrega das respectivas chaves do imóvel em 31/12/96, não aceitando este último Instituto as referidas rendas. Trata-se portanto de um problema institucional que aparentemente carece de resolução, tendo em consideração os registos contabilísticos do IGFSS.

- ARS de Lisboa

> *" … a Região de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo apurou em sede da conta de 2000 e na actualidade, que o valor das rendas em débito para com a Segurança Social apresenta, um valor de 27.592,31€, inferior ao referido no V/ ofício."*
> *Refira-se também que existe um contencioso (Sub-Região de Setúbal) …"*

Constata-se assim, uma divergência de 36.876 contos entre os registos contabilísticos do IGFSS e o valor aceite pela ARS de Lisboa como dívida de rendas. Tal como no caso anterior, este problema deverá ser objecto de acompanhamento subsequente.

Por outro lado, foi apurado que existia um número significativo de processos em contencioso (293 em Março de 2001), relacionados com, nomeadamente, caducidade do arrendamento, rendas em débito, falta de residência permanente e ocupação indevida. Quanto à respectiva antiguidade, reportavam-se, na sua maioria, ao período compreendido entre 1995/2000, embora subsistissem processos (54) anteriores a 1995.

12.12.2.3.4 – Apreciação geral sobre a gestão e avaliação do controlo interno no que respeita ao sector imobiliário

Na auditoria acima indicada concluiu-se o seguinte em termos de avaliação global sobre a gestão do património imobiliário e sobre o controlo interno implantado nesta área:

- Avaliação global sobre a gestão
  - Embora não se dispondo de "normas de boa prática" que permitam uma comparação com métodos de gestão de organizações similares, foram evidenciadas as seguintes deficiências:
    - Relativamente à **eficiência**
      - Os sistemas de informação apresentam lacunas;
      - O sistema de controlo interno evidencia pontos fracos;
      - Existe morosidade, nomeadamente, na resolução de situações em contencioso, na venda de alguns fogos e na realização de certas obras de reparação;
      - Não foi efectuada a cobrança de um apreciável volume de rendas em atraso;
      - Há uma avaliação imprecisa dos bens recebidos em dação.
    - Relativamente à **eficácia**
      - Não foram plenamente alcançados os objectivos fixados para a gestão designadamente:
        - Não se promoveram novas vendas, após o concurso realizado em 1998;

- Foram mantidos fogos vagos em número superior ao determinado.

- O valor obtido por via da venda dos bens recebidos em dação é inferior ao valor das dívidas para com a SS;
- Permanecem em dívida por tempo excessivo um número elevado de processos em contencioso;
- O património imobiliário mantém-se em degradação contínua com a consequente perda de valor de mercado;
- Verifica-se a cedência de fracções a diversas entidades públicas, facto que onera os resultados obtidos (e a obter no futuro) face aos objectivos fixados para o Instituto.

♦ Relativamente à **economia**

- A desactivação da Brigada de Obras Urgentes (BOU) prejudicou o objectivo da minimização de custos relacionados com a utilização de recursos humanos na conservação e reparação dos imóveis;
- A insuficiente fiscalização dos trabalhos de conservação e reparação não permitiu um controlo adequado dos respectivos custos;
- É legítimo presumir-se que o recurso sistemático aos mesmos empreiteiros para a realização de pequenas reparações nos edifícios administrados não possa ter permitido a obtenção de preços relativamente mais favoráveis.

◊ Tendo sido efectuado, relativamente a 2000, um estudo comparativo entre a rendibilidade calculada para o património imobiliário, considerado este como uma forma de aplicar as verbas proveniente do sistema, e a rendibilidade obtida através de investimentos financeiros efectuados pelo IGFSS, o referido estudo conduziu às seguintes ilações:

♦ Considerando o património imobiliário como valorizado ao custo de aquisição, é mais vantajoso ao IGFSS mantê-lo;

♦ Assumindo como base a hipótese do valor actual ou de mercado dos imóveis, que se afigura como mais realista, a taxa de rendibilidade é praticamente nula, pelo que a política de vendas seria mais vantajosa para o organismo, pois permite disponibilizar verbas para possíveis aplicações financeiras, não incorrendo, por outro lado, em despesas de administração e conservação, previsivelmente crescentes, tendo em conta o seu avançado estado de degradação.

♦ Controlo interno

◊ O sistema de controlo interno existente na área apresentava diversas lacunas:

♦ Não existia manual de procedimentos;

♦ Não era efectuado um controlo cruzado da informação produzida nos diversos serviços;

♦ A informação disponibilizada ao Conselho Directivo era insuficiente para a prática de uma boa gestão;

♦ Havia falta de técnicos, designadamente na Divisão de Estudos e Avaliação, o que se repercutia ao nível da fiabilidade/qualidade da informação obtida nessa área.

◊ Neste domínio o sistema informático era inadequado às necessidades pois os serviços não se encontravam interligados em rede, continuando a comunicar internamente através de informações manuscritas, o que dificultava o acesso à informação, obrigando muitas vezes a uma duplicação de tarefas;

◊ O ficheiro informático de inventário do património imobiliário não tem sido regularmente actualizado, não obstante existirem orientações nesse sentido.

Principais Abreviaturas Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABB	Asea Brown Boveri
AC	Administração Central
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AdI	Agência de Inovação
AE	Associação de Estudantes
AGT	Administração Geral Tributária
AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AL	Autarquias Locais
ANA	Aeroporto e Navegação Aérea
ANCCT	Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
ANSL	Agência Nacional Sócrates e Leonardo da Vinci
APA	Associação Parque Atlântico
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APL	Administração do Porto de Lisboa
APSS	Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra
ARS	Administração Regional de Saúde
AS	Acção Social
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BBI	Banco Borges & Irmão
BCP	Banco Comercial Português
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefícios Fiscais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BP	Banco de Portugal
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor
BSNP	Banco Santander de Negócios Portugal
BSP	Banco Santander Portugal
BT	Bilhetes do Tesouro
BTA	Banco Totta e Açores
C&T	Ciência e Tecnologia
CA	Contribuição Autárquica
CCE	Centro para a Conservação de Energia
CCFSE	Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CDSSS	Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CECA	Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CEDIC	Certificados especiais de dívida de curto prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEO	Conta de Execução Orçamental
CERN	European Organization for Nuclear Research
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado

CGF	Conselho de Garantias Financeiras
CGTP/INTER	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional
CIMPOR	Cimentos de Portugal
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CLA	Comissões Locais de Acompanhamento
CNP	Companhia Nacional de Petroquímica
CNP	Centro Nacional de Pensões
CNPRP	Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais
CNRM	Comissão Nacional para o Rendimento Mínimo
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPH	Contas Poupança-Habitação
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPPE	Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CPT	Código de Processo Tributário
CREDIVALOR	Sociedade Parabancária de Valorização de Créditos
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional da Segurança Social
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CTIMM	Centro Tecnológico das Indústria de Madeira e Mobiliário
CTT	Correios de Portugal
CVM	Central de Valores Mobiliários
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DAS	Declaração de Fiabilidade das Contas
DC	Declaração de Correcção
DCC	Direcção de Contabilidade e Controlo
DCT	Direcção de Contas do Tesouro
DEM	Marcos alemães
DF	Direcção de Finanças
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCC	Direcção-Geral do Comércio e Concorrência
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
DP	Declaração Periódica
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal
DREN	Direcção Regional de Educação do Norte
DRISS	Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social
DRL	Demonstração de Resultados Líquidos
DSBF	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 o Valor Acrescentado
DSEPCPIT	Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Coordenação da Prevenção e Inspecção Tributária
DSPIT	Direcção de Serviços da Prevenção e Inspecção Tributária
DSRIVA	Direcção de Serviços de Reembolsos do Imposto sobre o Valor Acrescentado

DUA	Documento Único de Anulação
DUC	Documento Único de Cobrança
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECP	Euro Commercial Paper
EDP	Electricidade de Portugal
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estados membros
EM/CM	Estradas Municipais / Caminhos Municipais
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo
EP	Empresa Pública
EPAC	Empresa para a Agroalimentação e Cereais
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
EPSI	Empresa de Polímeros de Sines
ER/CR	Estradas Regionais / Caminhos Regionais
ESA	European Space Agency
ESLI	Parques de Estacionamento de Lisboa
ESO	European Southern Observatory
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
eti	Equivalente a tempo integral
EUR	Euro
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA -Garantia	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção "Garantia"
FEOGA -Orientação	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção "Orientação"
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFAPAP	Fundo de Financiamento das Acções Pré-Adesão de Portugal
FFC	Fundo de Fomento Cultural
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRESS	Fundação Ricardo Espírito Santo Silva
FRF	Francos franceses
FSA	Fundos e serviços autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FUNDAP	Fundo de Actualização de Pensões
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GAPA	Grémio dos Armadores da Pesca de Arrasto
GCI	Gabinete Coordenador dos Investimentos
GCL	Governo Civil do Distrito de Lisboa
GCPFP / GPF	Gabinete de Coordenação das Parcerias e Formação Profissional.
GGP	Gabinete de Gestão do PRAXIS
GOP	Grandes Opções do Plano
GSECP	Gabinete da Secretaria de Estado da Cooperação Portuguesa
GTA	Grupo Técnico de Acompanhamento
HCB	Hidroeléctrica de Cahora Bassa
I&D	Investigação e Desenvolvimento
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
IA	Imposto Automóvel
IAO	Instituto de Artes e Ofícios

IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IC	Instituição de Crédito
ICAM	Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
ICam	Imposto de Camionagem
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICi	Imposto de Circulação
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho
IDIT	Instituto de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IFT	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGFCSS	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGIFS	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IIES	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
INCM	Imprensa Nacional – Casa da Moeda
INETI	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial
INFT	Instituto Nacional de Formação Turística
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INH	Instituto Nacional de Habitação
INIA	Instituto Nacional de Investigação Agrária
INOFOR	Instituto de Inovação para a Formação
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INTERHOTEL	Sociedade Internacional de Hotéis
IO	Intervenção Operacional
IOCT	Intervenção Operacional Ciência e Tecnologia
IOI	Intervenção Operacional Integrar
IPAE	Instituto Português das Artes do Espectáculo
IPB	Instituto Politécnico de Beja
IPE	Investimentos e Participações do Estado
IPJ	Instituto Português da Juventude
IPSAR	Instituto Português de Santo António em Roma
IPsFL	Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISelo	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
ISS	Instituições de Segurança Social
ISSS	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
ISSSS	Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
ITP	Instituto de Trabalho Portuário
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho
JNICT	Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias

LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LBSSS	Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social
LEOE	Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado
LGT	Lei Geral Tributária
LIFE	Instrumento Financeiro para o Ambiente
LISPOLIS	Associação para o Pólo Tecnológico de Lisboa
LO	Lei do Orçamento
LOCAPOR	Companhia Portuguesa de Locação Financeira Mobiliária
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MA	Ministério do Ambiente
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEc	Ministério da Economia
MEDIP	Mercado Especial de Dívida Pública
MEOG	Mercado Especial de Operações por Grosso
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
MES	Ministério do Equipamento Social
MET	Meticais
MF	Ministério das Finanças
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MJ	Ministério da Justiça
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOE	Movimento de Operações Escriturais
MP	Ministério do Planeamento
MQE	Ministério da Qualificação e Emprego
MREAP	Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública
MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade
NAER	Novo Aeroporto
NCT	Núcleo de Contas do Tesouro
NEO	Núcleo de Execução de Operações
NIDE	Novo Instrumento de Desenvolvimento da Exportação
NIF	Número de Identificação Fiscal
NOC	Núcleo de Operações Contabilísticas
NUT	Unidades Territoriais Estatísticas
OCC	Organismo Competente Coordenador
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCM	Organizações Comuns de Mercado
OCT	Observatório da Ciência e Tecnologia
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OMP	Operadores de Mercado Primário
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Oferta Pública de Acções
OPI	Ordem de Pagamento Internacional

OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
OTMP	Obrigações do Tesouro de Médio Prazo
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
OVR	Outros Valores a Regularizar
PA	Plano de Actividades
PAAJ	Programa de Apoio às Associações Juvenis
PAC	Política Agrícola Comum
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PARPUBLICA	Participações Públicas
PARTEST	Participações do Estado
PC&T	Programa Ciência e Tecnologia
PCISS	Plano de Contas das Instituições da Segurança Social
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PDRITM-I	Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes - I
PEF	Programa de Execuções Fiscais
PG	Programa do Governo
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIP	Parcerias e Iniciativas Públicas
PME	Pequenas e Médias Empresas
PMP	Plano de Médio Prazo
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PO	Programas Operacionais
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCTI	Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação
POE	Programa Operacional da Economia
PORA	Programa Operacional da Região do Alentejo
PORLVT	Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo
PORTUCEL	Empresa de Celulose e Papel de Portugal
POSEIMA	Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade da Madeira e dos Açores
POSI	Programa Operacional Sociedade de Informação
PPP	Parceria Público - Privada (Public Private Partnership)
PROA	Programa Operacional da Região do Algarve
PROCENTRO	Programa Operacional da Região do Centro
PRONORTE	Programa Operacional da Região Norte
PT	Portugal Telecom
PTE	Escudos portugueses
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QUIMIGAL	Química de Portugal
RA	Região Autónoma
RA	Relatório de Actividades
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime de administração financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RC	Revisão Constitucional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros

RDP	Radiodifusão Portuguesa
RECRIA	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RECRIPH	Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
REFER	Rede Ferroviária Nacional
REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
REN	Rede Eléctrica Nacional
REPOS	Operações de Reporte – *Repurchase Agreements*
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RETEX	Programa de Apoio a Regiões dependentes da Indústria Têxtil
RG	Regime Geral
RGPIP	Regulamento Geral para Parcerias e Iniciativas Públicas
RGS	Reserva Geral do Sistema
RIITA	Rede Integrada de Informática Tributária e Aduaneira
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNCE	Regimes não Contributos ou Equiparados
RTA	Região de Turismo do Algarve
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SCA	Sistema de Contabilidade Aduaneira
SCE	Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria
SCIR	Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema de Contabilização das Receitas
SCT	Sistema de Compensação do Tesouro
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SF	Serviço de Finanças
SFA	Serviços e fundos autónomos
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SGEEB	Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários
SGR	Sistema de Gestão das Receitas
SGT	Sistema de Gestão do Tesouro
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIDReg	Sistema de Informação de Base Regional
SIFIT	Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SLC	Sistema Local de Cobrança
SLOP	Sem Linha Óptica Protegida
SOFE	Serviços Sociais do Ministério das Finanças
SOLARH	Programa de Apoio Financeiro Especial para a Realização de Obras de Conservação e de Beneficiação em Habitação Própria Permanente
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SPGT	Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções
SS	Segurança Social
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Concelho de Ministros
SSR	Serviço Sub-Regional
SSSS	Sistema de Solidariedade e Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
TA	Tratado de Amesterdão

TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TEI	Transferência Electrónica Interbancária
TF	Tesourarias de Finanças
TFET	Trust Fund for East Timor
TI	Tecnologias de Informação
TRANSTEJO	Transportes do Tejo
TUE	Tratado da União Europeia
UAP	Unidade de Apoio Técnico
UBP	União de Bancos Portugueses
UC/SC	Universidade de Coimbra/Serviços Centrais
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UNIAGRI	União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português
UNL	Universidade Nova de Lisboa
USD	Dólares americanos
VAB	Valor Acrescentado Bruto
ZAR	Rands sul-africanos

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, em 28 de Junho de 2002

Alfredo José de Sousa, Presidente – Voto favoravelmente o Parecer, cujo modelo e conteúdo vem no seguimento de anos anteriores.

1. Apesar de votar favoravelmente o presente parecer, entendo dever fazer a seguinte **observação**:

   As recomendações nele formuladas não devem ser dirigidas directamente aos organismos ou serviços da Administração Central onde foram verificadas as deficiências organizativas ou infracções financeiras.

   O n.º 3 do artigo 41.º da Lei nº. 98/97 preceitua que no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal pode formular "**recomendações à Assembleia** ou ao Governo em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços".

   Nos termos da Constituição compete à Assembleia da República a fiscalização da execução do orçamento (art.º 107) e apreciar os actos do Governo e da Administração (art.º 162).

   Esta função de controlo da Assembleia da República sobre a actividade do Governo está hoje muito desenvolvida na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (L.E.O.E.).

   A meu ver, torna-se **indispensável que as concretas recomendações constantes deste Parecer** dirigidas às várias Direcções-Gerais do Ministério das Finanças e a outros organismos da Administração Central **sejam entendidas como endereçadas à Assembleia da República, para que esta lhes dê o seguimento que entender adequado.**

   A não haver uma participação activa da Assembleia da República na função de controlo financeiro dos actos do Governo e da Administração Central, as recomendações do Tribunal de Contas reiteradamente feitas todos os anos no Parecer da C.G.E – e na maioria são sempre as mesmas – correm o risco de serem tomadas pelos cidadãos contribuintes, como actos ineficazes.

2. Acompanho também a declaração de voto dos Senhores Conselheiros Pinto Ribeiro e Freitas Pereira, quanto aos reembolsos.

3. Com o devido respeito, ao contrário da opinião do Exmº Conselheiro Ernesto Cunha, entendo que **o art.º 41, nº 2, da Lei nº 98/97, não exige mais do que "um juízo sobre a legalidade e correcção financeira das operações examinadas"**. Não se exige nem uma certificação da Conta Geral do Estado nem sequer uma declaração global de fiabilidade.

   Aquele juízo deve ser feito na óptica da contabilidade pública em vigor à data da execução do OE de 2000, pelo que **não tem cabimento a referência ao Pacto de Estabilidade e Crescimento**, na análise do défice e da dívida pública. Até por que, conforme o Estudo n.º 04/02 do D.C.P., oportunamente distribuído, nenhuma das I.S.C. dos Estados aderentes ao euro se ocupa desta matéria.

   Também a invocação da alínea i) do n.º 1 do citado normativo a este respeito é infundada, já que os **compromissos assumidos com a U.E.** sobre que o Parecer se deve debruçar, respeitam tão só aos "fluxos financeiros" e não a quaisquer outros que podem ser apenas políticos.

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Manuel Cruz Pestana de Gouveia

José de Castro de Mira Mendes

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

José Luís Pinto de Almeida

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Faustino de Sousa

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Maria Adelina de Sá Carvalho

FUI PRESENTE,

(Nuno Lobo Ferreira)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votamos favoravelmente o Parecer, mas, como referido em anos anteriores, não concordamos com as considerações críticas feitas a propósito da contabilização dos reembolsos por abate à receita, forma de contabilização que, aliás, veio a ter consagração expressa no n.º 2 do art.º 6º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

(José Faustino de Sousa)

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Voto o presente Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativamente ao ano económico de 2000, entendendo porém que, no futuro o Tribunal se deve preparar em termos técnicos e organizacionais e estratégicos de molde a poder habilitar a Assembleia com um juízo opinativo global, não apenas nos termos do artº 41º da Lei nº 98/97, mas também nos termos do artº 54º, por aplicação sistemática e subsidiária, ambos interpretados em conformidade com os princípios geralmente aceites de auditoria designadamente standards do IFAC e do INTOSAI, sobre se a Conta Geral do Estado reflecte de forma adequada e apropriada a situação financeira do Estado Português, à luz das normas de direito constitucional, comunitário e financeiro relevantes e dos princípios de contabilidade aplicáveis e sobre se as transacções que lhe estão subjacentes são legais e regulares. O que implica uma análise com base em critérios estatísticos dos grandes agregados de natureza financeira espelhados e evidenciados no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado, em ordem a que as conclusões possam ser alicerçadas em amostras que constituam uma base razoável e suficiente para a formulação de tal juízo opinativo, que permitam a formulação de extrapolações fiáveis seguras e consistentes. O Parecer sobre a Conta Geral do Estado é um acto de natureza opinativa e destina-se a habilitar o Parlamento com uma opinião sobre a Conta Geral do Estado e sobre as transacções examinadas que lhe estão subjacentes. A lei distingue entre relatório e parecer. E o parecer é claramente um juízo sobre a conta e sobre as transacções examinadas, no domínio das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, devendo obrigatoriamente cobrir juízos opinativos sobre todos os elementos enunciados nas alíneas a) a i) do artº 41º da Lei nº 98/97. O relatório sintetiza as verificações efectuadas nos domínios enunciados devendo, as respectivas conclusões ser vertidas e integradas com referência a cada um daqueles elementos no Parecer que é o acto opinativo final global sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as transacções que lhe estão subjacentes examinadas de acordo com os critérios de análise de risco, de materialidade e representatividade estatística. Sem o recurso a estes métodos, nunca será possível formular critérios técnicos minimamente consistentes que possam justificar a selecção das amostras e as verificações efectuadas perante a Comissão Parlamentar de Execução Orçamental e Contas Públicas da Assembleia da República. E o Tribunal ficará sempre numa posição particularmente frágil quando confrontado pelos parlamentares sobre as razões das transacções seleccionadas e dos programas de verificações adoptados, se não partir de uma matriz dos grandes agregados de receita despesa, activos e passivos, incluindo os relativos ao património de tesouraria, e não for capaz de justificar, com base em critérios de racionalidade técnica, as opções feitas e a sustentabilidade das respectivas conclusões em termos de extrapolação em relação aos grandes universos e sub-universos previamente identificados, seleccionados e agrupados. E então as suspeições surgirão inevitavelmente.

2. Entendo igualmente que no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado cabe, nos termos do artº 41º al. i), não apenas a análise das obrigações a que o Estado Português se vinculou no quadro da União Europeia por força dos fluxos financeiros com esta, mas também todos os compromissos de natureza jurídico-financeira a que se vinculou em matéria de défice e de divida pública, designadamente por força do disposto no artº 104º C do Tratado que Instituiu as Comunidades Europeias, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Maastricht, nos termos do artº 2º do Protocolo Adicional sobre Défices Excessivos e nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Sendo certo que não é prática corrente no âmbito dos países da

União Europeia, atenta a competência em primeira linha atribuída pelos Tratados e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento aos órgãos comunitários próprios, a verdade é que tal competência não preclude a competência dos órgãos nacionais de controlo externo e independente das finanças públicas de cada estado membro (cfr neste sentido a posição que subscrevi como relator e que fez vencimento em subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, no relatório nº 4/97-2ª Secção – Procº 10/97 – Audit, Auditoria ao Serviço Nacional de Saúde, publicado no DR, II Série, nº 228, de 2 de Outubro de 1997, Observação IV, nº 2 e Nota 121, que aqui dou inteiramente por reproduzida). Com efeito a Cour des Comptes de França no seu relatório sobre a execução da Lei de Finanças relativa ao ano de 1997, editado em Julho de 1998, inclui expressamente na Introdução um número relativo a "RESULTATS DE L'EXECUTION BUDGÉTAIRE AU REGARD DES CRITÉRES EUROPÉENS DE CONVERGENCE" pags. 10,11 e 12. Tem-se consciência que tal exigirá uma preparação e uma perícia técnica no domínio da contabilidade nacional à luz do sistema do SEC 95 (cfr. ESA 95, "Manual on Government deficit and debt" editado em 2000 pelo Eurostat). Trata-se também de desafios para os quais o Tribunal de Contas se deve preparar no plano técnico, organizacional e estratégico.

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000



Volume III
Anexos

CAPA: *"Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V.*

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2000
VOLUME III
Anexos

ÍNDICE

ÍNDICE

ANEXO I – Identificação de actos administrativos publicados em 2000 que implicaram perda de receita fiscal 9

ANEXO II – Legislação sobre benefícios fiscais 17

ANEXO III – 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 dos Impostos (pontos 2.1 a 2.4) 37
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 2.1 a 2.4) 42
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 2.1 a 2.4) 44
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (pontos 2.1 a 2.4) 54
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 2.5) 57
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.5) 60
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 2.5) 65
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.6) 66
- Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (ponto 2.6) 71

III - Execução do Orçamento da Despesa 77

- Direcção-Geral do Orçamento 79

IV - Investimentos do Plano 81

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 4.2) 83
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (ponto 4.2) 84
- Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (ponto 4.3) 88
- Agência de Inovação, S.A. (ponto 4.3) 90
- Fundação para a Ciência e a Tecnologia (ponto 4.3) 95
- Gestor do PRAXIS XXI (ponto 4.3) 109

V - Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado 111

- Instituto Português das Artes do Espectáculo (ponto 5.2) 113
- Fundo de Fomento Cultural (ponto 5.2) 123
- Instituto Português da Juventude (ponto 5.3) 128
- Governo Civil do Distrito de Lisboa (ponto 5.4) 149

- Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ponto 5.5) 155
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.6) 158
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 5.6) 179

VI - Dívida Pública 181

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.4) 183
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.5) 184
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.6) 188
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.6) 193
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.6) 194
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.7) 195
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.7) 197
- Direcção Geral do Tesouro (ponto 6.8) 198
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 6.8) 203
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 6.8) 204
- Companhia de Seguro de Créditos, S.A (ponto 6.9) 206
- Conselho de Garantias Financeiras (ponto 6.9) 230
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.9) 231

VII - Património Financeiro 233

- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 7.2 e 7.4) 235
- Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (ponto 7.3) 236
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 7.3) . 237
- Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (ponto 7.3) 238
- Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ponto 7.3) 239
- Instituto Nacional de Habitação (ponto 7.3) 240
- Serviços Sociais do Ministério das Finanças (ponto 7.3) 241
- Caixa Geral de Aposentações (ponto 7.3) 243
- ICEP Portugal (ponto 7.3) 244
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 7.3) 245
- Instituto Nacional de Investigação Agrária (ponto 7.3) 248
- Instituto da Vinha e do Vinho (ponto 7.3) 249
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 7.3) 250
- Instituto Politécnico de Beja (ponto 7.3) 251
- Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa (ponto 7.3) 253
- Serviços Sociais do Ministério da Saúde (ponto 7.3) 254
- Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (ponto 7.3) 256

- Instituto de Formação Turística (ponto 7.3) 257
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.3) 258
- Instituto de Gestão do Crédito Público (ponto 7.4) 260

VIII - Operações de Tesouraria..... 261

- Direcção-Geral do Tesouro 263
- Direcção-Geral do Orçamento 270
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo 271

IX - Operações de Encerramento da Conta 275

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 9.1.a)) 277
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 9.1.b) e 9.2) 278
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 9.1.b) e 9.2) 279
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (pontos 9.1.b) e 9.2) 280

X - Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial 283

- Direcção-Geral do Orçamento 285
- Direcção Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 10.2.1.1) 286
- Instituto da Comunicação Social (pontos 10.2.1.1 e 10.2.2) 289
- Direcção-Geral de Transportes Terrestres (ponto 10.2.1.2) 291
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 10.2.1.1, 10.2.3 e 10.3) 292
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 10.4) 295
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 10.4) 297

XI - Fluxos Financeiros com a União Europeia 299

- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 11.1 e 11.2) 301
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 11.3.1) 302
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (ponto 11.3.1) 303
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.3.1) 304
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.3.1) 303
- Gestor do Programa Operacional da Região Norte (ponto 11.3.2) 310
- Gestor do Programa Operacional da Região Centro (ponto 11.3.2) 315
- Gestor do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (ponto 11.3.2) 319
- Comissão de Coordenação da Região do Alentejo (ponto 11.3.2) 322
- Gestor do Programa Operacional da Região do Alentejo (ponto 11.3.2) 323
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (ponto 11.3.2) 326
- Comissão de Gestão do Programa Operacional de Economia (ponto 11.3.3) 327

XII - Segurança Social..... 375

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (pontos 12.1 e 12.4) 377

- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (ponto 12.1) 379
- Instituto para o Desenvolvimento Social (ponto 12.8) 384
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (ponto 12.12). 386

ANEXO I

IDENTIFICAÇÃO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PUBLICADOS EM 2000 QUE IMPLICARAM PERDA DE RECEITA FISCAL

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do art.º 9.º do CIRC

Entidades beneficiárias	Diários da República	
	Série e N.º	Data
Liga dos Naturais e Amigos de Prados	III, n.º 3	05/01/00
Associação Cultural Recreativa e Social de Samuel	III, n.º 6	08/01/00
Irmandade da Misericórdia de Loures	III, n.º 9	12/01/00
Centro Social e Paroquial de Alguber	III, n.º 11	14/01/00
Leões de Portugal – Associação de Solidariedade Sportinguista – IPSS	III, n.º 30	05/02/00
FAMSER – Associação de Famílias Voluntárias Anti-Droga	III, n.º 34	10/02/00
Liga Portuguesa de Profilaxia Social	III, n.º 35	11/02/00
Diabentejo – Associação Diabéticos Alentejanos	III, n.º 35	11/02/00
Casa do Povo da Freguesia do Ramalhal	III, n.º 36	12/02/00
Fundação Albino Mendes da Silva	III, n.º 39	16/02/00
Associação de Solidariedade Social e Recreativa Nespereira – Cinfães	III, n.º 39	16/02/00
Associação Benéfica de Empregados de Comércio no Porto	III, n.º 40	17/02/00
Fundação Ouro Negro	III, n.º 44	22/02/00
Fundação para o Desenvolvimento de Vale de Campanha	III, n.º 47	25/02/00
Santa Casa da Misericórdia de Aljubarrota	III, n.º 48	26/02/00
Lar de D. Pedro V	III, n.º 51	01/03/00
Associação Os Amigos e os Idosos de Alvarinhos	III, n.º 53	03/03/00
Obra Social Padre Miguel	III, n.º 53	03/03/00
Centro Social e Paroquial de Santa Comba de Rossas	III, n.º 60	11/03/00
Associação dos Bombeiros Voluntários de Portimão	III, n.º 69	22/03/00
Centro de Dia de Orjais	III, n.º 72	25/03/00
Centro Social de Cambra	III, n.º 93	19/04/00
Grémio de Instrução Liberal de Campo de Ourique	III, n.º 98	27/04/00
Associação de Solidariedade Social Recreativa e Desportiva de Vila Chã de Sá	III, n.º 109	11/05/00
Associação de Bem Estar Social da Freguesia de Santa Cruz	III, n.º 110	12/05/00
Cáritas Diocesana de Bragança	III, n.º 110	12/05/00
Centro Paroquial e Social de Barbeita	III, n.º 111	13/05/00
Centro Social do Sagrado Coração de Jesus	III, n.º 114	17/05/00
Centro Social Monsenhor Marins	III, n.º 114	17/05/00
Comissão de Melhoramentos da Freguesia de Seda	III, n.º 115	18/05/00
Centro Social Paroquial Divino Salvador de Valdreu	III, n.º 115	18/05/00
Centro Social Paroquial de Nossa Senhora da Conceição	III, n.º 116	19/05/00
Associação de Estudantes da Escola Superior de Tecnologia e Gestão	III, n.º 117	20/05/00
Centro Social de Santa Clara	III, n.º 119	23/05//00
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Almodôvar	III, n.º 120	24/05/00
Banda Recreativa União Pinheirense	III, n.º 121	25/05/00
Centro Social Paroquial de Poiares	III, n.º 121	25/05/00

(…)

(…)

OÁSIS – Organização de Apoio e Solidariedade para Integração Social	III, n.º 122	26/05/00
Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Celorico de Braga	III, n.º 125	30/05/00
Centro Social e Paroquial de Babe	III, n.º 134	09/06/00
Centro Social e Paroquial de Santo Condestável	III, n.º 135	12/06/00
Associação de Leigos para o Desenvolvimento	III, n.º 139	17/06/00
Centro Social e Paroquial de São Roque	III, n.º 141	20/06/00
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Sernancelhe	III, n.º 147	28/06//00
Centro Social e Paroquial de Santos Mártires	III, n.º 147	28/06//00
Associação de Estudantes da Faculdade de Medicina Dentária da Universidade do Porto	III, n.º 147	28/06//00
Fundação Anita Pina Calado	III, n.º 150	01/07/00
Associação Cultural de Surdos-Mudos da Amadora	II, n.º 151	03/07/00
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários do Juncal	III, n.º 152	04/07/00
Casa do Povo de Melides	III, n.º 152	04/07/00
Ajuda de Berço – Associação de Solidariedade Social	III, n.º 155	07/07/00
Casa de Pessoal do Hospital Distrital de Vila Nova de Famalicão	III, n.º 155	07/07/00
Associação Cultural Recreativa Defesa e Propaganda de Ázere	III, n.º 166	20/07/00
VIDA – Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano	III, n.º 176	01/08/00
CERCI São João da Madeira – Coop. Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas	II, n.º 157	02/08/00
Associação dos Pescadores Aposentados de Matosinhos	II, n.º 157	02/08/00
Associação Cultural Recreativa Defesa e Propaganda de Ázere	II, n.º 157	02/08/00
Fundação “O Século”	III, n.º 216	18/09/00
Cooperativa de Avanca, CRL	III, n.º 217	19/09/00
ANTA - Associação Cultural e de Desenvolvimento da Beirã	III, n.º 217	19/09/00
Centro Social Paroquial Imaculado Coração de Maria	III, n.º 218	20/09/00
Associação de Solidariedade Social e Desenvolvimento de Santa Margarida da Serra	III, n.º 218	20/09/00
Associação Operação Samaritano	III, n.º 218	20/09/00
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Marco de Canaveses	III, n.º 219	21/09/00
APOIO – Associação de Solidariedade Social	III, n.º 219	21/09/00
ASMAL – Associação de Saúde Mental do Algarve	III, n.º 220	22/09/00
Centro Social e Paroquial de São Mamede de Agrochão	III, n.º 225	28/09/00
Centro Social e Paroquial de Argoncilhe	III, n.º 229	03/10/00
Associação e Centro de Dia da Terceira Idade – Freguesia de Unhos	III, n.º 231	06/10/00
Pelo Prazer de Viver / Saúde, Cultura e Vida – Associação de Desenvolvimento Social	III, n.º 237	13/10/00
Centro Social Infantil de Aguada de Baixo	III, n.º 241	18/10/00
Cinema Novo, CRL	III, n.º 241	18/10/00
Associação para o Desenvolvimento Integral da Vila de Lordelo	III, n.º 242	19/10/00
Associação de Socorros Mútuos “A Prevenção do Porto”	III, n.º 246	24/10/00
Centro Paroquial de Bem Estar Social de Fernão Ferro	III, n.º 250	28/10/00
UNAGUI – Cooperativa Social e Cultural de Guimarães, CRL	III, n.º 250	28/10/00
Fundação Círculos de Leitores	III, n.º 255	04/11/00
Fundação Betânia – Centro de Acolhimento e Formação	III, n.º 263	14/11/00

(…)

(…)

Associação dos Bombeiros Voluntários da Covilhã	III, n.º 270	22/11/00
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Mira de Aire	III, n.º 275	28/11/00
ABARCA – Associação Barroense de Recreio, Cultura e Assistênc ia	III, n.º 275	28/11/00
Associação dos Bombeiros Voluntários de Peniche	III, n.º 289	16/12/00
Associação de Apoio aos Doentes Depressivos e Maníaco-Depressivos – ADMD	III, n.º 291	19/12/00
NUCLISOL – Jean Piaget – Assoc. p/ o Desenv. da Criança, a Integração e a Solidariedade	III, n.º 295	23/12/00

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos art.ºs 39.º e 40.º do CIRC e 56.º do CIRS

Entidades	Projectos	Art.º do CIRC	Art.º do CIRS	Diários da República	
				Série e N.º	Data
Banda de Golães – Sociedade Artística	Actividades Musicais 1997-98	39.º	56.º	II, n.º 39	16/02/00
FIMA/VG – Distribuição de Produtos Alimentares, Lda.	Revestimento artístico do viaduto do Campo Grande	39.º	56.º	II, n.º 39	16/02/00
Racal Clube	25.º Salão Internacional de Arte Fotográfica do Algarve de 1999	39.º	56.º	II, n.º 68	21/03/00
Associação Fraternidade Damão-Diu e Simpatizantes	Grupo Coral Goa-Damão-Diu	39.º	56.º	II, n.º 71	24/03/00
Comissão Organizadora de Filmóbidos	Filmóbidos 1999 – II Festival Int. do Filme Médico e Científico	39.º	56.º	II, n.º 75	29/03/00
AR.CO – Centro de Arte & Comunicação Visual	Amigos do AR.CO	39.º	56.º	II, n.º 83	07/04/00
Conselho Português da Dança	5.ºs Encontros Europeus de Criação Coreográfica	39.º	56.º	II, n.º 83	07/04/00
Tuna Académica da Universidade de Coimbra	Comemorações do 110.º Aniversário da TAUC	39.º	56.º	II, n.º 83	07/04/00
AR.CO – Centro de Arte & Comunicação Visual	Colecção de Arte	39.º	56.º	II, n.º 83	07/04/00
Academia de Música S. Pio X / Fundação Dr. Elias de Aguiar	XI Cursos de Aperfeiçoamento Musical em Vila do Conde	39.º 40.º	56.º	II, n.º 202	01/09/00

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do Estatuto do Mecenato (DL n.º 74/99, de 16 de Março)

Entidades	Projectos	Diários da República	
		Série e N.º	Data
AFID – Associação Nacional de Famílias para a Integração da Pessoa Deficiente	Actividades de acção social	II, n.º 15	19/01/00
Banco Alimentar Contra a Fome - Porto	Actividades de acção social	II, n.º 15	19/01/00
Sport Clube Vianense	Actividades desportivas	II, n.º 32	08/02/00
Alhandra Sporting Clube	Actividades desportivas	II, n.º 32	08/02/00
Arquivo da Universidade de Coimbra	Edição do Livro Preto, Cartulário da Sé de Coimbra	II, n.º 39	16/02/00
Acto – Instituto de Arte Dramática	ESTA 1999 – Festival de Estarreja	II, n.º 39	16/02/00
Assoc. Hum. Bombeiros Voluntários do Juncal	Actividades de acção social	II, n.º 45	23/02/00
ARCO - Associação de Remadores para a Competição	Actividades desportivas	II, n.º 62	14/03/00
Liga para a Protecção da Natureza	Vários	II, n.º 67	20/03/00
GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente	Centro Ecológico Educativo do Paul da Tornada	II, n.º 67	20/03/00
Racal Clube	25.º Salão Intern. Arte Fotográfica Algarve/99	II, n.º 68	21/03/00
Associação Bandeira Azul da Europa	Jovens Repórteres para o Ambiente e Programa Eco-Escolas	II, n.º 69	22/03/00
AR.CO – Centro de Arte & Comunicação Visual	Colecção de Arte	II, n.º 83	07/04/00
Associação Regresso das Caravelas	Museu do Pau Preto	II, n.º 83	07/04/00
Danças na Cidade Associação Cultural	Danças na Cidade 1998/99	II, n.º 83	07/04/00
Centro de Artes do Espectáculo de Viseu	Actividades do Teatro Viriato	II, n.º 83	07/04/00
AR.CO – Centro de Arte & Comunicação Visual	Amigos do AR.CO	II, n.º 83	07/04/00
Nome Eira	Francisco Camacho	II, n.º 83	07/04/00
Passos e Compassos	DançArte 1999/00	II, n.º 83	07/04/00
Associação Acordar História Adormecida	O Mundo das Crianças	II, n.º 83	07/04/00
Federação Portuguesa de Futebol	"Candidatura EURO 2004" e "EURO 2004 – Logotipo Humano"	II, n.º 89	14/04/00
Clube Automóvel do Minho	Campeonato do Mundo de Karting	II, n.º 89	14/04/00
Federação Portuguesa de Andebol	Selecção Nacional A Masculina	II, n.º 89	14/04/00
Ajuda de Mãe – Abrantes	Actividades de acção social	II, n.º 91	17/04/00
Cais – Assoc. Solidariedade Social	Actividades de acção social	II, n.º 92	18/04/00
Ajuda de Berço – Assoc. Solidariedade Social	Centro de Acolhimento	II, n.º 92	18/04/00
Associação 12 de Novembro	Actividades de acção social	II, n.º 92	18/04/00
Associação dos Amigos da Criança e da Família – Chão de Meninos	Actividades de acção social	II, n.º 92	18/04/00
Sport Clube Vianense	Actividades desportivas	II, n.º 102	03/05/00
Federação Portuguesa de Futebol	Formação de Praticantes	II, n.º 104	05/05/00
Universidade Católica Portuguesa	Actividades de ensino	II, n.º 106	08/05/99
Clube Académico de Leria	Actividades desportivas	II, n.º 108	10/05/00

(…)

(…)

Atlético Clube da Sismaria	Actividades desportivas	II, n.º 108	10/05/00
BEIRAGAZ – C.ª da Gáz das Beiras	Actividades do Teatro Viriato	II, n.º 109	11/05/00
SIMÓPTICA, Lda.	Actividades do Teatro Viriato	II, n.º 109	11/05/00
Casa Leorne	Actividades do Teatro Viriato	II, n.º 109	11/05/00
Atlético Clube Marinhense	Actividades desportivas	II, n.º 119	23/05/00
Assoc. Educação Física e Desp. Torres Vedras	Actividades desportivas	II, n.º 119	23/05/00
Clube dos Galitos	Actividades desportivas	II, n.º 119	23/05/00
Vitória Sport Clube	Actividades desportivas	II, n.º 119	23/05/00
Desportivo das Aves	Construção de pavilhão	II, n.º 119	23/05/00
Sport Algés e Dafundo	Basquetebol e ginástica rítmica	II, n.º 119	23/05/00
Alhandra Sporting Clube	Actividades desportivas	II, n.º 119	23/05/00
Soc. Recreativa Lealdade Sampaense	Actividades desportivas	II, n.º 119	23/05/00
Cursos de Dança- Associação	4.ª Edição Curso de Dança de Verão/99	II, n.º 122	26/05/00
Grupo Etnográfico Danças e Cantares do Minho	Actividades culturais 1999	II, n.º 122	26/05/00
Associação de Lares Familiares para Crianças e Jovens – Novo Futuro	Actividades de acção social	II, n.º 124	29/05/00
Escola Alemã de Lisboa	Actividades de ensino	II, n.º 130	05/06/00
AR.CO – Centro de Arte & Comunicação Visual	Bolsas de Estudo 1999/2000	II, n.º 130	05/06/00
Associação Desportiva Portomosense	Actividades desportivas	II, n.º 133	08/06/00
Anadia Futebol Clube	Actividades desportivas	II, n.º 133	08/06/00
Associação Académica de Coimbra	Projecto IX Festuna 1999	II, n.º 137	15/06/00
Grupo Desportivo e Recreativo Os Amigos de Urgezes	Actividades desportivas	II, n.º 139	17/06/00
Florinhas do Vouga	Actividades de acção social	II, n.º 149	30/06/00
Juventude Desportiva do Lis	Actividades desportivas	II, n.º 158	11/07/00
Assoc. Hum. Bombeiros Vol. de Mira de Aire	Actividades de acção social	II, n.º 165	19/07/00
Anadia Futebol Clube	Actividades desportivas	II, n.º 185	11/08/00
Futebol Clube do Marco	Actividades desportivas	II, n.º 185	11/08/00
Associação Desportiva de Esposende	Actividades desportivas	II, n.º 185	11/08/00
Federação Portuguesa de Golfe	Projecto Drive	II, n.º 185	11/08/00
Clube Automóvel do Minho	Campeonato do Mundo de Karting	II, n.º 185	11/08/00
Clube Desportivo Amiense	Actividades desportivas	II, n.º 185	11/08/00
Associação de Remadores para a Competição	Actividades desportivas	II, n.º 192	21/08/00
Assoc. Recreativa e Musical Amigos da Branca	Actividades Musicais 1999	II, n.º 194	23/08/00
Convívio – Associação Cultural e Recreativa	Festival de Música 1999	II, n.º 194	23/08/00
Projecto-Núcleo de Desenvolvimento Cultural	X Bienal Intern. de Arte de V. N. da Cerveira	II, n.º 194	23/08/00
Academia de Música de Lagos	Actividades musicais 1999	II, n.º 202	01/09/00
Companhia de Teatro de Sintra / Chão de Oliva	"Não há ladrão que por bem não venha" (teatro)	II, n.º 202	01/09/00
Companhia de Teatro de Sintra / Chão de Oliva	"A Gaveta dos Sonhos" (teatro)	II, n.º 202	01/09/00
Companhia de Teatro de Sintra / Chão de Oliva	"Tomai lá do Alexandre O'Neil" (teatro)	II, n.º 202	01/09/00
Academia de Música de Lagos	Obras p/ adaptação do edifício para aulas	II, n.º 202	01/09/00

(…)

(…)

Banda de Música dos Empregados da Companhia Carris de Ferro de Lisboa	Renovação Instrumental da Banda de Música	II, n.º 202	01/09/00
Associação Acordar História Adormecida / Museu das Crianças	Concerto de Natal para Pais e Filhos 1999	II, n.º 202	01/09/00
Escola da Noite – Grupo de Teatro de Coimbra	Actividades Teatrais 1999	II, n.º 202	01/09/00
Associação Histórias Desenhadas	CLIC – Actividades de Leitura e Escrita 1999	II, n.º 202	01/09/00
Banda Musical de Amarante	Actividades Musicais 1999	II, n.º 211	12/09/00
Comissão de Vigilância do Castelo de Santa Maria da Feira	Comemorações do 90.º Aniversário	II, n.º 211	12/09/00
Associação Académica de São Mamede	Actividades desportivas	II, n.º 215	16/09/00
Sporting Clube de Coimbrões	Actividades desportivas	II, n.º 215	16/09/00
D'Orfeu – Associação Cultural	Actividades culturais 1999-2000	II, n.º 244	21/10/00
CTB – Companhia de Teatro de Braga	Actividades teatrais 1999-2000	II, n.º 244	21/10/00
Banda de Golães – Sociedade Artística Musical Fafense	Actividades culturais 1999-2000	II, n.º 244	21/10/00
Lua Cheia – Teatro para Todos	Contos de Uma Branca	II, n.º 244	21/10/00
Casa do Cadaval – Associação Festival Évora Clássica	V Festival de Música Évora Clássica – 1999	II, n.º 244	21/10/00
Alhandra Sporting Clube	Construção de piscina coberta	II, n.º 256	06/11/00

Benefícios fiscais do n.º 1 do art.º 49.º-A do EBF

Entidades beneficiárias	**Diários da República**	
	Série e N.º	**Data**
EPCOS AG e EPCOS – Peças e Componentes Electrónicos, SA	II, n.º 23	07/01/00
Lear Corporation, Lear Investiments Company , Lear Investiments L.L.C. e Lear Corporation Portugal – Componentes para Automóveis, Lda.	I-B, n.º 73	27/03/00
Texas Instruments Incorporated, Samsung Electronics Company Ltd., Texas Instruments – – Samsung, Electrónica (Portugal), Lda.	I-B, n.º 75	29/03/00
Friedrich Grohe AG, Friedrich Grohe Portugal – Componentes Sanitários Lda.	I-B, n.º 81	05/04/00
IMOAREIA, SONAE SGPS, Sonae Turismo SGPS, Gest Holding SGPS, SOLINCA e ORBITUR	I-B, n.º 106	08/05/00
General Motors Corporation e OPEL Portugal – Comércio e Indústria de Veículos, SA	I-B, n.º 121	25/05/00
Indústrias Jomar – Madeiras e Derivados, SA	I-B, n.º 143	23/05/00
Casca – Sociedade de Revestimentos, SA	I-B, n.º 143	23/05/00
Fábrica de Vidros Barbosa e Almeida, SA	I-B, n.º 144	24/06/00
Petróleos de Portugal – PETROGAL, SA	I-B, n.º 144	24/06/00
DRINK IN – Companhia de Indústria e Bebidas e Alimentação, SA	I-B, n.º 144	24/06/00
IBER-OLEFF – Componentes Técnicos em Plásticos, SA	I-B, n.º 144	24/06/00
EPCOS AG e EPCOS – Peças e Componentes Electrónicos, SA	I-B, n.º 298	24/06/00

ANEXO II

LEGISLAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

LEGISLAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

I – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL

A) No âmbito dos impostos directos sobre o rendimento

a.1) IRS

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 56.º, n.º 1

Contribuições das entidades patronais para regimes de segurança social

Altera a redacção do n.º 3 do artigo 20.º-A do EBF, elevando para 2.178 contos o limite das isenções aí referido (2.135 contos em 1999).

Aquisição de acções em ofertas públicas de venda realizadas pelo Estado

Altera a redacção dos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º-A do EBF, elevando os limites dos montantes dedutíveis à colecta de IRS aplicados na aquisição de acções no âmbito de operações de privatização realizadas até ao final do ano de 2002. Assim, o limite máximo dedutível passa a ser de 33.150$00 (32.500$00 em 1999) por sujeito passivo não casado ou 66.300$00 (65.000$00 em 1999) por ambos os cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens e, quando tal aquisição seja efectuada pelos próprios trabalhadores da empresa objecto de privatização, aqueles limites passam a ser de 50.000$00 (49.000$00 em 1999) ou 100.000$00 (98.000$00 em 1999), respectivamente. Por outro lado, são mantidos os limites de deduções de 7,5% e de 5% face aos montantes aplicados, consoante se trate, ou não, de aquisições efectuadas por trabalhadores da empresa privatizada.

Contas poupança-reformados

Altera a redacção do n.º 1 do artigo 39.º do EBF, fixando em 1.892 contos o limite do saldo das contas poupança-reformados cujos juros beneficiam de isenção em IRS (em 1999 aquele limite era de 1.854 contos).

Deficientes

Altera a redacção dos n.ºs 1 e 2 do artigo 44.º do EBF. Eleva os limites de isenção da tributação em IRS dos rendimentos auferidos por titulares deficientes e modifica as condições em que estes podem deduzir à colecta de IRS uma determinada percentagem (25%) dos prémios de seguros suportados.

Aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos

Altera a redacção do artigo 49.º-D do EBF, elevando de 30.000$00 para 30.600$00 o montante que pode ser deduzido à colecta de IRS (com o limite de 20% do valor despendido) pela aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos, passando também a ficar abrangida a aquisição de programas informáticos.

Energias renováveis e despesas com aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário

Altera a redacção do artigo 49.º-E do EBF, elevando de 10.000$00 para 25.500$00 o montante que pode ser deduzido à colecta de IRS em virtude da aquisição de equipamentos novos para utilização de energias renováveis e de 20.000$00 para 25.500$00 o montante que pode ser deduzido por despesas suportadas com a obtenção de aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário (em ambos os casos, com o limite de 20% das importâncias despendidas).

Artigo 59.º

Conta poupança-condomínio

Altera a redacção do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 269/94, de 25 de Outubro, fixando em 10.200$00 o limite a que se refere aquele artigo.

a.2) IRC

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 56.º, n.º 1

Mais-valias realizadas por entidades não residentes

Altera a redacção do artigo 33.º do EBF que estabelece a isenção de IRC relativamente às mais-valias realizadas com a transmissão onerosa de partes sociais e outros valores mobiliários por entidades que não tenham sede nem direcção efectiva em território português e aí não possuam estabelecimento estável ao qual as mesmas sejam imputáveis. É acrescentado que o regime atrás descrito não é aplicável às entidades não residentes e sem estabelecimento estável em território português que, directa ou indirectamente, sejam detidas em mais de 25% por entidades residentes.

Criação de emprego para jovens

Modifica a redacção do n.º 3 do artigo 48.º-A do EBF, esclarecendo que "*A majoração referida no n.º 1 terá lugar num período de cinco anos a contar do início da vigência do contrato de trabalho*" (a anterior redacção era a seguinte: "*A majoração referida no n.º 1 terá lugar durante um período de cinco anos a contar da vigência do contrato de trabalho*."

Associações públicas, confederações e associações sindicais e patronais

Dá nova redacção ao n.º 1 do artigo 49.º-B do EBF e adita ao mesmo artigo um n.º 2 estabelecendo isenção de IRC para os rendimentos obtidos pelas associações sindicais derivados de acções de formação prestadas aos respectivos associados no âmbito dos seus fins estatutários.

Artigo 56.º, n.º 3

Sociedades de agricultura de grupo

Adita ao EBF o artigo 47.º-B, estabelecendo que as sociedades de agricultura de grupo ficam sujeitas a tributação em IRC à taxa de 20% até 31 de Dezembro de 2005 (com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2001).

Entidades gestoras de sistemas de embalagem e resíduos de embalagem

Adita ao EBF o artigo 49.º-F, estabelecendo a isenção de IRC das entidades gestoras de sistemas de embalagens e resíduos de embalagens, parcialmente detidas ou participadas por municípios, relativamente aos resultados que sejam reinvestidos ou utilizados para a realização dos fins que lhe sejam legalmente atribuídos.

Artigo 56.º, n.ºs 4, 5 e 6

Cooperativas isentas

Interpreta o n.º 1 do art.º 11.º do CIRC no sentido de que a isenção aí consagrada é aplicável às sociedades de agricultura de grupo independentemente da modalidade jurídica, de integração parcial ou completa, que hajam adoptado, abrangendo os rendimentos derivados das aquisições abrangendo os rendimentos derivados das aquisições destinadas a ser utilizadas nas explorações associadas ou dos sócios, bem como os rendimentos provenientes dessas mesmas explorações. Revoga o art.º 11.º do Código do IRC com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2001.

Artigo 56.º, n.º 7

Mais-valias no âmbito do processo de privatização

Adita ao EBF o artigo 32.º-B, estabelecendo que *"para efeitos de apuramento do lucro tributável em IRC das empresas de capitais exclusivamente públicos, bem como das sociedades que com elas se encontram em relação de domínio, serão excluídas da base tributável as mais-valias provenientes de operações de privatização ou de processos de reestruturação efectuados de acordo com orientações estratégicas no quadro de exercício da função accionista do Estado, e como tal reconhecidos por despacho do Ministro das Finanças."*

Artigo 60.º

Crédito fiscal ao investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico

Prorroga para os exercícios fiscais de 2001, 2002 e 2003, o regime de crédito fiscal ao investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico estabelecido no Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de Outubro.

Artigo 63.º

Incentivos à aquisição de empresas em situação económica difícil

Estabelece que o regime de incentivos à aquisição de empresas instituído pelo Decreto-Lei n.º 14/98, de 28 de Janeiro, se aplica igualmente aos processos aprovados pelo IAPMEI no âmbito do Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial (SIRME).

Artigo 66.º

Incentivos fiscais à interioridade

Determina que aos sujeitos passivos de IRC que não sejam sociedades anónimas e não tenham tido nos dois últimos exercícios um volume de negócios superior a 30.000 contos e que exerçam a sua actividade nas zonas do território nacional a definir pelo Governo através de portaria, sejam concedidos nos exercícios de 2000, 2001 e 2002 os benefícios nos termos previstos na Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

◊ Portaria n.º 271-A/2000, de 18 de Maio (DR n.º 115, suplemento, série I-B)

Protecção ambiental

Estabelece o tipo de despesas elegíveis para efeitos da aplicação do regime de benefícios fiscais à protecção ambiental, em execução da autorização legislativa concedida pelo artigo 42.º, n.º 6, da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do OE para 1999).

◊ Lei n.º 30-F/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 3.º suplemento, série I-A)

Zonas Francas

Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais no tocante ao regime aplicável à Zona Franca da Madeira e à Zona Franca da Ilha de Santa Maria (altera o art.º 41.º do EBF e adita a este diploma o art.º 41.º-A).

a.3) IRS e IRC

◊ Decreto-Lei n.º 33/2000, de 14 de Março (DR n.º 62, série I-A)

Campeonato Europeu de Futebol de 2004

Constitui a sociedade anónima EURO 2004, SA – Sociedade Promotora da Realização em Portugal da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 e aprova os respectivos estatutos, onde são concedidos benefícios fiscais em sede de IRS e de IRC (artigos 6.º e 7.º).

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 56.º, n.º 1

Fundos de investimento mobiliários e de capital de risco

Altera a redacção da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do EBF, modificando o regime fiscal dos fundos de investimento mobiliários (FIM) bem com dos fundos de investimento de capital de risco (FCR) no que concerne aos rendimentos obtidos fora do território português que não sejam mais-valias (alteração da expressão *"... autonomamente, à taxa de 25%..."* para *"... autonomamente, à taxa de 20%, tratando-se de rendimentos de títulos de dívida, e à taxa de 25% nos restantes casos..."*).

Acções admitidas à negociação dos mercados de bolsa

Altera a redacção do artigo 31.º do EBF estabelecendo que, até 31 de Dezembro de 2001, os dividendos distribuídos de acções admitidas à negociação dos mercados de bolsa contam para efeitos de IRS ou IRC pelos seguintes valores: a) Exercício de 2000 – 60% do seu valor; b) Exercício de 2001 – 80% do seu valor. Nos termos da redacção anterior encontrava-se estabelecido que *"Os dividendos distribuídos de acções admitidas à negociação dos mercados de bolsa contam apenas por 50% do seu quantitativo para fins de IRS ou de IRC."*

Artigo 57.º

Estatuto do Mecenato

Dá nova redacção ao artigo 2.º do Estatuto do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março.

Artigo 64.º

Jubileu do Ano 2000

Permite que sejam considerados custos ou perdas do exercício em valor correspondente a 140%, para efeitos de IRC e das categorias C e D do IRS, os donativos concedidos em dinheiro ou espécie à Diocese do Porto enquanto entidade organizadora das Comemorações do Jubileu do Ano 2000.

Permite ainda que os donativos atribuídos pelas pessoas singulares residentes em território nacional, nos termos e condições atrás referidos, sejam dedutíveis à colecta do IRS do ano a que respeitem, em valor correspondente a 25% das importâncias atribuídas até ao limite de 25% da colecta, desde que não tenham sido contabilizados como custo do exercício.

B) No âmbito de diversos impostos directos

b.1) IRS e imposto sobre as sucessões e doações

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 58.º

Conta poupança-habitação

Altera a redacção do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, elevando para 107.100$00 o montante máximo que pode ser deduzido à colecta do imposto.

b.2) IRS, IRC e imposto sobre as sucessões e doações

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 56.º, n.º 1

Planos de poupança em acções

Altera a redacção dos n.ºs 2, 4 e 7 do artigo 21.º-A do EBF. O limite das deduções passa a ser de 38.250$00 por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens (em 1999 o limite era de 37.500$00).

b.3) IRS, IRC, sisa e imposto sobre as sucessões e doações

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 40.º, n.º 4

Empresas gestoras de fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação

Adita ao Código do IRS o artigo 115.º-A, estabelecendo a obrigatoriedade de comunicação à DCGI, por parte das referidas empresas, até 30 de Junho de cada ano, dos valores aplicados em planos de

poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação, bem como o reembolso dos respectivos certificados nas condições a que alude o n.º 3 do artigo 21.º do EBF.

Artigo 56.º, n.º 1

Fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação

Altera a epígrafe e a redacção dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 21.º do EBF, fixando como limite máximo dedutível à colecta de IRS o menor dos seguintes valores: 5% do total bruto englobado e 109.200$00 por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens.

C) No âmbito dos impostos indirectos sobre o consumo

c.1) Imposto automóvel

◊ Decreto-Lei n.º 292-A/2000, de 15 de Novembro (DR n.º 264, suplemento, série I-A)

Destruição de automóveis ligeiros

Cria um incentivo fiscal à destruição de automóveis ligeiros em fim de vida através da atribuição de um crédito de imposto automóvel, de montante fixado, a quem entregar para destruição, no contexto previsto e com observância das normas de protecção ambiental, automóveis ligeiros com mais de 10 anos.

D) No âmbito de outros impostos indirectos

d.1) Imposto do selo

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 61.º

Constituição de garantias

Isenta de imposto do selo a constituição de garantias a favor do Estado ou das instituições de segurança social, no âmbito da aplicação do art.º 279.º do Código do Processo Tributário, do art.º 196.º do Código do Procedimento e de Processo Tributário ou do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.

Artigo 62.º

REFER, E.P.

Altera a redacção do n.º do artigo único do Decreto-Lei n.º 288/97, de 22 de Outubro, estabelecendo que a REFER, E.P., fica isenta do imposto do selo, quando este constitua seu encargo, até 31 de Dezembro de 2000.

II – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA LOCAL

A) No âmbito dos impostos directos sobre o rendimento

a.1) Contribuição autárquica

◊ Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril – OE para 2000 (DR n.º 80, 2.º suplemento, série I-A)

Artigo 56.º, n.º 1

Isenções

Adita ao n.º 1 do artigo 50.º do EBF uma alínea m), estabelecendo isenção do imposto para as sociedades de capitais exclusivamente públicos relativamente aos prédios cedidos a qualquer título ao Estado ou a outras entidades públicas, no exercício de uma actividade de interesse público.

Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso destinados à habitação

Altera a redacção do n.º 3 do artigo 52.º do EBF e a tabela a que se refere o n.º 5 do mesmo artigo, que passa a ser a seguinte (o primeiro escalão dos valores tributáveis é actualizado em cerca de 2% e os dois restantes em cerca de 4,2%):

Valor tributável (em contos)	**Período de isenção (anos) Habitação própria permanente Arrendamento para habitação (n.ºs 1 e 3)**
Até 21.120	10
De mais de 21.120 até 26.420	7
De mais de 26.4200 até 31.940	4

III – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL E LOCAL

A) No âmbito de diversos impostos

a.1) IRC, contribuição autárquica e sisa

Artigo 56.º, n.º 1

Sociedades de gestão e investimento imobiliário

Altera a redacção dos n.ºs 1 e 2 do artigo 26.º do EBF. Foram mantidos os benefícios fiscais de que usufruíam as sociedades de gestão e investimento imobiliário, sendo contudo retirada a expressão *"...e bem assim os respectivos sócios poderão beneficiar..."*; por outro lado, estabelece que o regime fiscal em questão cessa os seus efeitos em 31 de Dezembro de 2005 (na anterior redacção, vigorava no ano de constituição da SGII e nos sete subsequentes).

a.2) IRC, contribuição autárquica, sisa e selo

◊ Decreto Regulamentar n.º 4/2000, de 24 de Março (DR n.º 71, série I-B)

Regime contratual de investimento estrangeiro

Altera o Decreto Regulamentar n.º 2/96, de 16 de Maio, que regula o regime contratual de investimento estrangeiro aplicável aos projectos com interesse especial para a economia nacional.

a.3) Contribuição autárquica, sisa, selo e sucessões e doações

Artigo 65.º

Expo 98

Altera disposições do Decreto-Lei n.º 234/94, de 15 de Setembro, estabelecendo entre outros aspectos, que o regime de benefícios fiscais previsto no artigo 1.º deste diploma produz efeitos desde 1 de Janeiro de 1994 até 31 de Dezembro de 2002.

a.4) Diversos impostos

◊ Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 3.º suplemento, série I-A)

Reforma fiscal

Reforma a tributação do rendimento e adopta medidas destinadas a combater a evasão e fraude fiscais, alterando o Código do IRS, o Código do IRC, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código de Procedimento e de Processo Tributário e legislação avulsa.

ANEXO III

Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º6/91, de 20 de Fevereiro

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

47

Exmº. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data 26-04-2002
Of.03797 - DAI	19-Abril -2002	Pº.181/X-DSO	

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativo ao "Capítulo I – Processo Orçamental**

No âmbito do Anteprojecto em epígrafe, afigura-se ser de referir apenas o seguinte no que concerne ao **item 1.4**:

- **A não inclusão da Conta da Assembleia da República na Conta Geral do Estado de 2000,** deve-se ao facto de a mesma não nos ter sido disponibilizada, aliás como aconteceu nos anos precedentes.

- **Quanto ao balanço entre valores activos e passivos do Estado** e, muito embora, o mesmo não seja obrigatório, tem havido por parte desta Direcção-Geral, face ao reconhecimento da sua importância, um esforço de apresentação dos valores disponíveis, traduzido, ao longo dos anos, na elaboração das "variações patrimoniais" ocorridas na gerência e cujos resultados fazem parte integrante do Relatório.

No tocante ao **item 1.3 – Alterações orçamentais** há que referir o seguinte:

Alertar para o facto de, no **quadro da página I.10** relativo às principais entidades que beneficiaram do reforço das suas despesas correntes pela dotação provisional, o valor atribuído a "outros" estar reduzido em 12 000 000 de contos (deve ser 14 509 092 c.), divergência que faz com que o total utilizado, ali referido, seja inferior ao realmente

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1194 Lisboa Codex (Portugal) ☎ 888 47 10 / 888 25 48 Fax: 887 42 99

verificado para aquele tipo de despesas – 183 852 464 contos (conforme, aliás, consta do 3º. parágrafo da página I.9).

Relativamente à análise do **quadro I.5 – Alterações de natureza funcional**, inserto na página I.12, no último parágrafo, esclarece-se que a transferência de verba de 2 682 511 contos da classificação funcional 3.05 – "Outras funções económicas" para a 3.02 – "Indústria e energia" (efectuada ao abrigo do nº.12 do artº.7º.da Lei do Orçamento), não foi incluída no "Quadro 1.4.2.1.B" constante do volume I da Conta, em virtude de, o mapa que serviu de base á recolha dos respectivos elementos, à data, não conter ainda o registo daquela alteração.

Alerta-se, também, para a divergência de valores constante do último parágrafo da página I.14, no que se refere ao reforço das dotações destinadas a transferências correntes para fundos e serviços autónomos, mencionando +22,2 milhões de contos, quando na verdade se trata de +25,6 milhões de contos (conforme Quadro 1.4.2.1.C do citado volume I da Conta.

Com os melhores cumprimentos. pessoais

O DIRECTOR-GERAL,

Francisco Onofre

(Francisco Brito Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1194 Lisboa Codex (Portugal) 888 47 10 / 888 25 48 Fax: 887 42 99
351 21882496?

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

REPÚBLICA PORTUGUESA

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
DSCIVA

Numero	099094 Data 2002-06-04
Processo	
Nº de Contribuinte	
Cód. Assunto	Origem 40/00

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avª Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a DGE/2000 - Cap II - Execução do Orçamento da Receita - pontos 2.1 a 2.4

Para cumprimento do despacho de 2002.06.04, junto tenho a honra de enviar a V. Exa a informação nº 35, de 2002.05.03, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos.

Com os melhores cumprimentos

P/ Delegação

O SUBDIRECTOR-GERAL,

(José Alexandre Campos da Cruz)

DGTC 04 06 '02 13556

Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos

INFORMAÇÃO N.º 35/2002

Para :Sr. Subdirector-Geral Dr. Campos da Cruz

C/C :

Concordo.

Julgo ser de remeter a presente informação à Dir. Ger. do Tribunal de Contas.

Por delegação,
Ao 2002/06/04

José Alexandre Campos da Cruz
(Subdirector - Geral)

ASSUNTO: - Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2000 – Cap. II – Execução do Orçamento da Receita – pontos 2.1 a 2.4

A análise crítica ao modelo de contabilização das receitas do Orçamento de Estado constante do Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, merece a nossa total concordância e aponta para as deficiências de concepção, implantação de circuitos e procedimentos em violação das competências legalmente atribuídas às diversas entidades, ao que acresce a violação de regras técnicas básicas de contabilidade, situação que há vários anos vimos apontado, e pretendendo corrigir, a todo o sistema de tratamento da informação das receitas, que impossibilitam, em tempo útil, o conhecimento dos valores efectivamente cobrados e o controle orçamental.

São problemas de fundo, em nosso entender, da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamente, que afectam negativamente a operacionalidade dos sistemas de gestão das diversas receitas e as actividades das entidades administradoras que, no quadro legal vigente, são impotentes para os ultrapassar e cuja solução não depende da implementação do SGR nem qualquer outra aplicação informática.

Resumidamente constam do memorando enviado à DGO pelo nosso fax n.º 243/02, de 7 de Março passado, as medidas que reputamos necessárias á reorganização de todo o sistema:

1. CRIAÇÃO DUM SISTEMA DE CONTABILIZAÇÃO QUE CONTEMPLE E HARMONIZE

a) a existência de três regiões orçamentais autónomas mas cujas receitas são liquidadas conjuntamente e cobradas nas mesmas redes de cobrança;
b) o circuito económico (da responsabilidade das entidades administradoras) e o circuito financeiro (da responsabilidade da DGT), nomeadamente porque:
   - a data da cobrança não corresponde à data da entrada dos valores cobrados nos cofres do Estado;
   - há cheques de reembolsos e restituições cancelados a pedido dos titulares após a sua emissão sem que o seu titular perca o direito ao crédito e outros em que o título perde a validade, ficando os créditos a aguardar pedidos de reactivação para serem novamente emitidos;
   - há cheques de reembolso que, após emitidos, são cancelados definitivamente por anulação do crédito que materializavam;

- o valor dos cheques de reembolso emitidos num período (da responsabilidade das entidades administradoras) não coincide, sendo mesmo normal que tal suceda, com o valor dos cheques pagos no mesmo período (da responsabilidade da DGT);
- as receitas das Regiões Autónomas e das autarquias locais (cujo apuramento é da responsabilidade das entidades administradoras) não podem ser contabilizadas como receitas do Orçamento de Estado e, necessariamente, são transferidas para essas entidades em datas diferentes da sua arrecadação (por regra o mês seguinte);

c) que aceite e integre a contabilidade dos subsistemas que o compõem e cujos valores não serão coincidentes (entidades administradoras/DGT)

2. REVISÃO/CRIAÇÃO DUM PLANO DE CONTAS QUE CONTEMPLE AS DIFERENTES SITUAÇÕES CONTABILÍSTICAMENTE RELEVANTES

a) As cobranças efectuadas nas diferentes redes de cobrança que se encontrem por transferir para os cofres do Estado;
b) As cobranças de terceiros (Regiões Autónomas e Autarquias Locais) e a sua posterior transferência para os sujeitos activos;
c) As antecipações financeiras para terceiros por conta das suas receitas;
d) Caducidade dos títulos (cheques) sem prescrição dos créditos, por significarem diminuição de responsabilidade imediatas;
e) Prescrição de créditos que, em nosso entender, devem ser tratadas como receitas extraordinárias;
f) Situações de não reconciliação;
g) Receitas de anos findos que podem ser do conhecimento oportuno das entidades administradoras mas não terem sido transferidas para a DGT, ou que foram transferidas para a DGT mas são desconhecidas das entidades administradoras;
h) Modalidades específicas de cobrança, nomeadamente a cessão de crédito e a dação em pagamento, que não envolvem fluxos financeiros e têm como contrapartida "uma aquisição de bens", situações que continuam por contabilizar, embora a regularização das dívidas, de largos milhares de contos, já tenha ocorrido ao longo dos últimos anos;

3. MELHORIA DA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

a) Alteração dos circuitos de informação e da sua articulação com vista à identificação de cada documento divergente, nomeadamente:

- Envio, pelas entidades cobradoras, da informação dos documentos cobrados às entidades administradoras;
- Envio da informação dos documentos cobrados, pelas entidades administradoras à DGT, para permitir a conciliação dos depósitos dos valores cobrados;
- envio, pela DGT, às entidades administradoras da informação financeira (créditos nas contas) com vista à reconciliação documental;
- envio das correcções posteriores por qualquer das entidades;

b) Afastamento da rede de cobrança das entidades que não tratem o detalhe dos pagamentos ou, não sendo tal possível, que não aceitem o modelo proposto na alínea anterior;

c) Afastamento da rede de cobrança das entidades incumpridoras ou, em alternativa, a criação dum sistema sancionatório dissuador, do tipo uma coima por cada erro constatado nos documentos, por incumprimento das validações/verificações e de outras obrigações protocolarmente estabelecidas;

À consideração superior

Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, 3 de Junho de 2002

O Director de Serviços,

(Fernando Pinto Monteiro)

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Of.n.º5001	27/05/02	Nº. 428 Proc.15/B/559/1/DSCO	

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/ 2000 – Cap.º II – Execução do Orçamento da Receita – pontos 2.1 a 2.4.

Em satisfação do solicitado no vosso ofício em referência, sou a informar que algumas das observações feitas, por serem iguais a outras constantes de Anteprojectos a Pareceres de Contas anteriores, já foram objecto dos nossos comentários. Contudo, relativamente ao presente, mais informo o seguinte:

1 – Que definitiva e finalmente, julgamos,a contabilização das receitas em 2002 processar-se-à pelo Sistema de Gestão de Receitas (SGR).Todavia não sabemos se este novo Sistema só por si é suficiente para eliminar, de vez, com a observação do Tribunal que tem a ver com a fiabilidade da informação. Na verdade, pensamos, e para isso vimos alertando, que os problemas principais decorrem ao nível dos sistemas de informação entre serviços administradores/contabilizadores e a tesouraria do Estado, via Direcção-Geral do Tesouro. Enquanto estas entidades não falarem a mesma linguagem, cremos não ser possível a conciliação atempada e na íntegra.

2 – Salvo melhor opinião, não vemos que exista qualquer relação entre a liquidação e a cobrança no que respeita aos acertos efectuados e sancionados pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar os valores da Conta Geral do Estado aos constantes da contabilidade do Tesouro. Na verdade,parece-nos que uma coisa não tem rigorosamente nada a ver com a outra. As liquidações que constam da Conta, bem ou mal, são as das tabelas dos serviços administradores/contabilizadores. A Direcção-Geral do Tesouro, quanto às receitas fiscais, quantifica cobranças, não liquidações.

Rua da Alfândega, 5 - 2º 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 886 06 24 / 887 74 91 Fax: 887 77 59

S. R.

3 – A fixação de uma data comum para o fecho da contabilidade de cada período e para a versão definitiva das tabelas,como recomenda o Tribunal, é uma prática que está a ser seguida por esta Direcção.Geral, designadamente para os serviços administradores que têm tido problemas na conciliação da receita. Na verdade, e para o ano económico de 2001, foi fixado como data comum o dia 30 de Abril de 2002. Todavia, face à experiência colhida anteriormente, não cremos que este procedimento adiante algo de (ou muito) significativo. Não nos parece que esteja aqui a real solução.

4 – A forma de anular os desvios nos saldos finais da receita orçamental(liquidação). preconizada pelo Tribunal, em nossa opinião, não é exequível, pois os valores que aparecem na CGE são-o por classificação económica da receita e não por serviço administrador/contabilizador.

5 – Não partilhamos da opinião do Tribunal, quando afirma que as cobranças, que identifica, ocorridas entre 3 a 6 de Janeiro de 2000 e contabilizadas com a data de 31 de Dezembro de 1999, deveriam ser explicitadas como operações de encerramento da CGE de 1999 com regularização em 2000,utilizando-se para o efeito a conta de "Operações de regularização da escrita orçamental". Na verdade, em nossa opinião, existe um período complementar para a receita que abarcava legalmente esta situação .Mais, a tesouraria do Estado deve traduzir fielmente estas situações. Parece-nos, pois, que o movimento em si, isoladamente, foi tratado com todo o rigor e transparência.

6 – A posição desta Direcção-Geral quanto à contabilização dos reembolsos/restituições, já foi diversas vezes transmitida .Isto é, em condições normais de execução orçamental, para calculo da receita orçamental líquida os valores que devem ser abatidos à receita bruta são os pagos. A excepção a que se faz referência,no montante de 25 milhões de contos de IVA, foi determinada superiormente, limitando-se esta Direcção-Geral a dar cumprimento ao despacho, não relevando para este tipo de pagamentos, em nossa opinião, qualquer período complementar, porque pura e simplesmente não existe.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

MV/JR

DGTC 12 06 '02 14032

Rua da Alfândega, 5 - 2º 1194-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24/21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

S. R.

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO
Rua da Alfândega, 5 - 1º
1149 008 LISBOA

Fax

Telefax: 21 884 6119
Telefone: 21 884 6000
Email: tesouro@dgt.pt

Mensagem n.º: N/ Refª.:
Data: 11.06.2002
Nº de Págs.: 05 (Incluindo esta folha)

Para: Ex.º Senhor **FAX:** 217936033
Director-Geral do Tribunal de Contas

Ao c.: V/Refª.: Ofícios n.ºs 4998 e 5328, de 2.05 e 3.06, da DGTC

Morada: Lisboa

De: Directora-Geral do Tesouro

Assunto:
- Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2000 – Cap.º II-Execução do Orçamento da Receita
- Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2000 – Cap.º IX-Operações de Encerramento da Conta

Texto:

Junto envio a V. Ex.ª a Informação n.º 915/02, de 11.06.02, desta Direcção-Geral, com os comentários sobre o primeiro Anteprojecto acima referido, em resposta ao Ofício n.º 4998, de 27.05.02, dessa Direcção-Geral.

Mais remeto o Ofício n.º 11627, de 11.06.02, em resposta ao V/Ofício n.º 5328, de 3.06.02.

Segue pelo correio cópia do primeiro documento e o original do segundo, antes citados.

Com os meus cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 12 06 02 14011

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 915/02 DATA 11/6/02	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO

PARECER	DESPACHO
Concordo com o teor da presente informação parecendo de enviar a mesma ao T.C.A. Considerações superiores. Reforço ainda a necessidade de através de uma actuação conjunta de todas as Direcções-Gerais envolvidas se eliminar o mais rapidamente possível os antigos procedimentos contabilísticos de forma a simplificar todo este processo. Pela sua relevância parece ainda de reafirmar o empenho do Tesouro no encerramento das contas dos Serviços locais de Finanças abertas nas leis correntes conforme referido em 5. 02.06.07	Visto. Remeta-se ao TC. 11.6.2002 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

Pedro Castel-Branco
Subdirector-Geral

N/ Ref.: **DTCE/DCC/DCT – Informação n.º 57/2002, de 6 de Junho.**

V/ Ref.: **Ofício nº. 4998, de 02.05.27.**

ASSUNTO: **Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita.**

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação n.º 915/02

Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita.

O anteprojecto de parecer que nos foi remetido, reporta-se essencialmente à Receita Orçamental, referindo o Tribunal de Contas que, mantendo-se no essencial estruturas, circuitos e procedimentos utilizados em anos anteriores, mantém-se, também, a apreciação desfavorável que tem vindo a emitir sobre a matéria, em pareceres sobre Contas anteriores.

Por outro lado, verifica-se que não nos foram remetidas as conclusões e recomendações que sobre este assunto o Tribunal terá produzido nos pontos 2.5 e 2.6, conforme referido a folhas II.1, pelo que os nossos comentários terão de cingir-se a alguns aspectos da descrição dos sistemas no âmbito da auditoria que foi efectuada.

Parece-nos, assim, de realçar o seguinte :

1- As instruções relativas à contabilização da receita orçamental e respectivos reembolsos são emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado.

   O envio mensal da informação em suporte de papel tem-se mantido até ao momento dado que ainda não foi operacionalizado pela DGO o sistema de contabilização da receita desenvolvido pelo Instituto de Informática.

   A partir da data em que o referido sistema (SGR) seja activado, a DGT estará em condições de enviar a informação, por via electrónica, das receitas orçamentais por si contabilizadas, em substituição da actual Tabela em papel, caso a DGO o determine.

2- Parece concluir-se no parecer do Tribunal de Contas que as dificuldades de apuramento da Receita resultam essencialmente da integração da cobrança das principais receitas através do DUC.

   Sobre esta matéria nunca é demais evidenciar que pela primeira vez foi concebido e implementado um sistema que possibilita à Administração Fiscal o conhecimento, em tempo útil, documento a documento, dos respectivos valores cobrados por imposto e por contribuinte, bem como a conciliação automática das cobranças/fundos entregues ao Tesouro.

   Esta informação da cobrança, documento a documento, é diariamente enviada através de ficheiros informáticos para os serviços administradores da receita, sendo ainda remetida à DGO, também por ficheiro, totais de cobrança por entidade liquidadora.

   É com base nessa informação validada pelo SCE que os serviços administradores efectuam a contabilização das respectivas receitas.

   Tem havido no entanto, ainda algumas dificuldades resultantes de atrasos e enganos por parte sobretudo das IC e CTT que perturbam o fecho das contas.

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

Esses constrangimentos têm vindo a ser ultrapassados através de uma colaboração mais estreita entre a DGT e a DGCI, na resolução das divergências detectadas, comunicadas por ficheiro e no acerto prévio das datas de emissão das Tabelas com efeitos mais visíveis a partir do exercício de 2000.

Naturalmente que este modelo pressupõe a cobrança de todas as receitas através de DUC e a informatização de todas as Tesourarias, situação ideal mas ainda um pouco distante de atingir.

Relativamente às receitas orçamentais que ainda não utilizam o DUC, e que só são cobradas nas caixas do Tesouro, a DGT procede anualmente à conciliação dos valores que regista na Tabela de Entrada e Saída de Fundos da Tesouraria do Estado com as restantes entidades intervenientes no processo contabilístico: TF; Alfândegas;DDF; DSCIVA e SEMNE.

A coexistência de dois modelos distintos de contabilização das receitas, (DUC e Não DUC), agrava as conciliações a realizar tendo em vista o apuramento dos valores finais.

3- Relativamente às receitas cobradas pelos Serviços Externos do MNE, encontra-se definido que serão os serviços do MNE que deverão fornecer os respectivos dados contabilísticos, os quais terão de coincidir com os apurados pela DGT na Tabela de Entrada e Saída de Fundos.

4- Sublinha-se ainda que a DGT iniciou em 2002 a automatização da contabilização de algumas operações, integrando, nomeadamente as aplicações do Homebanking, do Sistema de Compensação do Tesouro, do SPGT e do MOE, estando também em curso o concurso para a actualização do SCE com o mesmo objectivo.

5- Por último, relativamente ao encerramento das contas bancárias dos Serviços de Finanças, não integradas na Tesouraria do Estado, a DGT realizou reuniões com representantes da DGCI e AGT, tendo a DGCI ficado de internamente obter orientações sobre a abertura das mesmas no Tesouro e procedimentos a adoptar para a respectiva movimentação e controlo de entre as opções equacionadas pelo Tesouro.

À Consideração Superior

Lisboa, em 6 de Junho de 2002

Ana Maria Botô
Directora de Contas do Tesouro

[illegible] Coeiro
Director de Contabilidade e Controlo

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA RECEITA NACIONAL
E DOS RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS

2002-06-11 890

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência
V/ Ofº 4999, de 27.Mai.2002-06-07		2.0/02

Assunto: **Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 – Cap. II – Execução do Orçamento da Receita – pontos 2.1 a 2.4.**

Na sequência da recepção do documento referido em epígrafe e da análise efectuada sobre o mesmo, entendeu-se transmitir a Vª Exa. os seguintes comentários:

1. À semelhança do que foi anteriormente comunicado a esse Tribunal, por ocasião dos comentários relativos ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/1999[(i)], considera-se que a DGAIEC está, novamente, a ser indirectamente penalizada pela apreciação desfavorável constante das conclusões do anteprojecto em apreço.

   Com efeito, o tempo tem vindo a demonstrar que os mecanismos de controlo interno, implementados conjuntamente com os procedimentos de conciliação periódica com a DGT e a DGO, são amplamente suficientes para identificar e corrigir eventuais divergências, sendo possível concluir que os valores agregados inscritos pela DGAIEC na Conta em referência são correctos.

   Entende-se também, no entanto, que a recomendação do Tribunal de que os diversos sistemas próprios venham a estar integrados constitui, indubitavelmente, o horizonte mais desejável, estando previsto que a DGAIEC possa alcançá-lo durante o decorrer do corrente ano, ao completar a informatização da totalidade das suas caixas e a implementação de um *interface* informático com o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da DGO.

Rua da Alfândega, 5, R/C – 1149-006 LISBOA Telef. 21 881 38 57 - Fax 21 881 37 47 e-mail: dsmrpc@dgaiec.min-financas.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA RECEITA NACIONAL
E DOS RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS

2. Permanece por explicar o desvio no saldo transitado, por mais um ano, de 16 mil contos (80 mil euros, aproximadamente), cujo surgimento motivou um pedido a esse Tribunal[ii], para que nos habilitasse com os elementos que detinha e que poderiam auxiliar na detecção das causas desse desvio. Reitera-se, neste momento, esse pedido, uma vez que, mediante os documentos arquivados nestes serviços, todos os dados relevantes se encontram conciliados com a Direcção Geral do Orçamento, não sendo possível a existência (quanto mais a permanência) desta divergência.

3. Relativamente à recomendação de que os "[...] *serviços administradores passem a registar os valores validados pelo SCE mas distinguindo as receitas cobradas dos valores que ainda não tenham sido validados* [...]" e que devam "[...] *ser criadas condições para que o valor global da informação de cobrança possa ser diariamente conciliado* [...]", informa-se que tal já sucede, nas cobranças da DGAIEC tituladas por DUC, ou seja:

   a) o SCA apenas contabiliza a receita após a validação da mesma, registando, numa conta contabilística temporária, as cobranças efectuadas nas nossas caixas, enquanto não se obtém a referida confirmação da cobrança;

   b) diariamente, via ficheiro, recebe-se a informação referente às nossas cobranças existentes no sistema.

   Relativamente às cobranças não tituladas por DUC o sistema permanece apoiado nas instruções da Portaria n.º 796/99, de 15 de Setembro, pelo que estas cobranças não carecem de validação.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral,

(Ana Maria Jordão)

[i] Nosso ofício n.º 1137, de 12.Jun.2001, relativo aos comentários ao anteprojecto de Parecer sobre a CGE/1999.
[ii] Constante do já referido ofício n.º 1137, de 12.Jun.2001.

Rua da Alfândega, 5, R/C – 1149-006 LISBOA Telef. 21 881 38 57 - Fax 21 881 37 47 e-mail: asmrpc@dgaiec.mfinancas.pt

DGTC 12-06-02 14031

S. R.
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO
Rua da Alfândega, 5 - 1º
1149 008 LISBOA

Telefax: 21 884 6119
Telefone: 21 884 6000
Email: tesouro@dgt.pt

Fax

Mensagem n.º: N/ Refª.:
Data: 3.06.2002
Nº de Págs.: 10 (Incluindo esta folha)

Para: Ex.º Senhor **FAX:** 217936033
Director-Geral do Tribunal de Contas

Ao c.: V/Refª.: Ofício n.º 4684, de 2.05.02 – Proc.º n.º 46/2001 Audit-DA II

Morada: Lisboa

De: Directora-Geral do Tesouro

Assunto: **Relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI, no âmbito do IVA**

Texto:

Junto envio a V. Exª a Informação n.º 882/02, de 3.06.02, desta Direcção-Geral, e Anexo referido no seu n.º 5 (Inf. n.º 1496/2000,de 22.10), com os comentários sobre o Relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI, no âmbito do IVA.

Segue pelo correio cópia dos citados documentos.

Com os meus cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 04 06 02 13508

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 882/02 DATA 3/6/02	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO

PARECER	DESPACHO
Concordo com o teor da presente informação parecendo apenas de reforçar que os saldos das contas IVA abertas junto do Tesouro são da exclusiva responsabilidade da D.G.C.I. pelo que a sua afectação a qualquer finalidade deverá ser ordenada pelos respectivos titulares daquela direcção-geral. Por outro lado, correspondendo o exercício de 2000 ao de estabilização do sistema de compensação directa no Tesouro dos cheques IVA, permitimo-nos ainda referir a oportunidade de promover uma pequena análise comparativa com o anterior procedimento de reconciliação e acompanhamento das contas bancárias de forma a avaliar os impactos operacionais e financeiros daí resultante. A consideração superior com a proposta de envio ao T.C. 02.06.03	Visto. Remeta-se ao TC salientando o teor do item 5 da presente informação e parecer à margem do S. SDG. 3.6.2002 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE/DCC/DCT – Informação n.º 56/2002, de 31 de Maio.**

V/ Ref.: **Ofício nº. 4684, de 02.05.20.**

ASSUNTO: **Relato de auditoria ao Departamento de cobrança da DGCI, no âmbito do IVA.**

DGT
Gabinete Director Geral
Entrada Nº 3103
Data 3/6/02

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação n.º 882/02

Relato de auditoria ao Departamento de cobrança da DGCI, no âmbito do IVA.

Em resposta à citação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas efectuada através do ofício n.º 4684, de 20.05.02, informamos que estamos genericamente de acordo com o relato de auditoria em causa e respectivas recomendações, parecendo-nos, no entanto, de tecer as seguintes considerações:

1-A DSCIVA, enquanto caixa do Tesouro, entrega diariamente os cheques por si cobrados para depósito em conta bancária aberta para o efeito na DGT, à semelhança do que anteriormente fazia nas Instituições de Crédito.

Com base na informação remetida pela DSCIVA, a DGT efectua a contabilização dos valores cobrados por essa caixa bem como dos depósitos realizados, em contas apropriadas, como acontece com as restantes caixas.

Esses registos são cruzados com os valores resultantes da compensação dos cheques corrigidos de eventuais devoluções.

2- Para além das cobranças directamente efectuadas pela caixa, constituem receita do IVA os valores arrecadados através de DUC, pelas Tesourarias de Finanças, CTT , SIBS e, com carácter mais residual, transferências efectuadas de outras contas abertas no Tesouro para conta afecta ao IVA (MOE).

A partir do exercício de 2001, com excepção das cobranças das TF, todos os outros valores são mensalmente conciliados entre a DGT e a DSCIVA, a exemplo do procedimento adoptado com as entidades que administram as restantes receitas DUC.

3- Relativamente aos reembolsos a não-residentes, a DGT presta informação à DSCIVA sobre a evolução dos pedidos: emissões, devoluções e prescrições pelo que competirá àquela entidade administradora da receita definir o destino a dar ao saldo existente na conta.

Por outro lado, esclarece-se que são registados pela DGT na conta " Reembolsos a não-residentes", a crédito o valor abatido à receita transferido pela DSCIVA e a débito o montante dos respectivos cheques emitidos aos sujeitos passivos e que são de imediato pagos pelo Tesouro.

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

4- No que se refere a instruções sobre a contabilização das receitas, afigura-se que a competência nesta matéria é da Direcção-Geral do Orçamento entidade que emite instruções, para o efeito, às entidades administradoras.

À Direcção-Geral do Tesouro caberá confirmar os valores globais das cobranças adstritas a cada entidade administradora, o que não impede que internamente esteja a ser elaborado um manual de procedimentos para o seu registo na Contabilidade do Tesouro.

5- Quanto à questão dos reembolsos emitidos centralmente pela DSCIVA a pedido dos Serviços de Finanças, no montante 30.237.796$00, esclarece-se que os mesmos foram considerados na Tabela desta Direcção-Geral , abatidos à respectiva receita, tendo-se informado desse facto a Direcção-Geral do Orçamento e a própria DGCI (cf. Informação em anexo). Assim, afigura-se que o valor em causa terá sido considerado na CGE de 2000.

À Consideração Superior

DTCE, 31 de Maio de 2002

E. Jorge Soeiro
Director de Contabilidade e Controlo

Ana Maria Bote
Directora de Contas do Tesouro

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

GAB. DO SEC. DE EST. DO TES. E DAS FINANÇAS
ENTRADA Nº 32/01 Nº 5172 DATA 22.10.2001
O CHEFE DO GABINETE
Sandra Brito Pereira
DCT — À SEO e SEAF
DGP
IGCP

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 1496/2000	
DATA 22/10/2000	

À Sra Directora Geral

PARECER

De acordo, com o proposto.
As divergências por explicar têm um valor praticamente insignificante.
Segundo informações recolhidas para este ano, os valores dos últimos meses estão praticamente todos reconciliados.

01/X/18

António Malheiro
Subdirector-Geral

Confirmo o teor da presente informação propondo o envio de cópia da mesma à DGO, salientando ainda o esforço que os serviços da DGT têm vindo a fazer no sentido de apurar as causas das divergências pouco significativas que ainda subsistiam à data do encerramento da conta, inclusive através do confronto entre as bases de dados da DGCI / DGT, tendo sido dado conhecimento em devido tempo das conclusões obtidas à DGCI e DGO.
A Consideração Superior
20.10.18

DESPACHO

Parece-me que a presente informação espelha o esforço desenvolvido por esta DGeral que não se liceita a constatar divergências.
À consideração do Sr. SETF com proposta de envio da presente informação ao senhor SEO e ao senhor SEAF.
20.10.01

MARIA DOS ANJOS [illegible] CAPOTE
DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE/DCT/NCT-INF. Nº 121, de 4 de Outubro de 2001**

V/ Ref.: **Ofício GSETF nº 4060, de 25 de Setembro de 2001**

ASSUNTO: **Quantificação da receita líquida do IVA, Imposto de Selo e Impostos de Circulação e Camionagem, cuja cobrança ocorreu na SIBS, Instituições de Crédito e CTT, via Documentos Únicos de Cobrança (DUC) – Cobrança escritural das mesmas receitas orçamentais**

DGT
Gabinete Director Geral
Entrada Nº 4070
Data 18.10.2001

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação n.º 1496 / 2001

INFORMAÇÃO

ASSUNTO : Quantificação da receita líquida do IVA, Imposto de Selo e Impostos de Circulação e Camionagem, cuja cobrança ocorreu na SIBS, Instituições de Crédito e CTT, via Documentos Únicos de Cobrança (DUC) – Cobrança escritural das mesmas receitas orçamentais

Em presença da informação nº 40, de 11 de Setembro de 2001, da Direcção de Serviços da Conta da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), remetida pelo ofício, do Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, nº 4060, de 25 de Setembro p.p. *(vidé anexo I)* , temos a informar :

1. Vários têm sido os esforços desencadeados por esta Direcção-Geral, no sentido de serem identificadas as causas responsáveis pela ocorrência de diferenças nos valores contabilizados, da receita cobrada via DUC, pelo Tesouro e pelas correspondentes entidades administradoras.

   Assim, e visando uma interligação mais estreita entre o sistema de controlo da cobrança (SCE) e o respectivo sistema de contabilização (SGT), que permitisse transparecer, de forma fiável, na informação contabilística prestada pelo Tesouro para a Conta Geral do Estado, as cobrança DUC afectas a cada ano económico, foi definido, com início no ano de 2000, uma nova contabilização das receitas arrecadadas através de documentos únicos, assente na informação reconciliada (documentos/depósitos) fornecida pelo SCE.

   Por outro lado, e não se percebendo a razão pela qual a informação de documentos cobrados, transmitida automaticamente através ficheiro electrónico entre a DGT e as entidades administradoras das várias receitas, e supostamente retractada em termos contabilisticos nas respectivas tabelas, não era coincidente, foi necessário :

   ✓ O estabelecimento de uma data comum, para extrair das várias bases de dados, os valores anuais dos documentos cobrados de cada tipo de receita arrecada (*vidé anexo II*), evitando-se, deste modo, o aparecimento de disparidades entre tabelas, provocadas pelas sucessivas actualizações que o Sistema de Cobranças do Estado pode sofrer, em consequência de correcções a documentos enviados ao SCE pelas entidades cobradoras, em momentos distintos;

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149-018 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 12764/15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

- ✓ A comparação documental mensal exaustiva, para certas receitas, entre as bases de dados do Tesouro e das correspondentes entidades administradoras (*vidé anexo III*);

- ✓ A análise minuciosa das duplas cobranças detectadas, no sentido de se averiguar se correspondiam, efectivamente, a cobranças arrecadadas em cofres do Estado e, subsequentemente, objecto de dupla contabilização nas tabelas respectivas. Para alguns dos casos identificados, por poderem indiciar a existência de situações anómalas ao nível da cobrança de documentos que se pretendem únicos, foram solicitados esclarecimentos à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) (*vidé anexo IV*), sem que até ao momento tenhamos obtido qualquer indicação, por parte dessa Direcção-Geral, sobre as situações apresentadas.

2. A diferença evidenciada, entre os valores contabilizados pelo Tesouro e os valores brutos incluídos nas tabelas mod. 28, no que concerne ao **Imposto de Selo**, é de **+27.722.247$00**.

IMPOSTO DE SELO - 2000	DGCI	DGT	Diferença	Talões s/ detalhe das Regiões Autónomas	Valores por Justificar
Nacional	19.935.634.309$0	19.957.776.073$00	22.141.764$00	22.148.345$00	6.581$00
Regiões Autónomas	140.856.554$0	140.856.554$00	0$00		
Mov. Escriturais		5.580.483$00	5.580.483$00		
Continente	19.794.777.755$00	19.794.777.755$00	27.722.247$00		

Após a confrontação dos valores do Tesouro com os correlativos da DGCI e na sequência das análises daí decorrentes, constatou-se que :

A) **22.148.345$00** – correspondem a valores de talões sem detalhe das guias de pagamento das liquidações não prévias, afectos às Regiões Autónomas, incluídos nos mapas de apuramento de desvios, anexos às tabelas da DGCI.

Saliente-se que a verba em questão não foi englobada nos valores das tabelas da Direcção-Geral dos Impostos, como é admitido por essa mesma Direcção-Geral no fax incluso no *anexo V*, contrariamente ao estabelecido para o apuramento dos valores dos DUC, a considerar nas respectivas tabelas mod. 28; ou seja, independentemente das divergências que a DGCI possa assinalar, entre talões e detalhes das guias de pagamento das liquidações não prévias, a contabilização deverá assentar nos valores dos talões transmitidos pelo Tesouro, reconciliados com os fundos entrados.

Tendo em conta a necessidade de correcção deste tipo de disparidades foi definido, entre a DGCI e o Tesouro, um circuito de transmissão de ficheiros electrónicos de divergências, apuradas por aquela Direcção-Geral, entre talões e detalhes das guias de pagamento das liquidações não prévias. Tal circuito, visa permitir ao Tesouro, como entidade responsável pelo controlo da rede de cobranças do Estado, actuar junto das várias entidades cobradoras no sentido de exigir a regularização das divergências comunicadas, evitando-se, assim, a existência de lacunas como a mencionada no parágrafo anterior.

O ficheiro em questão, passou a ser produzido semanalmente, a partir do dia 15 de Maio de 2001.

B) **5.580.483$00** – dizem respeito a movimentos escriturais realizados entre contas do Tesouro, para os quais não foi possível, aos serviços responsáveis pelas entregas, efectuar as necessárias compensações em pagamentos seguintes.

Os movimentos de operações escriturais, entre contas do Tesouro, têm sido objecto de várias reuniões entre o Tesouro e a DGCI, no sentido de ser articulado o circuito que permita a actualização imediata da base de dado dessa Direcção-Geral. No entanto, e apesar dos esforços efectuados não foi ainda possível a implementação do referido sistema (*vidé anexo VI – caso do IR*), pelo que o montante em questão não se encontra incluído na tabela mod 28 do Imposto de Selo, muito embora a DGT dê conhecimento à Direcção-Geral dos Impostos dos movimentos de regularização que se vê confrontada a realizar.

C) **6.581$00** – resultam de diferenças assinalas nos DUC cobrados pelos CTT (+6.629$00) e pela SIBS (-48$00), para as quais não foi possível identificar as causas justificativas. Todavia, a diferença na SIBS parece resultar de arredondamentos de conversões efectuadas.

3. A diferença evidenciada, entre os valores contabilizados pelo Tesouro e os valores brutos incluídos nas tabelas mod. 28, no que concerne aos **Impostos de Circulação e Camionagem**, é de **+562.988$00**.

Da verba em questão, 488.700$00 resultam de cobranças efectuadas entre 1 e 6 de Janeiro de 2001, consideradas pela entidade administradora como cobranças do ano económico de 1999, segundo a interpretação por ela dada ao despacho de 30.12.1999 de Sua Exª o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais *(vidé anexo VII)*.

Desta forma, subsiste apenas por justificar a verba de **+74.288$00.**

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149-008 LISBOA Tel. 21 8880631 Telex 12764/15616 Fax. 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

4. A diferença evidenciada, entre os valores contabilizados pelo Tesouro e os valores brutos incluídos nas tabelas mod. 28, no que concerne ao **Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)**, é de **-14.162$00**.

   Em face da divergência apurada, constatou-se que, 14.196$00, resultavam de regularizações à cobrança do ano 2000, enviadas para o sistema em data posterior à acordada para a extracção dos sistemas dos valores finais desse ano (*vidé anexo I*), a fornecer à Conta Geral do Estado. Desta forma, a referida verba não foi objecto de contabilização por parte do Tesouro, devendo ser imputada no corrente ano à rubrica de receitas de anos anteriores. O restante valor de 34$00 parece resultar de arredondamentos de conversões efectuadas.

5. Por último, entre os valores de **reembolsos do IVA** contabilizados pelo Tesouro e os correspondentes valores incluídos nas tabelas da DGCI, foi identificada uma discrepância para menos de **1.609.709.575$00**.

   A divergência em questão, resulta da diferença entre o valor de 1.639.947.371$00, relativo a regularizações efectuadas no ano 2000 de reembolsos de 1999, e o valor de 30.237.796$00, relativo a reembolsos do IVA solicitados pelos Serviços de Finanças directamente à Direcção de Serviços do IVA (DSCIVA) e incluídos nos ficheiros de pagamentos de reembolsos enviados por aquela Direcção de Serviços ao Tesouro.

   Para o primeiro montante, importa mencionar que a DGO foi oportunamente informada das regularizações efectuadas aos reembolsos do IVA de 2000, referentes ao ano económico de 1999, porquanto a verba em questão foi, expressamente, evidenciada em rubrica própria, nas Tabelas de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado.

   No que concerne ao valor 30.237.796$00, o mesmo não chegou a ser considerado na sua tabela anual da DSIVA, segundo o referido por essa Direcção de Serviços em contacto telefónico.

6. Em suma, as diferenças entre cobranças de DUC, para as quais não foi possível identificar concretamente as causas da sua existência, são de **6.581$00** e de **74.288$00**, respectivamente para o Imposto de Selo e Impostos de Circulação e Camionagem.

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149-008 LISBOA Tel. 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação n.º 1496/2001

Consequentemente, parece que se deverá registar uma melhoria bastante significativa ao nível do apuramento das diferenças, entre os valores das cobranças de DUC contabilizados pelo Tesouro e os constantes das tabelas mod. 28 da DGCI, contrapondo a posição expressa pela DGO. A preocupação, na reconciliação das receitas de DUC para o ano 2000, levada a cabo por este Núcleo, enfatizou a procura das causas justificativas das diferenças encontradas, numa perspectiva de prevenção da ocorrência de disparidades futuras com origem nas causas entretanto individualizadas, em detrimento da constatação passiva dos montantes divergentes entre as entidades envolvidas no controlo e liquidação das receitas cobradas através de documentos únicos.

Pelo exposto, e caso reuna o assentimento superior, parece de dar conhecimento do conteúdo desta informação à DGO.

À Consideração Superior

Lisboa, 4 de Outubro de 2001

Maria de Fátima Silva
(Coordenadora do
Núcleo de Contas do Tesouro)

Rua da Alfandega, 5 - 1º - 1149-008 LISBOA Tel. 21 8880631 Telex 12764/15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)
REPUBLICA PORTUGUESA
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
DSCIVA

Número	Data
100558	2002-06-05
Processo	
Nº de Contribuinte	
Cód. Assunto C099C	Origem 40/00

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avª Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI no âmbito do IVA.
Processo nº 46/2001 Audit - DA II
Ofício 4683 de 20 de Maio de 2002

Para cumprimento do despacho de 2002.06.05, junto tenho a honra de enviar a V. Exa as informações nºs. 34, de 2002.05.29, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos e 6281, de 2002.06.03, da Direcção de Serviços de Reembolsos.

Com os melhores cumprimentos

(Por delegação)
O SUBDIRECTOR-GERAL,

(José Alexandre Campos da Cruz)

DGTC 05 06 '02 13628

Mod. 1566.05.6000
(IVA GD - R 3352W)
Paq.

NOS CONTACTOS COM OS SERVIÇOS DO IVA MENCIONE SEMPRE O SEU NÚMERO DE CONTRIBUINTE

Contacto via postal | Contacto via telecomunicações | Contacto pessoal

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)
REPUBLICA PORTUGUESA
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
DSCIVA

INFORMAÇÃO

Número	Data
34	29.05.02
Processo	
Nº de Contribuinte	
Cód. Assunto C099B	Origem 71/10

Confirmo.
Julgo ser de remeter, conjuntamente com a Informação nº 6281, de 02.06.03, da DS Reembolsos do IVA a presente informação à Direcção Geral do Tribunal de Contas
À consideração superior,
Por delegação,
Aos 2002/06/05
José Alexandre Campos da Cruz
Subdirector-Geral

ASSUNTO: Relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI no âmbito do IVA
Processo nº 46/2001 Audit – DA II
Oficio 4683 de 20de Maio de 2002-05-20

Concordo, acrescentando que muitos dos problemas existentes poderão ser sanados com a aplicação "Contabilidade da DGCI" que adopte o princípio das partidas dobradas e a conclusão da aplicação de reconciliação
À consideração superior
2002.05.04
O Director Serviço
FERNANDO PINTO MONTEIRO
Director de Serviços

As recomendações constantes do Relatório de Auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI no âmbito do IVA, e, nas matérias de competência destes Serviços, merecem–nos os seguintes comentários :

- **Deve evoluir – se para uma organização contabilística que distinga claramente a óptica da administração da receita , sem prejuízo de se apoiar, entre outros, em dados fornecidos pelo Tesouro , da óptica da tesouraria, com diferenciação dos perfis de responsabilidades em um e outro caso.**

Em minha opinião, o plano de contas da DSCIVA , embora com algumas carências e limitações, dá uma visão ainda que totalmente não integrada , quer na óptica da administração quer na óptica financeira.

Na óptica financeira , dado permitir o registo das cobranças e dos pagamentos (reembolsos e outras despesas) .

Na óptica da administração , pois permite ao administrador saber quais as responsabilidades da administração para com os sujeitos passivos , como sejam os reembolsos a pagar num futuro próximo, bem assim como as responsabilidades dos contribuintes para com a administração (liquidação do imposto ou imposto não pago),e ainda os valores dos reembolsos que tendo sido emitidos ainda não foram objecto de pagamento. Todavia , penso que é possível evoluir num sentido mais amplo, como seja, a contabilização dos reembolsos pedidos na declaração periódica , o que desde logo permite ter uma visão dos potenciais encargos da administração .

Devem a DGCI e a DGT elaborar e actualizar periodicamente manuais de procedimentos e de contabilização das receitas, compatibilizados entre si.

Desde 1993 que os Serviços têm mantido com a DGT uma postura de total abertura no sentido de um maior entendimento na resolução dos problemas que ao longo dos anos foram sendo detectados, tentando deste modo encontrar as soluções que se mostrassem as mais adequadas ao tratamento da informação, mais concretamente à contabilização dos valores, não tendo todavia estas medidas sido objecto de materialização em termos de manual de operações, que se vai procurar elaborar.

Devem a DGCI e a DGT passar a fazer a conciliação das suas contabilidades com periodicidade infra – anual a definir, e não apenas com periodicidade anual.

Desde à algum tempo, que os Serviços vêm manifestando à DGT a necessidade de a conciliação dos valores passe a ser efectuada mensalmente. Neste contexto, e, tendo como pano de fundo a emissão e o respectivo pagamento em duplicado de reembolsos, foi elaborada a informação nº 29 de 2002/05/10 de que junto cópia, onde, é de reiterado no ponto nº 1 das medidas a tomar, a necessidade da criação de um circuito, a definir em conjunto , de modo a permitir a conciliação mensal.

NOS CONTACTOS COM OS SERVIÇOS DO IVA MENCIONE SEMPRE O SEU NÚMERO DE CONTRIBUINTE
Contacto via postal | Contacto via telecomunicações | Contacto pessoal
Apartado 8218 - 1803-001Lisboa • Telex 6 48 77 Seiva P - Telefax 217 93 65 09 - Telf. 217 93 66 73 • Av.ª João XXI Nº 76 - 1049-065 LISBOA

Devem a DGCI e a DGT utilizar critério consistentes de imputação de recebimentos e pagamentos a cada ano económico, não se invocando o período complementar de execução orçamental para fundamentar tratamentos inconsistentes, susceptíveis de pôr em causa a veracidade das Contas Gerais do Estado, e, em particular, do saldo da execução orçamental.

Os critérios utilizados pela DGCI na contabilização das receitas e reembolsos, têm, em minha opinião , ao longo dos anos mantido uniformidade e consistência. As divergências existentes, têm ao longo dos anos sido objecto de correcção, nomeadamente no que respeita à utilização da data – valor para contabilização da receita e dos reembolsos pagos.

Se , a questão identificada se refere a medidas correctivas efectuadas pela DGT face a valores erradamente comunicados à DGO quando da elaboração da Conta Geral do Estado de anos anteriores, essas correcções não afectaram os procedimentos que até essa data estavam a ser utilizados na contabilização das receitas e reembolsos. A afectação ao ano exercício de 2000 do valor de 25 115 506 229$, resultou do despacho do Exmº Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças remetido a estes Serviços a coberto da fax 92 de 15/02/02 da DGOde que junto cópia. Todavia , convém realçar, que os procedimentos que estavam a ser seguidos na contabilização das receitas e dos reembolsos não sofreram qualquer alteração.

Devem a DGCI e a DGT passar a relevar no final de cada ano o montante dos reembolsos a não residentes efectivamente pagos, pondo fim à situação de sobreavaliação decorrente do actual procedimento.

O actual plano de contas da DSIVA contempla , as figuras de ""reembolso emitido ", " reembolso pago ", " reembolso cancelado ", pelo que, desde que a DGT preste este tipo de informação, é possível aos Serviços, procederem à sua contabilização, na rubrica respectiva, o que vai ser solicitado.

Contacto via postal | Contacto via telecomunicações | Contacto pessoal
Apartado 8218 - 1803-001Lisboa • Telex 6 48 77 Seiva P - Telefax 217 93 65 09 - Telf. 217 93 66 73 • Av.ª João XXI Nº 76 - 1049-065 LISBOA

Deve a DGCI corrigir a forma como vem apresentando a actualmente denominada Conta de Responsabilidade Anual da DSIVA , passando o mapa modelo 1 a ter data não anterior ao último dos mapas incluídos no processo de apresentação, o mapa modelo 20 a evidenciar os saldos efectivamente existentes no princípio e no fim do ano, equivalentes ao valor dos meios de pagamento na pose da DSIVA, e incluir sempre o documento de quitação emitido pela DGT.

Relativamente ao mapa modelo 1, guia de remessa ao Tribunal de Contas, trata –se de um mapa elaborado manualmente, pelo que, a data constante do mesmo, 31 de Dezembro, resulta do facto de na prática a conta de responsabilidade corresponder ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro. Em meu entender, este mapa, à semelhança dos restantes mapas que acompanham a conta pode ser emitido automaticamente pelo sistema informático.

Relativamente ao mapa modelo 20, o não evidenciar saldos, resulta na prática, da não existência de valores na posse dos Serviços nessa data. Exercícios houve em que se verificou e a existência de saldo de um período para o outro, tendo o mesmo sido evidenciado no exercício seguinte.

Quanto à falta de quitação , a mesma deve –se ao facto de a DGT não ter procedido à sua emissão a tempo de o mesmo poder ter sido incorporado na Conta de Responsabilidade da DSCIVA. Conforme se pode verificar , o recibo de quitação relativo ao exercício em questão só foi emitido pela DGT no decorrer do ano de 2002.

À consideração Superior

O Chefe de Divisão

(António Almeida)

NOS CONTACTOS COM OS SERVIÇOS DO IVA MENCIONE SEMPRE O SEU NÚMERO DE CONTRIBUINTE
Contacto via postal | Contacto via telecomunicações | Contacto pessoal
Apartado 8218 - 1803-001Lisboa • Telex 6 48 77 Seiva P - Telefax 217 93 65 09 - Telf. 217 93 66 73 • Av.ª João XXI Nº 76 - 1049-065 LISBOA

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

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

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of.º4685	20/05/2002	Nº. 395 15/B/559-1/DSCO	

ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA AO DEPARTAMENTO DE COBRANÇA DA DGCI, NO ÂMBITO DO IVA.

Em satisfação do que nos é determinado no ofício em referência, sou a informar que o relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI, no âmbito do IVA, não nos merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos. Pessoais

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf.

DGTC 29 05 02 13084

351 21 8812938

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00289 11/06/02

Exm.ª Senhora
Dr.ª Maria Augusta Alvito
Auditora Coordenadora
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre o CGE/2000 – Cap.º II
Execução do Orçamento da Receita – ponto 2.6
V/ofício n.º 5214, de 29.05.02

Encarrega-me o Exm.º Senhor Director-Geral de remeter a V.Ex.ª os comentários ao Anteprojecto de parecer acima identificado.

Com os melhores cumprimentos

O Subdirector-Geral,

João R. E. Durão

(João R. E. Durão)

DGTC 11 06/02 13983

Rua da Prata, 10-2.º 1149-027 LISBOA

S. R.
Ministério das Finanças
Direcção-Geral dos Impostos - DGCI
Direcção de Serviços de Justiça Tributária

Concordo, sendo de remeter à D.G. do Tribunal de Contas.
À cons. do Sr. Director-geral
Lisboa, 14/6/00

Anteprojecto de parecer sobre o CGE/2000 – Cap.º II – Execução do Orçamento da Receita – ponto 2.6

COMENTÁRIOS

Tendo em atenção a faculdade que nos é conferida de intervirmos na elaboração do presente anteprojecto de parecer, na parte que nos diz respeito, de auditoria sobre execução do orçamento da receita – execuções fiscais de imposto sobre o rendimento, efectuada pelo Tribunal de Contas e, tendo em vista o esclarecimento de alguns aspectos do respectivo parecer, bem como proporcionar à entidade competente para a sua apreciação, uma informação, tanto quanto possível, completa, actual e fiável, sobre a matéria. Dever-se-á referir que é entendimento desta Direcção de Serviços que o anteprojecto de parecer que nos foi remetido e que agora estamos a analisar, trata a complexidade do assunto com realismo, muito embora por vezes, talvez em virtude dos dados recolhidos serem possivelmente extraídos de elementos vindos de várias entidades, possa levar a conclusões que não correspondem à realidade que se quer transmitir.

Apesar da pertinência das recomendações que nos são feitas, tentaremos nestes comentários desenvolver alguns aspectos relacionados com o assunto e que certamente ajudarão a esclarecer a problemática que sempre rodeou e continua a rodear esta matéria das execuções fiscais e, nomeadamente, a sua informatização, sendo que dir-se-á:

Rua da Prata, n.º 10 - 4º. – 1149 - 027 LISBOA
Telefone: 21 881 2600 Fax: 21 881 2946

1. No PEF a recolha dos pagamentos em execução fiscal passa por várias entidades antes de se repercutir na base de dados central, dos serviços administradores da receita. Ao contrário do que irá acontecer com a instalação do SEF **em que o pagamento é automaticamente reflectido na base de dados central.**

2. Com a instalação do SEF a instauração dos processos é automática e o controlo sobre os mesmos tornar-se-á mais eficaz até porque os serviços locais foram reforçados com meios humanos e em termos materiais, presentemente está a DGCI providenciando no sentido de serem colocadas as máquinas no âmbito da implementação do SEF.

3. A morosidade da instalação do SEF que se verificou, nomeadamente no ano de 2001, ficou a dever-se ao facto dos dois técnicos encarregados de acompanharem a sua implementação terem sido deslocados para a AGT e só em Novembro daquele ano se verificou o regresso de um daqueles funcionários, tendo o serviço encarregado da aludida instalação, **neste período funcionado apenas com um funcionário.**

4. O equipamento informático onde o PEF se encontra instalado é na maioria dos serviços completamente obsoleto face à realidade actual, **daí que em alguns serviços houvesse a necessidade de desdobrar o volume de serviço para que o equipamento suportasse as bases de dados.**

5. O PEF **é uma aplicação elaborada fora da rede RITA**. daí que os procedimentos informáticos tratados pela mesma tenha que passar por diversas entidades até chegar ao serviço local. **Situação que ficará ultrapassada com a instalação do SEF.**

6. O lapso de tempo decorrido entre a emissão da certidão de relaxe e a instauração dos processos executivos tende a diminuir com a instalação do SEF **e com a renovação do equipamento informático que se prevê se venha a verificar até finais de 2002.**

Rua da Prata, n.º 10 - 4º. – 1149 - 027 LISBOA
Telefone: 21 881 2600 Fax: 21 881 2946

7. Na aplicação informática SEF a comunicação da emissão das certidões de relaxe é feita via ficheiro automaticamente ao contrário do PEF que é via diskete, o que necessita na melhor das hipóteses de um período temporal entre a extracção da certidão e instauração do processo de pelo menos 30 dias, **sendo que no SEF este período temporal numa situação normal reduzir-se-á a 48 horas, mais ou menos,** não servindo de exemplo casos como Matosinhos-1, onde a situação ainda é complexa em termos de equipamento informático e meios humanos mas que se tenta regularizar.

8. Situações ilegais como a que apontam ao Serviço de Finanças de Oeiras.3 (Algés) não irão acontecer no SEF dado que os procedimentos serão automatizados. **Todavia contactar-se-á este Serviço para nos inteirarmos dos fundamentos deste procedimento.** Sendo no entanto de referir que, com a instalação do SEF estas situações são irrepetíveis, visto que o nível de segurança desta aplicação é muito apertado.

9. A instalação do SEF é hoje uma realidade em 30 Serviços de Finanças, onde se encontra em produção, com a migração do PEF para o SEF em termos mais céleres, **dado que se conseguirá aproveitar a informação do PEF até uma fase processual mais avançada o que não aconteceu com os primeiros dois Serviços.**

10. Convém aqui referir que por despacho Ministerial n.º 5460 de 16 de Fevereiro de 2002 foi ordenado aos Serviços Locais uma confrontação física dos processos existentes de execução fiscal com a base de dados do PEF no acto da migração desta aplicação PEF para o SEF o que já está a acontecer com alguns Serviços locais nomeadamente na área da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa, **dado que é aqui que se encontra o maior número de processos e o maior volume da dívida.**

11. O SEF, como aliás vem referido no presente anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas, é uma aplicação de elevado nível de segurança, fiabilidade com um conjunto de rotinas automáticas que dá a possibilidade de dispensar alguns recursos humanos para outras tarefas não possíveis informaticamente, sendo que a aludida aplicação é muito versátil, isto é, está em contínua evolução com as alterações que se lhe possam adaptar.

12. Quanto às recomendações do Tribunal de Contas no que respeita à dotação dos Serviços locais com mais equipamento informático bem como a aceleração da instalação da aplicação do SEF, concorda-se inteiramente com o proposto até porque como já vem referido e, em cumprimento do despacho ministerial atrás aludido, em conjugação com o despacho de SESEAF n.º 224/2002-XV a dinâmica imprimida a este assunto relativa a estas matérias levará até ao fim do ano, **como já se referiu à instalação do SEF pelo menos em todos os Serviços de Lisboa e Porto, onde se encontra o maior número de processos e uma percentagem de mais ou menos de 80% da quantia exequenda.**

13. A referida aplicação SEF, vai permitir a elaboração automática de grande parte dos mapas ora feitos manualmente, bem como as anulações, controlando todos os dados relativos aos processos executivos nomeadamente tratando as anulações quer dos processos que se encontram no PEF ou SEF, **havendo apenas a resolver por parte do IR o problema das anulações parciais de imposto e/ou juros compensatórios.**

14. Quanto às Certidões de dívida existentes no sistema central do IR e já abatidas no PEF, a situação deve-se principalmente como vem referido no Anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas elas são resultantes de situações de autodenúncias ao abrigo do D.L. n.º 225/94, de 5/9 e D.L. n.º 124/96 de 10/8, que no entanto com a nova modalidade de migração se prevê o saneamento de grande parte destas situações.

Rua da Prata, n.º 10 - 4º. – 1149 - 027 LISBOA
Telefone: 21 881 2600 Fax: 21 881 2946

Direcção Geral de Informática e
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

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

002304 07 06'02

V/Refª	V/Data	V/Processo	Data	N/Procº	Nº Oficio Saída	Data

Assunto: ENVIO DE INFORMAÇÃO

Em conformidade com o solicitado no v/ofício nº 5215, de 29/05/2002 (em anexo), relativamente ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capº II – Execução do Orçamento da Receita – ponto 2.6, junto envio a Vª Exª a n/Informação nº 9/2002.
Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

(António Cavalheiro Dias)

/APF

Tel. 213834200 Telefax. 213834646 Av. Eng.º Duarte Pacheco n.º 28 Apartado 1852 1071-810 LISBOA

DGTC 11 06'02 13915

Direcção-Geral de Informática e
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

INFORMAÇÃO
Nº: 09/2002

Para: Dr. Cavalheiro Dias
C/C:

Concordo.
Remeta-se ao Sr.
Directa Geral do
Tribunal de Contas
7. 6. 2002

A. CAVALHEIRO DIAS
DIRECTOR GERAL

ASSUNTO/RESUMO:

Comentários ao Anteprojecto de Parecer sobre CGE/2000 – Cap.º II – Execução do Orçamento da Receita

12 de Junho de 2002

Após análise do anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas, consideramos que no essencial reflecte correctamente a situação concreta a nível das execuções fiscais de Impostos sobre o rendimento.
No entanto, no sentido de clarificação de algumas referências a nível dos procedimentos e sistemas de Execuções Fiscais, seguidamente tecem-se alguns comentários ao referido documento:

I. A nível dos Sistemas de IR

O subsistema de controlo de pagamentos, responsável pela emissão de certidões de dívida de IR, é executado automaticamente duas vezes por mês, sendo emitidas certidões para as liquidações prévias sem pagamento, e em que já passaram pelo menos 45 dias sobre a data limite de pagamento.
Assim, actualmente o tempo normal entre a data limite para pagamento voluntário e a emissão da Certidão de Dívida pelo sistema central do IR varia entre os 45 e 60 dias.

A atraso detectado na emissão de algumas certidões de dívida, (entre 1 e 3 anos conforme é referido no documento em análise), deve-se ao facto deste subsistema apenas ter entrado em normal funcionamento no inicio de 1993.
No passado, verificaram-se também alguns casos de excepção, em que o referido prazo foi ainda superior, e que tem a ver com incoerência na informação cadastral que não permitia a identificação do serviço de finanças responsável pela instauração do processo, impossibilitando a emissão da certidão até que a situação estivesse resolvida.

II. A nível dos Sistemas da Justiça Tributária

1. A instauração dos processos de execução fiscal de IR, no Sistema de Execuções Fiscais - SEF, é completamente automática, não necessitando de qualquer intervenção humana, para *confirmar a realização da operação,* como referido no documento do Tribunal de Contas. A intervenção humana só é necessária para confirmar a impressão dos documentos processuais que daí resultam.
Assim, o tempo normal entre a data de Emissão da Certidão de Dívida (no Serviço Administrador) e a data de Instauração do Processo Executivo (no SEF), é de 0, 1 ou 2 dias, correspondendo ao tempo necessário para transportar electronicamente a informação entre Sistemas. Têm-se verificado alguns casos de excepção em que o referido prazo foi superior, como por exemplo na fase de transição para o Euro.

2. Entre as funcionalidades do SEF são referidos apenas dois mecanismos de alerta integrados neste sistema. Refira-se no entanto que para além dos mencionados existem muitos outros, considerados importantes na gestão dos processos executivos.

3. O SEF permite três níveis de acesso:

- Um nível superior no qual é permitida a anulação de Juros de Mora, Custas e até do próprio Processo, ficando no entanto registado na base de dados a operação efectuada e quem a efectuou;
- Um nível normal de funcionamento com o sistema, que só não permite acesso às operações referidas para o nível anterior;

Lisboa

- Um nível de Consultas, que só permite visualizar a informação, estando vedada qualquer acção de alteração da mesma. Esta opção pode ser disponibilizada para Utilizadores dos Serviços de Finanças, para consulta dos dados do próprio Serviço a que pertencem; a Utilizadores das DF's, para consulta da informação referente aos SF's da sua Área; e a Elementos dos Serviços Centrais, com permissão para consultar a informação de todos os Serviços de Finanças.

Para além das consultas acima referidas, que incidem sobre as bases de dados de cada SF, encontram-se ainda disponíveis, a nível do Sistema Central, e com vários níveis de acesso, consultas a toda a informação dos processos de Execução Fiscal que se encontram no SEF.
Quer a nível local, quer a nível central, será sempre possível introduzir informação adicional considerada necessária para apoio à gestão, para além da já contemplada, atendendo a que toda a informação de base se encontra disponível.

4. Relativamente às recomendações feitas para que sejam retiradas todas as potencialidades do SEF informa-se:

   - De acordo com decisão governamental recente, o SEF irá ser implementado em pleno (incluindo migração de processos do PEF para o SEF) no distrito de Lisboa e Porto até final do corrente ano. Estes serviços são responsáveis por cerca de 85% de toda a cobrança coerciva.
   - Vão ser reforçados os equipamentos afectos ao SEF nos Serviços de Finanças de Lisboa e Porto até finais de 2002, sendo substituídos os que têm capacidade insuficiente para o sistema.

5. Relativamente à informação a Migrar do PEF para o novo sistema, o SEF prevê mecanismos de controlo efectivo da informação a migrar, existindo um sistema de pré-migração (GEF) onde todos os dados dos processos migrados são rigorosamente validados e completados, antes de passarem para o SEF, para aí continuarem a sua normal tramitação.
   Complementarmente, está ainda em desenvolvimento um sistema de migração prévio, que irá conciliar a informação proveniente do PEF com a disponível actualmente no Sistema do IR.

6. Com a implementação do SEF, as Anulações, provenientes do IR, IVA e CA, analogamente ao que acontece para as instaurações, são efectuadas de uma forma automática, com a impressão no respectivo local, do Documento de Anulação (DUA).
   Como estava previsto ser efectuada a Migração dos dados do PEF para o SEF na altura em que o SEF fosse instalado, facto que efectivamente não se tem vindo a verificar, nomeadamente devido à morosidade e complexidade das operações, as anulações enviadas para processos ainda não constantes no SEF começaram a ficar pendentes de tratamento.
   Por outro lado, como os procedimentos implementados para o tratamento de Anulações do SEF prevêem a discriminação dos valores a anular tal como constavam na certidão de dívida que originou o processo executivo e nem sempre é possível por parte do Sistema do IR tal discriminação, têm ocorrido situações que também ocasionam Anulações pendentes.
   Para ultrapassar estas situações está a ser desenvolvida uma componente aplicacional que irá tratar as anulações totais, no caso do processo já existir no SEF. Caso o processo não exista no SEF ou a anulação seja parcial (desconhecendo-se o montante específico a anular de imposto e de Juros), proceder-se-á à impressão das anulações, para tratamento manual.

Cristina

7. Relativamente ao sistema do DL124/96, foi distribuído um programa para simulação dos planos de pagamento em Setembro/1996. No entanto, primeira componente do sistema só começou a ser implementada em meados de Fevereiro/1997, em virtude do DL 235A/96, de 9 de Dezembro ter introduzido alterações de fundo no referido diploma, obrigando à reformulação global do sistema que estava em fase final de desenvolvimento.
   No entanto este Sistema integra componentes para correcção de informação e conciliação de pagamentos que, sendo correctamente utilizados, devem superar todas as divergências que eventualmente conduzam à rejeição dos pagamentos por parte do Sistema do IR.
   Realça-se ainda que toda a informação relevante do DL124/96 e do SEF se encontra disponível no Sistema Central, sendo possível efectuar os cruzamentos considerados convenientes com outros sistemas de informação, também residentes no Sistema Central.

À consideração superior

A Subdirectora-Geral
de Sistemas de Suporte

Isabel Alves

A Subdirectora-Geral
de Sistemas Fiscais

Luisa Teixeira

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

351 218824962

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1 069-045 LISBOA

Vossa referência:	Vossa comunicação de:	Nossa referência:	Data:
DA I - Parecer CGE/00, Ref.ª 04996	27 de Maio de 2002	03/06	3 de Junho de 2002

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 - "Cap.º III –Execução do Orçamento de Despesa"**

Em resposta ao solicitado nos ofício acima mencionado, vem esta Direcção-Geral informar que o projecto de Parecer em apreço não lhe suscita, genericamente, quaisquer comentários.

No entanto, cabe referir, no que diz respeito ao ponto 3.2. – "Concretização do regime da administração financeira do Estado (RAFE)", seja no que se relaciona com o grau de integração dos serviços no novo regime, seja no que concerne à implementação do subsistema SIC/PIDDAC, que estão em causa processos com grau de complexidade elevada, envolvendo investimentos vultuosos em equipamento informático e ligação em rede de comunicações, bem como formação de recursos humanos ao nível de toda a Admninistração Dircta do Estado, estando associados processos de implementação de tecnologias articulando os próprios serviços, o Instituto de Informática do Ministério das Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro, factos que poderão justificar o gradualismo do processo de implementação do RAFE, mais do que a "*inércia das entidades competentes*". Refira-se, a esse propósito, a evolução positiva registada nos anos mais recentes no que respeita à implementação dos referidos sistemas contabilísticos, constituindo propósito dos diversos planos de actividade da Direcção-Geral do Orçamento a continuação do esforço de desenvolvimento do RAFE.

Relativamente à questão da "Não inclusão em Contas de Ordem do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias", não obstante o facto de um número significativo de serviços e fundos autónomos não estarem, efectivamente, abrangidos pelo regime de contas de ordem, está-se em posição de crer que a aplicação do princípio da unidade de tesouraria definido pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, de conteúdo e alcance reforçados no que diz respeito precisamente aos serviços e fundos autónomos por via da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de

Rua da Alfândega, 5 - 2º.
1149-004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Junho poderão contribuir para as Delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em articulação com os serviços competentes da Direcção-Geral do Tesouro, poderem dar cumprimento ao regime das contas de ordem por via da aplicação do regime de tesouraria.

Com os melhores cumprimentos pessoais

Direcção Geral do Orçamento, em 3 de Junho de 2002

O Director-Geral

Francisco Brito Onofre

CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		2171 2477/E-14 Del-16-C-15	27 MAI 2002

ASSUNTO: **Análise global da execução do PIDDAC a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.**

De harmonia com o solicitado no ofício desse Tribunal nº 4783, de 21 de Maio corrente, cumpre-me comunicar a V.Exª nada se oferecer a esta Direcção-Geral alegar sobre o assunto em epígrafe e nomeadamento no que concerne às respectivas conclusões e recomendações às quais, como se impõe, estes serviços, no âmbito das suas atribuições e competências, tentarão, no futuro, dar execução.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL,

Francisco Brito Onofre

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 65 02 / 21 884 65 03
Fax: 21 882 49 62
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Av. D. Carlos I, 126 1249-076 LISBOA Telef. (351) 21 393 52 00 Fax (351) 21 393 52 09 E-Mail dpp@dpp.pt Web www.dpp.pt

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1069–045 LISBOA

Vossa Referência: Nossa Referência: Data: 04-06-2002

05.JUN.02* 0539

Assunto: **Análise global da Execução do PIDDAC, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.**

Em resposta ao ofício n.º 4784, do passado dia 21 de Maio, o Departamento de Prospectiva e Planeamento, ao abrigo do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (princípio do contraditório), apresenta as seguintes alegações:

1. PONTOS 1, 2 E 3 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

De acordo com a sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 4/95, de 17 de Janeiro), o Departamento de Prospectiva e Planeamento é o serviço vocacionado para o estudo, concepção e proposta da estratégia de desenvolvimento económico e social. Entre as suas várias atribuições, referem-se as de preparar cenários e trajectórias possíveis de evolução da economia e sociedade portuguesas e propor as grandes linhas da estratégia de desenvolvimento, integrando e articulando as políticas sectoriais e espaciais, em especial para a preparação das Grandes Opções do Plano (GOP), bem como as de preparar e elaborar a proposta técnica do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e proceder ao acompanhamento e avaliação da sua execução.

O Departamento de Prospectiva e Planeamento assume, pois, tal como a generalidade dos serviços de administração directa, funções exclusivamente executivas, situando-se a outro nível a definição, articulação e forma de funcionamento em concreto da respectiva orgânica de planeamento.

2. O Departamento de Prospectiva e Planeamento, face à necessidade de recolher, tratar e produzir um volume considerável de informação relativa ao PIDDAC, investiu na construção de um sistema de informação (SIPIDDAC) que tem vindo a ser implementado progressivamente, até porque depende da sua instalação nos serviços e organismos responsáveis pela elaboração e gestão do PIDDAC nos diversos ministérios.

Depois do **módulo inicial**, foi introduzido o **módulo de acompanhamento** da gestão e, finalmente, o **módulo de execução** o qual entrou em utilização plena em 2001 relativamente à execução do ano de 2000.

A utilização em pleno do SIPIDDAC permitirá ultrapassar algumas das limitações actuais em matéria de informação, bem como permitirá acolher com sucesso algumas das recomendações formuladas por esse Tribunal.

3. Tendo em conta o anteriormente referido, o Departamento de Prospectiva e Planeamento acolherá as recomendações formuladas que lhe digam respeito e promoverá as alterações que se revelarem adequadas para esse efeito.

4. PONTO 4 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

O actual Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) reflectido no Mapa XI anexo à Lei do Orçamento é composto de duas sínteses e um mapa desenvolvido.

A primeira síntese refere-se aos Ministérios, enquanto a segunda é organizada por sectores. São os valores desta que permitem, nas GOP, apresentar alguns elementos relativos às opções tomadas. O mapa desenvolvido apresenta-se estruturado de acordo com a orgânica do governo, ou seja, os programas/projectos são apresentados por Ministérios.

Por outro lado, os programas do PIDDAC podem ser compostos por projectos co-financiados e não co-financiados, sendo que há programas que são exclusivamente de um tipo ou de outro, ou são mistos. Por outro lado, o "co-financiamento" implícito no PIDDAC não passa na maior parte dos casos de uma mera previsão, uma vez que se tratam de processos que se baseiam em candidaturas, não havendo garantias em relação à sua concretização.

Os programas do PIDDAC são, regra geral, mais abrangentes que os projectos do QCA, incluindo, inclusivé, acções ou parcelas de despesas não elegíveis.

No entanto, em Mapa XI são identificáveis os projectos co-financiados.

Actualmente, com recurso ao SIPIDDAC já é possível obter listagens, que identificam os projectos por medida do QCA, caminhando-se, assim, progressivamente para uma maior compatibilização entre o PIDDAC e o QCA.

Junta-se em anexo, a compatibilização que já foi possível realizar relativamente ao PIDDAC/2002.

5. PONTO 5 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

O PIDDAC comporta as despesas de investimento e de desenvolvimento da Administração Central (AC) pelo que, dada esta limitação de âmbito determinada pela LEO, não é possível acolher nele todo o investimento decorrente da crescente pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC.

6. PONTO 6 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

No que diz respeito à inclusão da totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes, bem como aqueles que, entretanto, foram finalizados, refere-se que o OE rege-se pela regra da anualidade, sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais.

Assim, o Mapa XI apresenta apenas os projectos que contêm inscrição orçamental no ano do orçamento e a respectiva plurianualidade quando esta exista, conforme interpretação que é feita da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, na qual não se afirma que a mesma exija que se deva incluir projectos ou programas já concluídos e os que se irão iniciar no futuro.

Por outro lado, afigura-se de pouco valor acrescentado a identificação em Mapa XI dos projectos que já não têm inscrição orçamental no ano do orçamento, quando o orçamento é de base anual, bem como quanto a inscrições para o futuro, uma vez que se trataríam de previsões que não estão disponíveis no momento em que elabora o OE, tanto mais que mesmo a programação a executar no ano do orçamento é sujeita a um conjunto de alterações, por vezes, significativas.

Assim, só se afigura fazer sentido inscrever aqueles projectos se se estiver na presença de um orçamento plurianual (para 3 ou 5 anos), o que não é o caso.

7. PONTO 7 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

A elaboração do Mapa n.º 5 – "Despesas – Investimentos do Plano / Pagamentos Efectivos", anexo à CGE, é da responsabilidade da DGO.

8. PONTO 8 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

Na análise da avaliação da taxa de execução, cuja responsabilidade é exclusiva dos organismos executores, deverá ponderar-se, que o OE/2000 apenas foi publicado em Abril de 2000, uma vez que VIII Legislatura se iniciou em Novembro de 1999, na sequência de eleições legislativas que levaram à constituição do XIV Governo Constitucional.

Este facto determinou uma execução mais curta do OE/2000 (cerca de oito meses), pois os restantes foram regidos pelo regime duodécimos.

Há ainda a referir a existência de uma cláusula de reserva de 8% e de um congelamento adicional.

Acresce que a aprovação do QCA III e dos Programas Operacionais só ocorreu na vigência do OE, sendo que a publicação da respectiva regulamentação se processou, posteriormente, arrastando-se até 2001. Tais factos levaram a que execução do financiamento comunitário fosse afectada, mas também do financiamento nacional, uma vez que a contrapartida nacional não foi objecto de utilização.

De igual modo existem programas/projectos que, na presença de uma restrição orçamental, a eliminação de parte do seu financiamento não permite que ele se realize, afectando deste modo, a respectiva execução financeira.

9. PONTO 9 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

A classificação económica da despesa é da responsabilidade das diversas entidades proponentes e gestoras do PIDDAC sem interferência do DPP, tanto em termos iniciais como de execução.

No entanto, refira-se que, em alguns casos, a mudança de estatuto da entidade executora, tem efeito ao nível da inscrição orçamental. Por exemplo a transformação da JAE no IEP, que terá ocorrido de 1999 para 2000, implica a passagem da inscrição da despesa das rubricas 07.01.xx para a 08.02.xx.

Av. D. Carlos I, 126 1249-076 LISBOA Telef. (351) 21 393 52 00 Fax (351) 21 393 52 09 E-Mail dpp@dpp.pt Web www.dpp.pt

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

10. PONTO 11 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

Finalmente, a diferença entre os valores de despesa reportados pela CGE e os valores obtidos pelo DPP explica-se essencialmente pelo facto de a CGE, sendo elaborada pela DGO, contabilizar como "despesa efectiva" a simples saída de fundos do Tesouro, enquanto o DPP contabiliza o pagamento da despesa efectivamente realizada.

Assim, *grosso modo* a diferença entre os valores CGE (DGO) e o DPP, correspondem aos saldos apurados na posse dos serviços.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Directora Geral,

Alda de Caetano Carvalho

DGTC 05 06'02 13630

Para / *To :* Exmo. Senhor Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador
Entidade / *Company :* Tribunal de Contas – Direcção Geral
Fax / *Fax : 21 793 60 33*

De / *From : Rosalia Vargas*
Data / *Date :5/13/2002*
Referência / *Ref : 84-2002*
Nº de páginas incluindo esta / *No of pages including this one : 2*
Assunto / *Subject : Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC "PRAXIS XXI"*

Vimos pelo presente acusar a recepção do V/ ofício refª. 3584, sobre o assunto em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Conforme solicitado por V. Exa., após uma análise exaustiva e cuidada do relatório em questão, passamos a enumerar os aspectos que entendemos que devem ser sujeitos a alterações.

Relativamente à ao ponto 1.1.5 (página13) e ao ponto 5.2.2.2 (Página 51), efectivamente o quadro síntese fornecido a V. Exa. Indicava que o valor global das transferências, realizadas ao longo de 1999, totalizava 842 500 contos. Porém, pela análise dos comprovativos das transferências realizadas, que remetemos por fax no passado dia 25 de Março, podemos constatar que as ordens de pagamento 44/GGP/99 e 53/GGP/99, se encontram documentadas através da cópia de ofícios remetidos pelo Gestor do PRAXIS ao Presidente do Conselho de Administração da Agência de Inovação, o que indicia que as transferências foram realizadas para essa entidade e posteriormente remetidas para a Ciência Viva – ANCCT.

Face ao exposto, entendemos que a afirmação constante da página 13 deveria ter a seguinte redacção:
"Esta entidade evidencia terem sido transferidos pela FCT, no âmbito do PRAXIS XXI, em 1999 e 2000, respectivamente 842 500 contos (400 000 contos através da ADI,

Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
Av. dos Combatentes, 43 A - 10ºB - 1600-042 Lisboa • Portugal
E-mail: info@cienciaviva.pt • Tel.: (351) 21 727 02 28 • Fax: (351) 21 722 02 65

os quais englobam uma transferência bancária no valor de 73 333 contos efectuada no âmbito do processo de cisão e duas transferências no valor total de 326 667, realizadas em Maio e Junho de 1999) e 200 000 contos".

Refira-se que as duas transferências bancárias, realizadas em Maio e Junho de 1999, foram transferidas no início de actividade da Ciência Viva, pelo que nessa altura a tesouraria da FCT, por lapso, transferiu , conforme era habitual as verbas em causa para a Agência de Inovação.

Desta forma, por consequência, entendemos que as considerações constantes no final do ponto 5.2.2.2 deveriam ser revistas.

Relativamente ao ponto 4.3.1.1, alertamos para o facto de, no ponto 1 da cláusula primeira do contrato-programa celebrado entre o Gestor do PRAXIS XXI e a Ciência Viva, as actividades desta entidade se integrarem nas medidas/acções 2.1 d), 3.1 c), 4 e 5 e não apenas na medida 3 conforme é referido no organograma em questão.

No ponto 5.3 deverá ser acrescentada a informação relativa ao Concurso Ciência Viva I:

" O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 10%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 44%."

Por último, agradecemos a oportunidade que nos foi facultada de comentar o relatório antes da emissão do resumo do mesmo, para integração no Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativo ao ano económico de 2000.

Disponível para qualquer esclarecimento adicional, apresentamos os melhores cumprimentos,

Rosalia Vargas

Directora Ciência Viva - ANCCT

Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
Av. dos Combatentes, 43 A - 10°B - 1600-042 Lisboa • Portugal
E-mail: info@cienciaviva.pt • Tel.: (351) 21 727 02 28 • Fax: (351) 21 722 02 65

1405'02 11547

Agência de Inovação, s.a.
Inovação Empresarial e Transferência de Tecnologia

Exmo. Senhor
Director Geral
Direcção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage
1069-045 Lisboa

Ref. 6286

Assunto: Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC "PRAXIS XXI"

Data: 13 de Maio de 2002

Oportunamente, o Tribunal de Contas enviou à AdI, S.A. o Relatório da Auditoria, Programa PIDDAC "PRAXIS XXI" Processo nº80/01 – Audit, de 15 de Abril de 2002, tal como está determinado no nº10 – Entidades a Enviar o Relatório para Efeitos de Contraditório.

Em resposta ao v.ofício Proc. Nº30/01 – AUDIT – DA 111.1 são-nos solicitadas respostas para as divergências verificadas no seu ponto 5.2.2., bem como dos montantes recebidos, de 1997 a 2000, no âmbito dos contratos-programa por medida, origem e fonte de financiamento.

O referido ponto 5.2.2. – Cruzamento e Controlo Formal de Verbas Transferidas para Outras Entidades ao Abrigo do Contrato-Programa consta, a pág. 44 e seguintes do Processo nº30/01 – Audit Relato de Auditoria – Programa PIDDAC "PRAXIS XXI", referenciando o seu ponto 5.2.2.1. – Quadros de verbas transferidas para a AdI de 1997 a 2000:

Neste, citamos, "De acordo com os quadros iniciais de transferência de verbas para a AdI, facultadas pela G.G.P. e FCT, elaboraram-se os quadros infra, bem como quadro global resumo de verbas transferidas para a AdI 1997/2000, concluindo-se, através da análise global dos valores dos quadros resultantes dos elementos fornecidos, sintetizados no quadro resumo da pág.47, não ser possível efectuar a validação e controlos formais pretendidos dado não ser possível determinar, face aos elementos disponíveis, qual a base de trabalho fidedigna para apurar o montante efectivo das verbas transferidas para a AdI no período considerando-se o total apresentado pelo G.G.P., 4.315.594.773$00, se o total apresentado pela FCT 3.562.296.612$00."

E acresce: "Verifica-se – que além de também não ser possível efectuar a validação e controlo formais do quadro montante efectivo das verbas anuais transferidas nestes anos – há, também valores de transferências efectuadas para a AdI, que são apresentadas de forma agregada pelo GGP e desagregada pela FCT, o que também contribuiu, e muito, para a enviabilizar e análise e controlos pretendidos".

Assim, somos a informar e procurar esclarecer:
Com o objectivo de esclarecer, em definitivo, a problemática em apreço, cientes que as transferências das verbas em causa têm, apenas, duas origens possíveis i.e., GGP (via Direcção Geral do Tesouro) e FCT (por determinação do GGP) e derivam de obrigações expressas em Contrato Programa subscrito entre a AdI, S.A. e o Gestor do PRAXIS, solicitámos ao GGP que nos habilitasse com os elementos necessários e suficientes, referentes às ordens de pagamento à AdI que considera efectuadas por qualquer das duas vias (vidé Anexo Doc. Pagamentos efectuados à AdI Gabinete do Gestor do PRAXIS 8 de Maio de 2002).

Com base no conteúdo do referido documento, os serviços Administrativos e de Contabilidade da AdI, procederam às operações necessárias à sua confirmação, através da evidência de prova que constitui o "Extrato Bancário".

Assim, junta-se como boa prova o conjunto de todas as cópias de extratos bancários onde constam, devidamente assinalados, as respectivas transferências de verbas (Anexo2).

Verifica-se, pois, ter a AdI recebido um total de 7.726.491.541 Esc. com duas origens:

- GGP (via D.G.T.) 4.164.194.928

e tal como consta na pág.50 do referido Relatório de Auditoria

- FCT 3.562.296.613

Verba que adere à que consta, também, na pág.44, parágrafo 1 do referido Relatório.

Para além do esclarecimento, da dúvida sobre o valor das verbas transferidas para a AdI pelas referidas fontes, foi possível e é-nos grato esclarecer o modo como foram aplicados, no âmbito do cumprimento estrito das obrigações contratuais, das medidas do PRAXIS, nomeadamente:

Medida 2.1 "Ciência Viva"
Medida 6 Assistência Técnica FSE

Medida 5	Assistência Técnica FEDER
Medida 4	Formação Avançada de Recursos Humanos
Medida 3.1.b	Investigação em Consórcio
Medida 3.1.c	Divulgação Científica e Tecnológica
Medida 3.3	Estímulo à Difusão Tecnológica e Inovação"

no período de referência 1997-2000.

Assim, a referida verba total transferida consta, desagregada, pelas respectivas medidas (Anexo 3 – PRAXIS XXI: Quadro de Aplicação das Verbas Transferidas para a AdI, por Medida e Ano).

Convida-nos a Direcção-Geral do Tribunal de Contas a produzir "as alegações que tiver por convenientes referente ao salientado no relatório de auditoria, em especial, no que concerne às conclusões e recomendações". Socorremo-nos, assim, da oportunidade que nos é dada.

No referido documento e no que respeita à intervenção desta sociedade na gestão técnica, administrativa e financeira das Medidas do referido Programa que lhe foram contratualmente cometidas e cujo conteúdo de gestão cumpre um ciclo compreendido entre o lançamento, recepção, avaliação, acompanhamento e controle de execução, é-nos grato assinalar as referências elogiosas quanto ao estabelecimento de normas e procedimentos de gestão, bem como a adesão rigorosa ao seu cumprimento.

Assim a página 14 do documento ponto 1.1.7 – Acompanhamento e Controlo – que citamos: "Relativamente ao acompanhamento e controlo técnico dos projectos pela Adi, verificou-se a implementação de um sistema de monitorização eficaz, conseguindo atingir os objectivos normativos previstos, contribuindo para o reajustamento dos projectos e para a utilidade dos resultados, pretendendo garantir a sua sustentabilidade comercial."

Em síntese, assinala o relatório no seu ponto 5.3 a página 55 e citamos: "Relativamente ao controlo efectuado pela Adi, verifica-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática." e ainda no ponto 6 – Análise dos Processos de Decisão, Acompanhamento e Controlo de Projectos no âmbito da Adi "A Adi, tendo em conta os Regulamentos das medidas/acções de que é executora, elaborou documentos relevantes nesta área, nomeadamente: "Guião de Avaliação das Pré-Propostas e Propostas de Projecto"; "Manual de Procedimentos – Módulo de Avaliação e Acompanhamento Técnico de Projectos"; "Procedimentos Para Acompanhamento Financeiro e Técnico do Projectos"; e "Relatório de Progresso-Regras para a sua elaboração".

Acresce que o capítulo 6 do Relatório é dedicado a descrever com rigor grande parte da actividade da Adi.

Tais comentários positivos têm valor acrescido, ciente que são elaborados e subscritas pelo Tribunal de Contas no âmbito da sua competência fiscalizadora de aplicação dada a dinheiros públicos.

Estes factos não podem deixar de ser assinalados e divulgados e com eles nos congratulamos.

É-nos grato também sublinhar a contribuição da Adi na prossecução dos objectivos permanentes da política científica, tecnológica e de inovação, fixados nos instrumentos programáticos que são as Grandes Opções do Plano desde 94 e que encontraram plena concretização com esta administração.

Permitimo-nos, ainda, corrigir um lapso que ocorre no Ponto 5.1.24 – Formação de Recursos Humanos, pág.42, sobre o número de subsídios concedidos a empresas no âmbito da Medida 4 do Programa PRAXIS XXI – Emprego de Doutorados e Mestres nas empresas. De facto no período em apreço 1997 – 2000 foram concedidos 52 subsídios a empresas para a contratação de 20 Mestres e 32 Doutorados, o que permitiu duplicar o número de Doutorados com contrato de trabalho com empresas nacionais.

Encontrando-nos disponíveis para qualquer esclarecimento adicional, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos, Subscrevemo-nos

O Conselho de Administração,

Lino Fernandes

Fernando Bello

D.A.III
13/5/02
Abílio de Matos
(Coordenador)

DGTC 14 05'02 11680

4/4

PRAXIS XXI

Quadro de Aplicação das Verbas Transferidas para a AdI, por Medida e Ano

Medida	1997	1998	1999	2000	TOTAL
2,1	900.000.000,00 Esc.	1.575.000.000,00 Esc.	550.000.000,00 Esc.	- Esc.	**3.025.000.000,00 Esc.**
3,1b)	646.511.552,00 Esc.	1.038.705.250,00 Esc.	692.970.375,00 Esc.	1.429.290.934,00 Esc.	**3.807.478.111,00 Esc.**
3,1c)	- Esc.	- Esc.	20.000.000,00 Esc.	56.000.000,00 Esc.	**76.000.000,00 Esc.**
3,3	48.458.302,00 Esc.	33.951.108,00 Esc.	249.399.022,00 Esc.	50.000.000,00 Esc.	**381.808.432,00 Esc.**
4	- Esc.	66.784.341,00 Esc.	106.087.803,00 Esc.	22.184.998,00 Esc.	**195.057.142,00 Esc.**
5	33.565.351,00 Esc.	57.192.571,00 Esc.	122.099.338,00 Esc.	- Esc.	**212.857.260,00 Esc.**
6	- Esc.	8.233.832,00 Esc.	18.842.926,00 Esc.	1.213.838,00 Esc.	**28.290.596,00 Esc.**
TOTAL	**1.628.535.205,00 Esc.**	**2.779.867.102,00 Esc.**	**1.759.399.464,00 Esc.**	**1.558.689.770,00 Esc.**	**7.726.491.541,00 Esc.**

De notar que o total tem como fontes : FCT: 3.562.296.614,00 Esc. e DGTesouro 4.164.194.928,00 Esc.

S. R.

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

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Pereira de Matos
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Avda. da República, 65

1050 – 189 LISBOA

012971 MAI 21'02

Proc° 005

Em resposta à citação recebida do Tribunal de Contas através de ofício sem data, com referência Proc° N° 30/01 – AUDIT – DAIII.1 e entregue, certamente por lapso, na Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, associação privada sem fins lucrativos situada na Av. dos Combatentes em Lisboa, e da prorrogação do prazo que nos foi concedido através da Mensagem Fax n° 385/01 – DA III.1 dessa entidade, de 16.5.2002, envio junto os documentos seguintes:

- Alegações Referentes ao Relato do Tribunal de Contas da Auditoria de Gestão ao programa PIDDAC "Praxis XXI"
- Anexos às Alegações da Fundação para a Ciência e a Tecnologia ao relato do Tribunal de Contas da Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC "Praxis XXI": Anexos I a VIII.
- Anexos Contabilísticos às Alegações da Fundação para a Ciência e a Tecnologia ao Relato do Tribunal de Contas da Auditoria de Gestão ao Programa "Praxis XXI": Anexos IX e X.

Com os meus cumprimentos, e consideração

O Presidente

Luis Magalhães

Luis T. Magalhães

/ml

DGTC 22 05 '02 12620

Conselho Directivo Av. D. Carlos I, 126 1249-074 LISBOA PORTUGAL
Tel.: 351 213924490 Fax: 351 213956519 presidencia@fct.mct.pt www.fct.mct.pt

Luis Magalhães
20.05.2002

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC "PRAXIS XXI"

Sumário

Este documento contém as alegações da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) ao Relato do Tribunal de Contas de Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC "Práxis XXI", em resposta à citação recebida desta entidade através de ofício sem data, com referência Proc. Nº 30/01 – AUDIT - DA III.1 e entregue, certamente por lapso, na Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, situada na Av. dos Combatentes em Lisboa, na sequência de despacho do Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas de 15.04.2002 e da prorrogação do prazo de resposta que nos foi comunicada por fax de 16.05.2002.

Apraz-nos notar a elevada qualidade técnica do referido relatório.

Clarificações

1. Como se refere no relato de auditoria, o Programa PIDDAC "Praxis XXI" é um programa da FCT, constituído como forma de assegurar o essencial da contrapartida financeira do Subprograma Ciência e Tecnologia do Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) executada através da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) antes de Agosto de 1997, quando foi extinta, e através da FCT a partir dessa data.

   O Programa PIDDAC "Praxis XXI" não foi, nem se destinava a ser, a única fonte de financiamento do referido Subprograma do QCA II. Outras fontes foram: fundos comunitários recebidos e executados directamente pelo Gestor do Subprograma sem constituírem receitas e despesas inscritas no Programa PIDDAC "Praxis XXI", fundos nacionais do orçamento de funcionamento e de outros programas PIDDAC da JNICT/FCT que foi possível mobilizar, em respeito dos normativos aplicáveis, como reforço da contrapartida nacional do referido Subprograma Comunitário, fundos públicos ou privados dos destinatários dos apoios, tal como previstos nas aprovações dos projectos.

   Apesar de se verificar uma contribuição financeira dominante do Programa PIDDAC "Praxis XXI" para a execução do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II e este Subprograma também ser frequentemente designado por "Programa Praxis XXI", não há uma identificação completa entre um e outro. Na verdade, o segundo recebe contributos de outras origens e tem um enquadramento conceptual, normativo e de responsabilidade de gestão de natureza distinta do primeiro. O primeiro é um Programa PIDDAC da responsabilidade da FCT e da JNICT, respectivamente depois e antes de Agosto de 1997, e o segundo é um Subprograma do QCA II cuja responsabilidade de gestão cabe ao Gestor do Subprograma.

2. A partir do primeiro trimestre de 1999, quando entrou em funções o presente Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, e por ordem deste, passou-se a executar através da FCT os fundos comunitários ordenados pelo Gestor, assegurando desta forma o seu registo em Conta de Gerência desta entidade e dando satisfação a uma recomendação genérica anterior do Tribunal de Contas, dirigida à gestão do QCA, de ser assegurado o registo da

execução integral dos fundos comunitários dos programas comunitários nas contas de organismos públicos.

Execução Financeira Global – 1994 a 1999

Tendo em conta os Esclarecimentos precedentes, verifica-se que:

- Os valores referentes à execução financeira do Programa PIDDAC – Praxis XXI são claros e encontram-se correctamente e exaustivamente registados nas Contas de Gerência da FCT e da JNICT, respectivamente depois e antes de Agosto de 1997.
- As contrapartidas nacionais adicionais concretizadas a partir de outros fundos da FCT (ou, respectivamente, da JNICT) estão também registadas nas Contas de Gerência da FCT (ou, respectivamente, da JNICT) nos programas PIDDAC respectivos ou no orçamento de funcionamento, conforme o caso.
- Os fundos comunitários executados directamente pelo Gestor do Subprograma do QCA II e as contribuições de destinatários dos apoios considerados para a execução deste Subprograma, assim como os fundos nacionais e comunitários executados através da FCT (ou da JNICT), são registados nas bases de dados e nos relatórios do Gabinete de Gestão do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II.

Assim, entendemos que as "divergências" entre a execução do Programa PIDDAC "Praxis XXI" da FCT (ou da JNICT) e o Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II não só são naturais como deveriam ser consideradas no contexto enunciado. Portanto, não se vê como poderão, no âmbito da presente auditoria, verificar-se reservas quanto à execução do Programa PIDDAC "Praxis XXI", a qual é cabalmente verificável a partir das Contas de Gerência da FCT (ou da JNICT).

Planos e Relatórios de Actividades

No relato de auditoria refere-se não terem sido apresentados planos e relatórios de actividades anuais da FCT, considerando-se que tal traduz a falta de documentos essenciais ao planeamento, programação e controlo que devem caracterizar os organismos públicos.

É verdade que, no período em análise, não foram preparados documentos individualizados com essas designações, embora para os anos 1997, 1998, 1999 tenham sido preparados planos de actividades sintéticos que foram incluídos numa publicação conjunta para os organismos e outras entidades do Ministério da Ciência e da Tecnologia pela Secretaria-Geral deste ministério, cujas partes relativas à FCT se incluem no Anexo I. Esta situação resultou da dificuldade em assegurar uma disponibilidade de recursos humanos para a preparação desses documentos, numa fase em que se considerou essencial dar prioridade à reorganização geral da FCT e à redefinição dos procedimentos centrais das suas actividades.

A FCT viveu, desde que foi criada em 1997 a partir da extinta JNICT, um período de intensa reorganização e modernização. Ao mesmo tempo expandiu a dimensão e diversidade das actividades e aumentou o rigor, a qualidade, a abertura ao exterior e a transparência das operações, concretizada com recursos humanos muito limitados e atingindo um nível de eficiência financeira notável, muito raro tanto em âmbito nacional como internacional (ver Figuras 1 e 2).

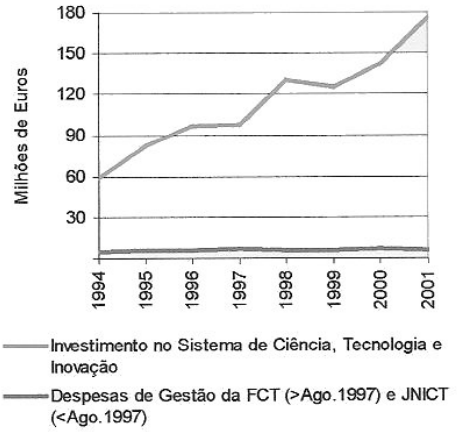


Figura 1: Execução Financeira da FCT (>Ago.1997) e da JNICT (<Ago.1997) (preços constantes - valores de 2001). *Fonte: Contas de Gerência da FCT e da JNICT.*

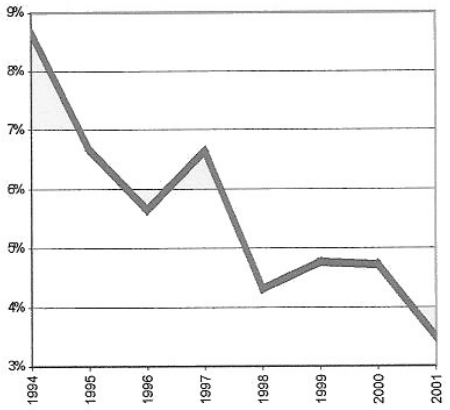


Figura 2: Despesas de Gestão da FCT (>Ago.1997) e da JNICT (<Ago.1997) em Relação ao Investimento da FCT/JNICT no Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (%). *Fonte: Contas de Gerência da FCT e da JNICT.*

Em particular, a FCT passou a utilizar a Internet, bases de dados computacionais de amplo acesso pela Internet e a comunicação electrónica como instrumentos permanentes de gestão e comunicação, incluindo os aspectos de planeamento e relato das actividades, aliás, à medida que se iam concretizando.

Neste aspecto, é de referir que os procedimentos de comunicação estabelecidos tradicionalmente têm de ser radicalmente alterados no contexto presente, dado que os meios electrónicos de administração tornaram obsoletos os esquemas anteriores desenvolvidos num contexto de produção de documentos em papel. Na verdade, a flexibilidade possível de produção, distribuição e acesso de documentos electrónicos impõem novas práticas que é urgente adoptar, numa lógica de modernização e melhoria da administração pública.

A FCT disponibiliza publicamente na Internet uma lista resumida das Medidas de Modernização, Desburocratização e Organização tomadas em cada ano do seu funcionamento que, para objectivação dos pontos acima referidos, se inclui no Anexo II.

Por outro lado, a quase totalidade dos conteúdos usuais de planos e relatórios de actividades, para além dos de natureza financeira e contabilística nas Contas de Gerência, são disponibilizados na Internet no sítio da FCT, onde se encontram descrições detalhadas e bases de dados exaustivas sobre as actividades e os apoios da FCT, aliás, em detalhe muitíssimo superior ao usual em relatórios de actividades tradicionais.

No que respeita a planeamento e programação, as actividades da FCT orientaram-se estritamente pelos documentos seguintes:

- Grandes Opções do Plano para o sector apresentadas detalhadamente à Assembleia da República e disponíveis na Internet, nas quais os aspectos relativos às actividades da FCT são evidentes e dominantes, como se mostra no Anexo III, já que o orçamento desta entidade se situou próximo de 90% do orçamento total do ministério em que se inseriu.

- Documentos programáticos do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, e dos Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI) e Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI) do QCA III (a partir do último trimestre de 1999), também disponíveis publicamente (os dois últimos na Internet).
- Documentos da FCT relativos à orientação programática das suas linhas de actividade, também disponíveis na Internet e de que se juntam excertos no Anexo IV.

As Grandes Opções do Plano também contêm relatos das principais actividades concretizadas pela FCT. Por outro lado, o Observatório das Ciências e das Tecnologias (OCT), organismo com o qual a FCT tem trabalhado em ligação estreita e permanente, tem publicado informações, relatórios e estudos sobre as actividades da FCT de grande detalhe e que se referem na lista apresentada no Anexo V. Neste aspecto, é com preocupação, que supomos partilhada pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, que assistimos à extinção recente do OCT, organismo independente que desempenhou um papel de grande mérito na observação rigorosa e na disponibilização de relatórios e estudos sobre o Sistema Científico e Tecnológico Nacional e sobre as actividades dos organismos do sector, em contraste marcante com o período anterior a 1996 em que estas funções não eram minimamente asseguradas.

Em resumo, o facto de não existirem documentos individualizados relativos a planos e relatórios anuais de actividades da FCT não significa que não haja os correspondentes instrumentos de gestão e planeamento das suas actividades em suporte electrónico, como concretização de uma política de modernização da gestão pública e de disponibilização aberta e ampla, pela Internet, com um detalhe muitíssimo superior ao habitual noutras entidades. Na verdade, a forma como estes aspectos são tratados pela FCT revela uma atitude pioneira na modernização da administração pública com a adopção de metodologias baseadas nas modernas tecnologias de informação e comunicação.

É de notar que a FCT se situa na vanguarda internacional dos organismos públicos do seu sector em termos de disponibilização de informação sobre o planeamento e execução das suas actividades (ver Anexo VI). Trata-se de um exemplo, aliás admirado internacionalmente, de muito do que se pode fazer no sentido de assegurar informação pública detalhada sobre planos e actividades e a completa transparência de procedimentos de entidades públicas.

Além disso, no que respeita à adopção de sistemas de submissão electrónica de candidaturas a projectos de I&D pela Internet e a sua subsequente avaliação e gestão de execução financeira, a FCT encontra-se presentemente na vanguarda a nível internacional (ver Anexo VII), tendo ultrapassado em 2000 a líder tradicional destes instrumentos – a *National Science Foundation* dos EUA – que tinha iniciado esta linha de modernização da administração pública em 1989, cerca de oito anos antes das organizações de outros países e dez anos antes do que foi feito em Portugal.

É, portanto, importante reconhecer que o planeamento e o relato das actividades da FCT, se bem que de forma diferente do habitual, é concretizado com instrumentos adequados e se encontra descrito em detalhe muito maior do que o usual, com maior actualidade e com uma disponibilização pública invulgarmente ampla (em particular através da Internet), de um modo que deve ser considerado exemplar.

Acompanhamento e Controlo

Além das acções de acompanhamento e controlo por parte da FCT referidas no relato de auditoria, nomeadamente as respeitantes ao circuito despesa/verificação de elegibilidade/pagamento que foram

executadas exaustivamente ao longo de todo o programa, e as acções de acompanhamento directo de projectos iniciadas em 1998, as quais envolveram visitas aos locais de execução, é de referir o acompanhamento directo sistemático dos projectos de infraestruturas abrangidos pela Medida 1 do Subprograma de Ciência e Tecnologia do QCA II, levado a cabo durante a execução desses projectos e envolvendo visitas aos próprios locais de execução, e o lançamento de uma acção de controlo no ano 2000, com auditores externos, que cobriu uma parte muito significativa do financiamento plurianual de unidades de I&D e das instituições de acolhimento abrangidas pela Medida 2 do Subprograma. Esta auditoria envolveu o controlo exaustivo da execução financeira e contabilística, com verificação de todos os documentos de despesa de 1996, 1997, 1998 e 1999, das unidades de I&D abrangidas na amostra. A amostra considerada nesta auditoria foi muito ampla, dado que respeitou a cerca de 15% das unidades apoiadas, 30% das suas instituições de acolhimento e 40% do financiamento atribuído nesta acção no período considerado. É de notar que, do ponto de vista sistémico, a abrangência das instituições de acolhimento consideradas na amostra permitiu também assegurar um elevado grau de certeza relativamente à maioria das unidades de investigação não auditadas, visto que os sistemas internos de gestão financeira e contabilística são organizados ao nível das instituições de acolhimento, e, em geral, são os mesmos para todas as suas unidades de I&D.

Execução Física

As características específicas de programas de investimento no domínio da Ciência e da tecnologia, os quais visam essencialmente investimentos intangíveis, trás especificidades que os singularizam de outros programas de investimento, no que respeita à verificação da execução material dos projectos e dos seus resultados.

Estes programas, pela sua natureza, envolvem sempre numerosos projectos (no nosso caso da ordem de vários milhares) e investigadores (no nosso caso da ordem das várias dezenas de milhar), cuja execução deve ser essencialmente aferida pela formação de capital de conhecimento e capital humano. Esta, em geral, só pode ser avaliada no final de cada projecto de investigação científica, através da verificação de resultados, na grande maioria traduzidos em publicações científicas e na formação avançada de recursos humanos, principalmente ao nível de pós-graduação universitária.

Para a maioria das acções contempladas nestes programas, mais do que assegurar uma avaliação da execução física atomizada e com pouco significado para os objectivos globais do programa, ao nível de cada um de dezenas de milhar de projectos que para durações típicas de três anos recebem um financiamento médio da ordem das dezenas de milhares de contos (o que nem sequer é exequível), importa avaliar os resultados da execução física ao nível de todo o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, ao fim e ao cabo o objecto do programa de investimento considerado.

Deste ponto de vista, a avaliação da execução material foi feita com grande rigor e detalhe, com base nos elementos seguintes:

- Relatórios e estudos do OCT.
- Relatórios das avaliações periódicas de todas as unidades de I&D conduzidas por painéis internacionais de avaliação em 1996 e 1999, as quais envolveram visitas de avaliação às próprias unidades.
- Relatórios de avaliação de novas candidaturas a projectos de I&D, apresentadas anualmente, por painéis internacionais de avaliação, em que são expressamente contemplados como critérios de avaliação os resultados obtidos na execução de projectos anteriores.

Estas são as metodologias consagradas internacionalmente para avaliação da execução material e para o controlo de qualidade de investimentos intangíveis da natureza dos considerados em programas de investimento no domínio da ciência e da tecnologia. As metodologias de avaliação adoptadas e concretizadas pela FCT, desde que foi criada, são presentemente reconhecidas a nível internacional como estando na linha da frente das "boas práticas" adoptadas internacionalmente.

É de notar que os relatórios e estudos do OCT e os relatórios das avaliações periódicas das unidades de I&D, tanto no que respeita à avaliação de cada uma das unidades como da apreciação da situação de cada área científica, são disponibilizados publicamente na Internet.

No Anexo VIII incluem-se dados que ilustram claramente o elevado nível de realização de resultados de execução material, ao nível de todo o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, dos quais se destacam aqui as Figuras 3 a 8.



Figura 3: Novos doutorados em "ciência e tecnologia" - crescimento (%), 1998-99 (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission)*

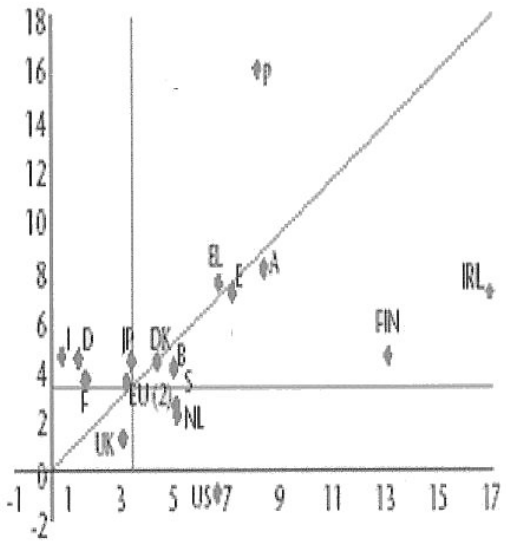


Figura 4: Crescimento de publicações científicas (eixo vertical) e crescimento de Investigadores (ETI) (eixo horizontal) - crescimentos médios anuais (%), 1995-1998 (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission. Data: ISI, CWTS.Notes: D,E,P: 1995-1999; B,EL,IRL,I,FIN,S,US: 1995-199.*

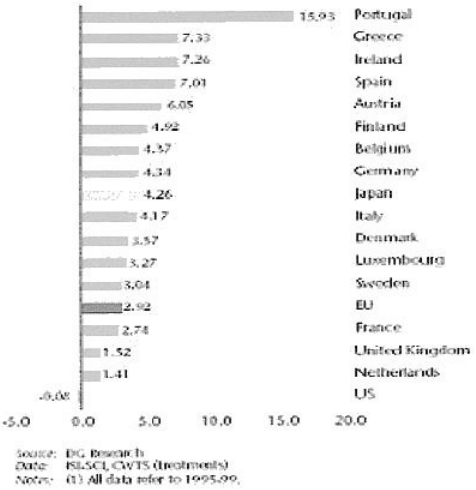


Figura 5: Crescimento médio anual (%) do número de publicações científicas, 1995 até ao último ano disponível (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

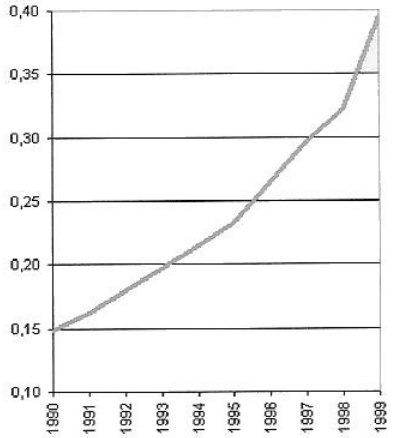


Figura 6: Evolução anual da contribuição de Portugal (%) para as publicações científicas mundiais citadas no Science Citation Index. *Fonte: ISI – Web of Knowledge.*

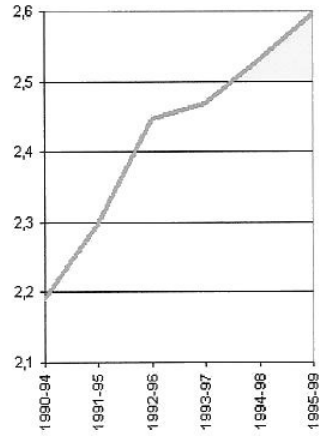


Figura 7: Impacto por publicação de Portugal (Citações/Publicações) - períodos de 5 anos com sobreposições. 1990-94 a 1995-99. *Fonte: ISI – Web of Knowledge.*

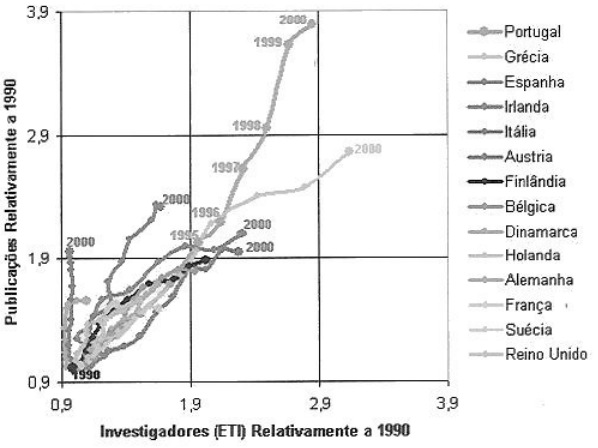


Figura 8: Publicações Científicas relativamente a 1990 (eixo vertical) vs. Investigadores (ETI) relativamente a 1990 (eixo horizontal) [os pontos correspondem a dados de cada ano no período 1990-2000] (países da UE excepto Luxemburgo). *Fonte: Science Citation Database - ISI.*

O período 1995-2000, abrangido pelo "Programa Praxis XXI", foi de grande crescimento sustentado e grande dinamismo. Verificou-se uma rápida recuperação do atraso científico herdado. O relatório da Comissão Europeia de *benchmarking* das políticas nacionais de investigação (Julho de 2001) para o período 1995-2000 confirma esta evolução de Portugal:

- ***Destacadamente o maior crescimento de doutorados em "ciência e tecnologia" - 12%/ano.*** O 2º maior crescimento é da Suécia a 8%/ano e o 3º é da Dinamarca a 4%/ano (Figura 3). Estes são, respectivamente, o 2º e o 3º países da UE com maior nº de investigadores na população activa, enquanto que Portugal é o ante-penúltimo.
- ***No grupo, destacado, de três países com maior crescimento da despesa em I&D (com a Finlândia e a Irlanda): entre 10%/ano e 13%/ano.*** Crescimento maior do que triplo da média da UE. A Finlândia é o país com maior despesa em I&D em relação ao PIB. Portugal é o ante-penúltimo.
- ***No grupo, destacado, de dois países com maior crescimento do orçamento público de I&D (com a Espanha): entre 11%/ano e 13%/ano.*** Crescimento mais de 18 vezes superior à média da UE e mais do dobro do terceiro país.
- ***No grupo de três países com maior crescimento de I&D financiada por empresas:*** 12% como a Dinamarca e abaixo da Finlândia (17%). Crescimento mais de 2,5 vezes superior à média da UE.
- ***No grupo, destacado, de dois países com maior crescimento de valor acrescentado nas indústrias de alta e média tecnologia (com a Finlândia):*** 10%-11%/ano. Crescimento maior do que o dobro de todos os outros.
- ***Destacadamente, o maior crescimento na produção científica de publicações no Science Citation Index (SCI):*** 16%/ano. Mais do dobro do 2º país e mais do quíntuplo da EU (Figura 5).
- ***Destacadamente, o maior crescimento de produtividade científica em publicações no SCI.*** Elevada perda de produtividade na Finlândia, Irlanda, Reino Unido, Holanda e Suécia; produtividade constante na Áustria, Espanha, Grécia, Dinamarca, Grécia, Luxemburgo; crescimento moderado de produtividade na Alemanha, França e Itália (Figuras 4 e 8).

Dados do SCI indicam que o **impacto relativo das publicações portuguesas está a crescer (mais que duplicou)** (Figura 7) e a **produção de publicações portuguesas no total das publicações do mundo passou para o dobro** de 1995 para 2000 (Figura 6).

A Figura 8 é particularmente significativa para sustentar a eficácia dos procedimentos de controlo de qualidade e avaliação adoptados no programa a partir de 1997, altura em que a FCT introduziu novos modelos de avaliação de exigência internacional e baseados em resultados, na sequência de uma profunda revisão e modernização dos procedimentos anteriores. Na verdade, é evidente nesta figura uma tendência de evolução da larga maioria dos países da UE ao longo da diagonal, traduzindo um crescimento da produção científica em publicações próximo do crescimento de investigadores e, portanto, com aproximadamente produtividade constante. Foi, aliás, essa a tendência de evolução que se verificou em Portugal no período 1990-96. Contudo, Portugal começa a desviar-se significativamente para cima da diagonal a partir de 1997, demonstrando que **a partir de 1997 houve em Portugal marcados ganhos de produtividade científica: a grande expansão do número de**

investigadores é acompanhada de um significativo aumento da produtividade científica, tanto em quantidade como em qualidade.

Resultados do Programa

Relativamente aos resultados previstos inicialmente para o Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II (Programa Praxis XXI), o relato de auditoria refere não ter sido alcançado o objectivo de atingir em 1999 o valor de despesa em I&D de 1,2% a 1,5% do PIB, situando-se este indicador em 0,77%, assim como a meta de 40%/45% da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas, situando-se este indicador em 21%.

Trata-se de observações inteiramente correctas. Contudo, **o que importaria notar é que a definição das metas para 1999 da fracção da despesa em I&D no PIB e da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas foi um erro grosseiro do planeamento realizado em 1993, dado que mesmo nessa altura de concepção do Subprograma poderia ser comprovado tecnicamente com facilidade que essas metas eram inatingíveis**.

Para ilustrar este afirmação incluem-se as Figuras 9 a 13, relativas à evolução desses indicadores em Portugal e noutros países. É de notar que Portugal e Finlândia tiveram destacadamente os valores mais elevados dos países da UE em crescimento da fracção da despesa em I&D no PIB no período 1995-2000 (crescimento médio anual próximo de 7% e 8%, respectivamente, quando os outros países se situaram entre –2% e 3%). Dado que os valores da despesa em I&D são sempre dominados pelas imputações relativas a custos salariais de investigadores, as limitações óbvias e previsíveis relativamente à capacidade de crescimento do número de investigadores (que se situou em 7,6% ao ano em Portugal no período indicado) resultam numa limitação inamovível ao crescimento da despesa em I&D que, em períodos de crescimento significativo do PIB, ainda tem de ser abatida quando se calcula o crescimento da fracção da despesa em I&D no PIB.

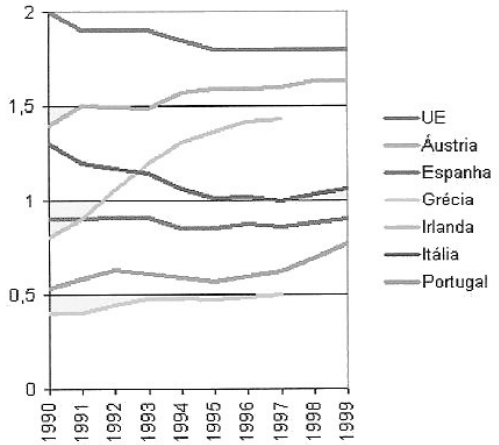


Figura 9: Despesa em I&D em Relação ao PIB (%) (UE e países da UE abaixo da média). *Fonte: OCDE.*

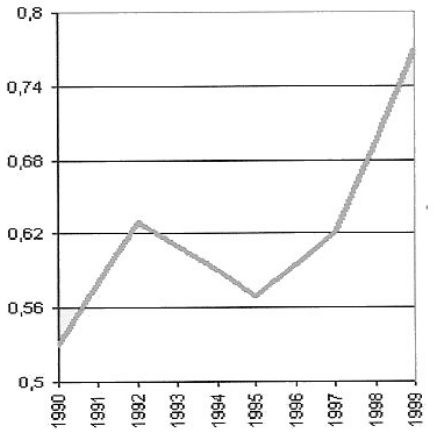


Figura 10: Despesa em I&D em Relação ao PIB (%) (Portugal). *Fonte: OCDE.*

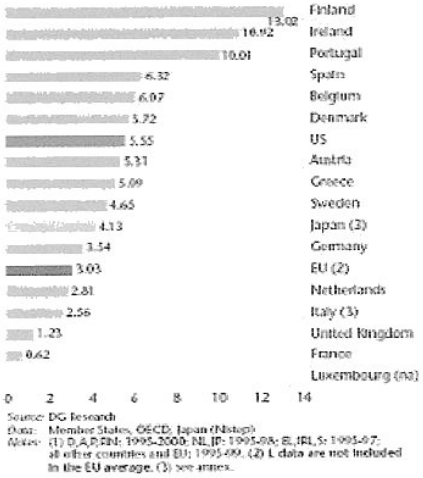


Figura 10: Crescimento médio anual da despesa em I&D (%) - 1995 até ao último ano disponível (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

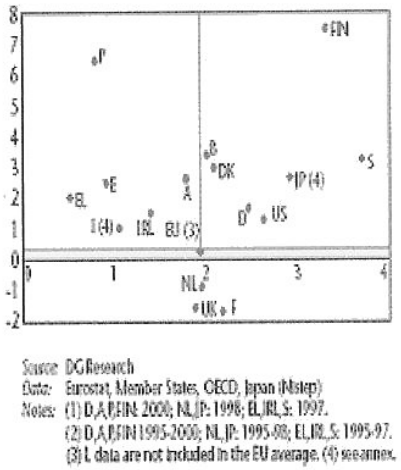


Figura 11: Crescimento médio anual (%) da despesa em I&D em relação ao PIB no período 1995-1999 (eixo vertical) relativamente à despesa em I&D em relação ao PIB (%) em 1999 (eixo horizontal) (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

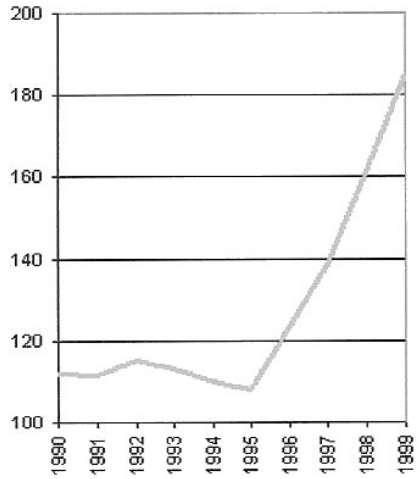


Figura 12: Despesa total em I&D nas empresas, a preços constantes de 1999 (Milhões de Euros) (Portugal). *Fonte: OCDE, OCT.*

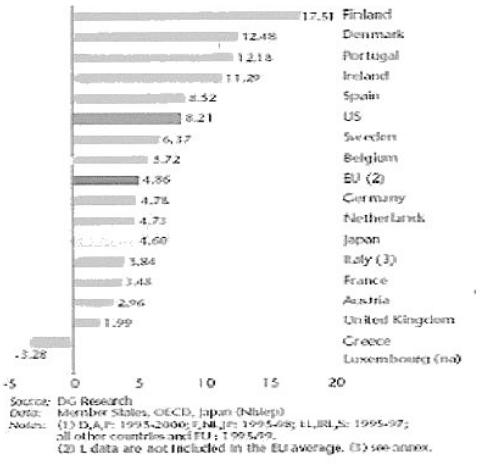


Figura 13: Crescimento médio anual da despesa em I&D financiada por Empresas, 1995 até ao último ano disponível (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

Por outro lado, o crescimento médio da despesa em I&D no Sector Empresas (a 12% ao ano no período indicado) foi em Portugal significativamente superior ao crescimento médio da despesa total em I&D (10% ao ano). Como já se observou, aquele indicador está fortemente ligado ao crescimento do número de investigadores empregados no Sector Empresas. Ora, as possibilidades de crescimento do número de investigadores contratados por empresas são fortemente limitadas no lado da oferta pelo reduzido número de investigadores na população activa (presentemente da ordem de 60% do que se verifica para toda a UE) e no lado da procura pelo baixo nível de qualificações educacionais do pessoal empregue nas empresas (apenas cerca de 5% dos empregados com formação superior), não havendo racionalidade económica para a procura de contratação de investigadores pelas empresas que não possuam um número de quadros com formação superior que permita a interacção produtiva com os investigadores e a correspondente transferência de conhecimento para a cadeia produtiva. Ou seja, só é possível aumentar significativamente a despesa em I&D no Sector Empresas quando aumentar significativamente o número de investigadores no país , e portanto a despesa total em I&D, e quando aumentarem consideravelmente os números de quadros superiores das empresas.

É hoje claro que se Portugal dispusesse em 1993 de um organismo como o Observatório das Ciências e das Tecnologias, com as competências técnicas adequadas nesta matéria, ter-se-ia evitado o grosseiro erro de planeamento referido.

Transferência de Verbas pela FCT e pelo Gestor do Praxis XXI

O relato de auditoria refere que a correcção das transferências para a Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (ANCCT) pôde ser cabalmente verificada, tendo em atenção que antes daquela agência ser autonomamente constituída estava a ser incubada na Agência de Inovação (AdI) e, portanto, as acções correspondentes eram concretizadas a partir de transferências ordenadas para a AdI.

Assim, resta esclarecer aqui os aspectos levantados no relato de auditoria relativamente às transferências para a AdI.

Confirmamos que os dados de transferências de verbas da FCT para a AdI nos quadros da pag. 46 do relato de auditoria traduzem a realidade[1], assim como a parte relativa à FCT do quadro resumo de verbas transferidas para a AdI (1997-2000) no topo da pag. 47. Em resumo, o total de fundos transferidos pela FCT para a AdI no período 1999-2000 foi de 3.562.296.613$00.

Os "Quadros iniciais de transferências de verbas para a Agência de Inovação" da pag. 45 do relato de auditoria contêm dados que não são comparáveis com os dados de transferências de verbas da FCT. Alguns problemas detectados que revelam lógicas diferentes nos quadros relativos ao GGP na pag. 45 e nos quadros relativos à FCT na pag. 46 são: uma parcela em cada um dos quadros de 1998, 1999 e 2000 que teve origem no FEDER aparece listada em "OE"; valores divididos entre "FEDER" e "OE" de acordo com a imputação de execução financeira ao fundo comunitário e à comparticipação de fundos nacionais, e não de acordo com a origem contabilística dos fundos; ausência de diferenciação entre as transferências de FEDER ordenadas pelo Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia directamente da sua conta na Direcção Geral do Tesouro (DGT) para a AdI sem passagem pela FCT, e

[1] Apenas apontamos a imprecisão terminológica de reportar a origem de fundos dividida entre "FEDER", "OE" e "FSE", quando deveria ser "FEDER", "Fundos Nacionais" e "FSE", parecendo-nos mais correcto reservar a designação "OE" para "Orçamento do Estado", como é usual, sendo que este inclui fundos nacionais, fundos comunitários de vários tipos (FEDER, FSE, etc.) e outros fundos.

as transferências de FEDER ordenadas através da FCT, as quais aparecem duplicadas nos quadros da pag. 45 relativos ao GGP e nos quadros da pag. 46 relativos à FCT; ausência de transferências ordenadas pelo Gestor para a AdI e destinadas ao Programa Ciência Viva na altura em que ainda não tinha sido constituída a Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (ANCCT) e a execução financeira e contabilística do Programa Ciência Viva era assegurada pela AdI. Não tendo sido a mesma lógica a presidir à elaboração dos quadros da pag. 45 e da pag. 46, não é de esperar que seja possível comparar os respectivos dados. De igual forma, a parte do quadro resumo no topo da pag. 47 relativa ao GGP não é comparável à parte do mesmo quadro relativa à FCT, dado que a primeira resume os quadros da pag. 45 e a segunda os da pag. 46 que, como referido, não respeitam à mesma lógica.

É visível que os quadros da pag. 45 traduzem uma óptica contabilística diferente dos da pag. 46 e que foram interpretados na base de um equívoco ou de um problema de comunicação que nos é difícil reconstruir.

Dado que se pretendia verificar a coerência entre a ordenação e o registo de transferências no âmbito do Programa PIDDAC "Praxis XXI" da FCT para a AdI, o que importava confrontar era:

- Transferências da FCT para a AdI.
- Recebimentos de transferências da FCT pela AdI.
- Ordens de transferência do Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia para a AdI através da FCT.

No caso de também se pretender verificar a coerência entre a ordenação e o registo de transferências de FEDER ordenadas directamente da DGT para a AdI, o que importava confrontar era:

- Transferências da DGT para a AdI.
- Recebimentos de transferências da DGT pela AdI.
- Ordens de transferência do Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia para a AdI através da FCT.

A lista de transferências da FCT para a AdI no período 1997-2000 é incluída no Anexo IX. A lista de ordens de transferência com origem no Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia no período 1995-2000, diferenciando as ordenadas através da FCT e as ordenadas através da DGT é incluída no Anexo X. Verifica-se a coerência das duas listas, deduzindo da segunda lista as transferências ordenadas em 1995 e 1996: ambas totalizam 3.562.296.613$00, como referido anteriormente. Deduzindo da lista das ordens de transferência com origem no Gestor e executadas através da DGT as transferências respeitantes a 1995 e 1996, obtém-se um total para o período 1997-2000 de 4.164.194 928$00. A verificação com os recebimentos da AdI, tanto da FCT como da DGT, terá de ser feita junto à própria AdI, sendo que deverá concordar com 3 562 296 613$00 recebidos da FCT e 4.164.194 928$00 recebidos da DGT.

Não se verificam quaisquer "disfunções" entre os dados fornecidos pela FCT e os dados comparáveis fornecidos pelo GGP. Dos dados que nos foram comunicados pela AdI sabemos que os recebimentos desta agência são coerentes com as transferências ordenadas e que também neste aspecto não se verificam quaisquer "disfunções".

As listas dos anexos IX e X permitem também verificar que em 2000 não houve transferências para a AdI ordenadas pelo Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia que não fossem executadas através da FCT, assegurando-se assim o seu registo em Conta de Gerência desta entidade (nomeadamente no Mapa XI) na sequência do procedimento definido com esse objectivo em 1999 quando o presente Gestor do Subprograma iniciou funções.

Recomendações

1. Tomamos boa nota das recomendações formuladas no relato de auditoria, as quais já estão a ser tidas em conta.

   Contudo, há uma condicionante ao que será possível fazer resultante dos limitados recursos humanos disponíveis na FCT, após um período de grande expansão do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e das actividades dessa entidade, dado que se encontra presentemente numa situação muito magra face às actividades conduzidas e, na prática, está assoberbada com as actividades correntes de uma forma que dificilmente permitirá esforços adicionais significativos. Esta observação assume uma relevância ainda maior num período em que estão a ser aplicadas restrições de redução de recursos humanos e financeiros nas instituições públicas, sem que seja analisado onde se verificam ineficiências e folgas que permitam absorver essas restrições sem perda de eficácia das instituições.

2. A execução financeira dos programas operacionais do QCA III que envolvem a FCT – o POCTI e o POSI – arrancou rapidamente no início da execução do QCA III. Estes programas estão entre os que apresentam os níveis mais elevados de execução financeira, em contraste positivo com o que aconteceu com o "Programa Praxis XXI" do QCA II.

3. **Não é possível nem apropriado que os Mapas XI do OE relativos aos programas PIDDAC – "POCTI" e PIDDAC – "POSI" da FCT evidenciem "a totalidade dos financiamentos" dos programas operacionais POCTI e POSI do QCA III. Na verdade, como se referiu na secção "Esclarecimentos" no início deste documento, estes programas operacionais recebem fundos adicionais que não podem ser inscritos como receitas e despesas nos programas PIDDAC referidos da FCT, nomeadamente os que não transitam pela FCT e os que respeitam a contrapartidas nacionais asseguradas por outros programas PIDDAC ou pelo Orçamento de Funcionamento da FCT.**

   O que é possível, e já estava a ser feito a partir do início de funções do presente Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, é proceder às transferências de fundos comunitários para serviços públicos autónomos e para entidades privadas através da FCT e, portanto, recorrer a transferências directas da DGT ou a transferências orçamentais (de abate e reforço orçamental) para os destinatários finais dos apoios apenas nos casos em que estes sejam entidades públicas sem autonomia financeira. Nestes casos, os correspondentes financiamentos não podem ser evidenciados em Mapas XI de programas da FCT, dado que não constituem receitas nem despesas da FCT, tal como acontece com as contribuições financeiras dos próprios destinatários finais dos apoios, quando forem previstas.

4. **Verifica-se que as peças contabilísticas e os documentos de prestação de contas da FCT já evidenciavam com transparência, rigor e credibilidade as transferências efectuadas para a AdI.**

5. Relativamente às acções de terreno respeitantes a controlo de 1º nível no âmbito dos programas operacionais do QCA III, em acréscimo dos procedimentos relacionados com o circuito despesa/verificação de elegibilidade/pagamento que se mantém com regularidade plena, foi necessário aguardar os resultados dos concursos públicos de selecção de auditores que foram conduzidos pelas entidades gestoras dos fundos comunitários, sendo nossa intenção levar a cabo acções de controlo com recurso a estes auditores, dada a insuficiência dos recursos internos para as concretizar.

Gabinete de Gestão PRAXIS XXI
Avenida D. Carlos I, 44 - 2º
1200 LISBOA
Tel 351 (0)1 397 06 64
Fax 351 (0)1 397 00 80

PRAXIS XXI

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Pereira de Matos
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Avda. da República, 65

1050 – 189 LISBOA

012970 MAI 21'02

Procº 005

Em resposta à citação recebida do Tribunal de Contas através de ofício sem data, com referência Procº Nº 30/01 – AUDIT – DAIII.1 e entregue certamente por lapso, na Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, associação privada sem fins lucrativos situada na Av. dos Combatentes em Lisboa, entidade que encaminhou os documentos recebidos que me eram dirigidos, e no contexto da prorrogação do prazo concedido à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), entidade responsável pelo Programa PIDDAC auditado, para apresentar as alegações até ao dia 22.5.2002, venho transmitir a V. Exa. que tomei conhecimento das alegações da FCT e dos correspondentes anexos I a X e que estes elementos recebem a minha concordância.

Com os meus cumprimentos, e consideração

O Gestor do Subprograma
Ciência e Tecnologia do QCA III
(Programa Praxis)

Luis Magalhães

/ml
Intervenção Operacional Ciência e Tecnologia / FCT
Contribuinte nº 503 904 040

DGTC 22 05 02 12621

CAPÍTULO V

Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidas pelo Estado

MINISTÉRIO DA CULTURA

INSTITUTO PORTUGUÊS DAS ARTES DO ESPECTÁCULO

Exmª Senhora
Drª Leonor Côrte-Real Amaral
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 6
1069-045 LISBOA

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
DA I - Proc.nº 10/02-AUDIT	Ofício 3297, de 3 de Abril 2002	DG	02595 17-04-02

ASSUNTO **Comentários ao Relato da Auditoria aos "Apoios concedidos pelo IPAE às actividades de carácter profissional nos sectores do teatro, da dança e da música" (ano de 2000).**

Para os efeitos tidos por convenientes junto envio a V.Exª os comentários suscitados pelas questões levantadas pelo Relatório da Auditoria aos apoios concedidos pelo IPAE às actividades de carácter profissional nos sectores do Teatro, da Dança e da Música (ano 2000).

Com os melhores cumprimentos

O Director

Fernando Luís Sampaio

fn

Av. Conselheiro Fernando de Sousa, 21A 1070-072 LISBOA Tel: 21 382 52 00 Fax: 21 382 52 07 e-mail: ipae@ipae.pt

DGTC 17-04-02 09555

Parecer	Despacho

Informação nº: 5 *Data:* 15/04/02
Entidade: Ana Marin

ASSUNTO: **Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas**

Na sequência do despacho do Senhor Director, de 7 de Abril último, que me remete o relato da auditoria aos "Apoios concedidos pelo IPAE às actividades de carácter profissional nos sectores do teatro, da dança e da música" (ano 2000), a coberto do ofício 3297, de 3 de Abril, do Tribunal de Contas, dele tomei conhecimento.

Suscitando o ofício, nos termos previstos no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e no n.º 4 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, a possibilidade de comentar aquele relato, citando para tanto o Senhor Director, creio ser dever e direito do anterior conselho administrativo do IPAE, considerado o período a que o relato se refere, pronunciar-se sobre o mesmo.

Assim e tal como comuniquei ao Senhor Director, reuni com a Dra. Fernanda Carvalho e com a Sra. D. Teresa Costa, tendo dessa reunião resultado o documento que junto e que, do nosso ponto de vista constitui resposta bastante às questões agora levantadas pelo Tribunal de Contas, relativamente ao período sobre o qual fomos responsáveis e sem prejuízo de quaisquer outros comentários que a actual Direcção considere pertinentes, designadamente, sobre alguns juízos adiantados relativos a 2001.

Solicito ainda ao Senhor Director Geral que me seja disponibilizada uma cópia do documento final a entregar no Tribunal de Contas, bem como dos anexos que o integrem.

Av. Conselheiro Fernando de Sousa, 21A 1070-072 LISBOA Tel.: 21 382 52 00 Fax: 21 382 52 07 e-mail: ipae@ ipae.pt

Anexo à Inf. Nº 5/2002 de 15 de Abril

Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas

Em primeiro lugar, queremos salientar o quanto nos foi agradável a leitura do relatório uma vez que o mesmo revela uma clara atitude pedagógica, no sentido do aconselhamento de melhores práticas de selecção e fundamentação, de preferência com regulamentos mais amplos e mais estáveis, maior rigor na orçamentação e respectiva execução e desejável assunção de todos os compromissos financeiros por conta das dotações do Instituto e, finalmente, maior rigor na avaliação e no acompanhamento dos apoios atribuídos. Ora todas estas questões constituíram matéria de preocupação da direcção e dos serviços, claramente expressa nas sucessivas alterações que foram sendo introduzidas, quer nos procedimentos estritamente administrativos, quer nos procedimentos técnicos, tendo procurado estes, progressivamente, acompanhar mais de perto o trabalho consequente aos financiamentos, sobretudo, através de um diálogo permanente com criadores, produtores, intérpretes e outros profissionais que, dentro das suas áreas específicas são os interlocutores essenciais ao trabalho do IPAE e, finalmente, a sua razão de existência.

Por outro lado, não tendo sido nunca expresso no texto do relatório, é nossa convicção que o resultado da auditoria terá certamente em conta o contexto em que o trabalho agora auditado se desenvolveu, isto é, acreditamos que os senhores auditores terão sido suficientemente informados sobre a fragilidade quantitativa e, nalguns casos, qualitativa, das equipas técnica e administrativa de que o Instituto dispôs e, do nosso ponto de vista, continua a dispôr. Esta reconhecida fragilidade justificou a adopção de mecanismos que embora exigindo adequada correcção, não permitiram nunca resvalar para irregularidades processuais graves, como parece decorrer do texto que agora conhecemos.

Todavia, existe matéria específica no relatório que justifica a nossa ponderação e os nossos esclarecimentos, o que passamos a fazer:

I - Referenciada no Sumário, designadamente, no ponto 3. **Atribuição dos apoios** e retomada no corpo principal do relatório, mais precisamente no seu ponto 1. **Âmbito da auditoria** (pag. 16, § 3º), e ainda que não constitua propriamente uma questão mas apenas uma constatação, o relatório da auditoria agora realizada refere: "*em data recente ao início da auditoria verificou-se a mudança de responsáveis do IPAE (Director, Subdirector e responsáveis dos Departamentos do Teatro, da Dança e da Música), na sequência de concursos controversos de concessão dos apoios para 2001, o que também limitou a obtenção de esclarecimentos sobre as orientações e procedimentos relativos à concessão e controlo dos apoios no ano em análise*".

Tais afirmações justificam, da nossa parte, uma necessária correcção:

Relativamente às demissões de alguns responsáveis do IPAE e apesar de elas se seguirem aos tais concursos "controversos", nada tiveram a ver com os mesmos, conforme se pode confirmar pela leitura dos respectivos pedidos de demissão que juntamos em anexo[1] e que se suportaram, aliás, em causas distintas de que a mais relevante e determinante para a tomada de decisão, foi a quebra da confiança institucional entre a direcção e o Senhor Ministro da Cultura, num processo com inevitáveis sequelas, nomeadamente, a demissão dos outros responsáveis, com excepção do director do departamento de Música que estando nomeado em regime de substituição, há muito tinha manifestado a sua vontade de regressar à Universidade Nova de Lisboa, a cujo quadro pertencia.

- Quanto aos concursos controversos, eles sempre existiram e continuarão a existir, bastando para tanto que, como se reconhece aliás no relatório da auditoria, o número de concorrentes e o volume dos pedidos de apoio sejam muito superiores à definição do próprio concurso e às disponibilidades financeiras que lhe são afectas. Lamentavelmente, não existindo em Portugal um mercado estruturado e actuante, nem alternativas de financiamento público e privado suficientes, a produção e criação artística, como é também reconhecido no relatório da auditoria, está demasiado dependente do Ministério da Cultura e, no caso particular das artes do espectáculo, do IPAE.

- Finalmente, foi com alguma admiração que lemos no relatório a "limitação" relativa à obtenção de esclarecimentos. De facto, a ex-Directora, assessora principal do IPAE, quis continuar a exercer funções no Instituto, pelo que nele permaneceu e permanece, estando sempre disponível para todos e quaisquer esclarecimentos que resultem da prática diária e dos assuntos correntes do IPAE. Não podemos pois compreeender como, sabendo a Direcção da sua presença e disponibilidade (outro não podia ser, aliás, o seu procedimento), não informou os senhores auditores, em tempo oportuno. Estamos igualmente convictos que qualquer dos elementos da anterior equipa directiva, como ficou claro em momentos posteriores e por distintas razões, se teriam disponibilizado, se necessário.

II – No ponto 2. do Sumário – **Dotações orçamentais do IPAE e subsídios atribuídos para 2000**, e no consequente desenvolvimento que é dado mais à frente, referem-se as razões que suportam algumas disparidades entre os valores dos subsídios atribuídos pelo IPAE e os realmente pagos pelas dotações do Instituto e refere-se expressamente:

"O pagamento em 1999, de adiantamentos por conta dos subsídios atribuídos para 2000, os pagamentos através do FFC e os realizados indistintamente por

[1] - Anexos 1, 2, 3, 4 e 5

conta de dotações do Cap.º 01 ("Serviços próprios") e do Cap.º 50 (Programas do PIDDAC), sem atender rigorosamente à natureza da despesa, tiveram como consequência que os valores registados na CGE/2000 como apoios do IPAE para esse ano não correspondam aos efectivamente atribuídos pelo Instituto.

Em conclusão, em resultado da deficiente orçamentação e dos pagamentos realizados através do FFC, os apoios do IPAE em 2000 não se encontram devidamente especificados, o que contraria o disposto nos art.ºs 7º e 8º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então em vigor).

Relativamente às questões aqui suscitadas, importa esclarecer:

- Em primeiro lugar, e tal como na oportunidade foi justificado pelo Conselho Administrativo do FFC, quando do relato da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à gerência de 1999 daquele Fundo, não estamos perante adiantamentos feitos para a aquisição de bens ou serviços, regulados pelo Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, que entendemos não se aplicar à presente situação, mas antes de uma antecipação dos subsídios que deveriam ter concretização em 2000 e que foram devidamente abatidos no montante contratualizado para esse ano, como provam os respectivos protocolos que seguem em anexo[2].

  É do conhecimento público, que a actividade artística performativa, nomeadamente o teatro e a dança, estruturam as suas produções em temporadas que decorrem entre Outubro e Julho, calendário que não tem correspondência com o ano económico o que, desde sempre, tem dificultado a execução dos financiamentos. Em consequência, são crónicas as dificuldades das estruturas artísticas durante os primeiros meses do ano, sobretudo quando da programação resulta uma grande produção nesse período. Apesar de muitas vezes os serviços serem confrontados com pedidos de antecipação de pagamentos, tal só se verificou naquele ano pela disponibilidade excepcional de verbas no FFC que permitiram fazer face aos inúmeros pedidos apresentados.

  Tal procedimento em nada lesou os superiores interesses do Estado, já que como fica claro dos protocolos assinados em 2000, aos montantes devidos nesse ano, foram retirada as antecipações já processadas pelo orçamento de 1999. No caso das Danças da Cidade, o protocolo não faz referência expressa à antecipação, mas regista o pagamento excepcional de Janeiro, como primeira tranche do subsídio devido em 2000.

- Quanto aos pagamentos efectuados através do FFC, eles tinham uma justificação *histórica*. Embora criado com a Lei Orgânica do Ministério da Cultura, em Abril de 1996, o IPAE só veio a ter existência formal e a respectiva lei orgânica em Junho de 1998, sucedendo nas atribuições e nalgumas competências, a organismos entretanto extintos, nomeadamente, o Instituto das Artes Cénicas e a Direcção Geral de

2 – Anexos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13.

Espectáculos. Tal situação deu origem a uma manifesta dificuldade de execução do orçamento, o que levou o Ministro da Cultura a optar por manter uma parte substancial das verbas destinadas ao apoio ao teatro, à dança e à música, no orçamento do FFC, situação que se manteve ainda em 1999, mas que veio a ser progressivamente corrigida a partir de 2000 e sobretudo depois das expressas recomendações do Tribunal de Contas.

- Finalmente no que respeita ao pagamento indiferenciado dos subsídios por verbas dos cap.ºs 01 ou 50, esse procedimento resultou fundamentalmente da difícil, senão impossível, adequação do regime de subsídios à correcta execução orçamental, quer do ponto de vista quantitativo quer temporal. O regime de duodécimos só permite dispor, nos primeiros meses do ano, de montantes que não permitem suportar o volume das necessidades dos agentes artísticos, do que resulta o recurso a verbas indiferenciadas dos dois capítulos e ao FFC.

  Como desejavelmente, a situação exposta pelo Tribunal de Contas e de que tínhamos perfeita consciência, deveria ser corrigida, foi claro o esforço de adaptação, quer através do reforço financeiro de determinados programas do PIDDAC, quer da clara redução de pagamentos por verbas do FFC.

Resulta assim, que as recomendações do Tribunal de Contas neste capítulo constituíram uma preocupação e uma determinação do Instituto, pelo que foram sendo assumidos os procedimentos necessários à sua execução.

III – No ponto 3 do Sumário – **Atribuição dos apoios**, recomenda-se que "*...com base na experiência entretanto adquirida e na análise comparativa efectuada aos normativos de natureza idêntica de outros países, sejam elaborados regulamentos estáveis e que assegurem, por um lado a transparência na atribuição dos apoios aos criadores e produtores de espectáculos e, por outro, a responsabilização dos beneficiários pelo cumprimento das obrigações constantes desses regulamentos e dos protocolos deles decorrentes*".

Sobre esta questão, deve realçar-se o facto que, com excepção do teatro, tanto a dança como a música, tiveram os seus primeiros regulamentos, respectivamente, em 1996 e 1997. A aplicação recente desses regulamentos, a falta de experiência na sua elaboração e as profundas alterações do meio artístico que se verificaram na última década e que acompanharam as transformações económicas, sociais e culturais do país, justificam por si as sucessivas alterações e aperfeiçoamentos introduzidos nos regulamentos que, como se prova, pretendem ser cada vez mais explícitos mas também mais exigentes. Tal atitude que culminou com uma nova versão regulamentar, alargada a outras áreas de financiamento, nomeadamente, a do apoio aos Centros Regionais das Artes do Espectáculo e ao apoio à programação de salas

e que aguarda homologação superior, responde de forma inequívoca às recomendações do Tribunal de Contas.

Ainda no mesmo ponto 3, são suscitadas diversas questões que se prendem com a forma como são definidos e determinados os apoios a conceder em sede dos concursos. Apesar de reconhecermos a pertinência de muitas dessas questões que também muitas vezes nos surgiram, cremos dever realçar o facto de estarmos perante um universo onde a subjectividade pesa e onde a quantificação dos predicados é feita a partir da qualificação dos mesmos.

IV - No ponto 4 do Sumário – **Pagamento e controlo dos apoios,** as questões que aí são levantadas são não só pertinentes, como talvez as de maior acuidade no exercício das competências do Instituto. Elas decorrem, nomeadamente, do necessário acompanhamento e controlo dos subsídios atribuídos e das aparentes deficiências aí encontradas.

Existem, de facto, duas formas distintas de controlo dos subsídios atribuídos: o controlo documental e o acompanhamento das realizações artísticas. Em ambos os casos, reconhecemos, é deficitário o controlo efectuado. Todavia, consideramos que as artes do espectáculo, pela sua essência de actividade pública, é das mais controladas das actividades subsidiadas o que, obviamente, não as exime das obrigações contratuais nem nos demite do cumprimento da legislação.

No entanto, devemos salientar que a fragilidade dos meios humanos e técnicos de que o Instituto sempre dispôs obrigaram a encontrar meios expeditos de acompanhar os programas e os projectos apoiados, através de um diálogo sistemático com criadores e intérpretes, mas também com as Delegações Regionais do Ministério da Cultura, com as autarquias locais e com outros interlocutores que, de forma diferenciada, permitiram aferir a nossa intervenção e a adequação dos meios que se disponibilizavam para a actividade que, entretanto, era acompanhada tanto quanto possível.

Devemos aqui lembrar que os serviços administrativos têm sido deficitários em pessoal tal como os serviços técnicos e bastará referir alguns números: na contabilidade existia apenas um oficial administrativo, para além da chefe de secção e nos departamentos, além das respectivas chefias, apenas a música dispunha de técnicos do quadro (quatro), tendo o teatro dois avençados e dois administrativos e a dança um avençado e um administrativo.

Muitas vezes nos interrogámos sobre o modo como deveríamos actuar perante a fragilidade dos meios. Acreditámos sempre que exercer as nossas competências de forma dedicada e, como dissemos, encontrando formas alternativas de avaliação e acompanhamento, seria mais correcto do que exigirmos os meios adequados e que, à partida, sabíamos impossíveis. Essa era a única maneira de não paralisar a actividade

artística e de permitir que ela desempenhe o serviço público que o estado reconhece e, como tal financia.

Não resulta evidente o esforço desenvolvido pelos poucos que éramos, no sentido de dar cumprimento a tudo aquilo que sabíamos em falta. Faltam recibos inúmeras vezes solicitados por fax e por telefone. Faltam relatos da análise dos relatórios de actividade e de contas, mas eles foram lidos e quantas vezes discutidas as eventuais carências com os seus autores em inúmeras reuniões realizadas no Instituto ou junto das estruturas apoiadas.

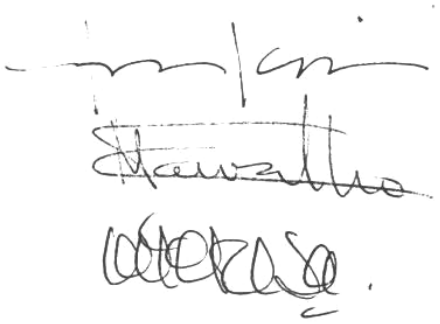
A recomendação do Tribunal de Contas inscrita na página 13 "... *para que a apresentação dos relatórios de actividades e de contas não constitua uma mera formalidade e represente uma cultura de rigor na aplicação de dinheiros públicos, recomenda-se a obrigatoriedade da sua remessa atempada, suportados pelos necessários justificativos, passando a constituir a sua análise uma prioridade do IPAE e que, em caso de incumprimento pelos beneficiários, sejam extraídas as devidas consequências",* remete-nos para aquela preocupação sempre presente e progressivamente interiorizada, num maior rigor de procedimentos que procurámos ir adaptando aos meios técnicos e humanos disponíveis, quer através de normativos mais exigentes, quer da discussão metodológica com peritos de outros países, nossos parceiros comunitários (por exemplo, o convite a um Inspector Superior do Ministério da Cultura de França que connosco trabalhou durante três dias, em Janeiro de 2001).

Quanto ao visionamento dos espectáculos, a questão torna-se ainda mais complicada se pensarmos que um número razoável das produções e criações apoiadas se realizam fora de Lisboa. Todavia, reconhecida essa absoluta necessidade à qual infelizmente não era possível dar resposta, previmo-la sempre nos regulamentos e alertámos muitas vezes os Senhores Ministros para a urgência da sua concretização, tendo sido dado um pequeno passo em finais de 2000, com a nomeação do Assessor do quadro da Secretaria Geral, Ricardo Pais, para o exercício das funções de avaliação e acompanhamento das produçoes teatrais e coreográficas[3]. Lamentavelmente, tal função foi efémera, pela requisição de Ricardo Pais para o Instituto Politécnico de Viseu.

7 - Ainda no mesmo ponto 4, é referenciada no relatório da auditoria uma situação anómala (pag. 14, § 1º), que decorreu efectivamente de um lapso de natureza excepcional, tendo sido, no entanto, comunicado ao Ministério das Finanças o respectivo pagamento, conforme documento anexo[4]

3 – Anexo 14 ; 4 – Anexo 15

VI - Finalmente uma justificação relativa ao ponto 5 do Desenvolvimento do relatório – **Publicitação dos apoios do IPAE nos termos da Lei n.º 26/94**. Os cinco casos apontados relativos a apoios a teatro, tendo sido pagos já em Janeiro de 2001, não foram considerados no conjunto dos apoios do segundo semestre de 2000 e, por lapso dos serviços, esquecidos também na listagem do primeiro semestre de 2001. Quanto ao único caso da dança, tratar-se-á de puro lapso. Reconhecido o esquecimento da sua devida divulgação, foi já feita a respectiva rectificação que seguiu nesta data para publicação em Diário da República, conforme cópia da sua remessa, em anexo[5]



5 – Anexo 16

ANEXOS

1. Carta de demissão da Directora do IPAE
2. Carta de demissão da Subdirectora do IPAE
3. Carta de demissão do Responsável pelo Departamento de Dança
4. Carta de demissão do Director do Departamento de Música
5. Carta de demissão do Responsável pelo Departamento de Teatro
6. Protocolo do Centro Dramático de Évora
7. Protocolo de O Bando
8. Protocolo do Teatro de Animação de Setúbal
9. Protocolo da Companha de Teatro de Almada
10. Protocolo de Artistas Unidos
11. Protocolo do Teatro de Marionetas do Porto
12. Protocolo do Teatro do Noroeste
13. Protocolo de Danças na Cidade
14. Ofº 6196/2000 do Gabinete do Ministro da Cultura, relativo à nomeação de Ricardo Pais
15. Relação para efeitos de IRS dos rendimentos pagos pelo IPAE em 2000, enviada ao M.Finanças
16. Envio para publicação no Diário da República de rectificação da listagem dos subsídios concedidos no 2º semestre de 2000.

MINISTÉRIO DA CULTURA
Secretaria-Geral

Exmo. Senhor
Director–Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro Dr. José Tavares
Av. Barbosa do Bocage nº 61
1069-045 LISBOA

S/ referência:
N/ data: 17/04/2002
N/ referência: 072/SG/2002

Assunto: Contraditório ao relatório de auditoria feito pelo Tribunal de Contas aos "Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo às actividades de carácter profissional nos sectores do teatro, da dança e da música" (ano de 2000).

Junto envio a V. Exa., resposta do Fundo de Fomento Cultural relatório desse tribunal supra referido.

Com os melhores cumprimentos

p/ *Maria Alexandra Mesquita*
Secretária Geral

.../MB

DGTC 17 04'02 09545

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, 15, 1070-085 Lisboa - Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 39
sgmc@min-cultura.pt

MINISTÉRIO DA CULTURA
Secretaria-Geral

Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: Contraditório ao relatório de auditoria feito pelo Tribunal de Contas aos "Apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes do Espectáculo às actividades de carácter profissional nos sectores do teatro, da dança e da música" (ano de 2000).

Nos termos do artigo 13° da Lei n°98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), e do n°4 do art°.24° da Lei n°6/91, de 20 de Fevereiro, o Fundo de Fomento Cultural apresenta neste documento os comentários que julga relevantes ao relatório da auditoria supra referido.

1° COMENTÁRIO
Quanto à realização de *adiantamentos sem fundamento legal*, cfr. pág. 4 e 5 do relatório de Auditoria.

Tratou-se de apoios financeiros pontuais e suplementares concedidos por despacho de membros do Governo da área da cultura, que consideraram relevantes os pedidos específicos formulados pelas entidades requerentes fundamentados na existência de restrições financeiras imediatas que impediriam o desenvolvimento normal das suas actividades.

Os despachos que autorizaram os financiamentos foram exarados levando em consideração que tais entidades eram apoiadas regularmente pelo Ministério da Cultura, que os protocolos assinados entre as referidas entidades e os membros do Governo assentaram em elementos previsionais passíveis de serem ajustados em tempo útil e na condição de os montantes a pagar serem abatidos aos montantes previstos para o ano seguinte nos protocolos. Assim, se formalizou como que uma reprogramação financeira dos protocolos e não um adiantamento. Sublinhe-se que os pagamentos autorizados se destinaram a suportar despesas já realizadas ou eminentes e não a financiar encargos previsionais futuros por realizar.

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, 15, 1070-085 Lisboa - Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 39
sgmc@min-cultura.pt

Tal como se comprovou nas várias auditorias ao Fundo de Fomento Cultural, quer do Tribunal de Contas quer da Inspecção-Geral de Finanças, o valor destes financiamentos concedidos foi de imediato reduzido ao valor orçamentado e atribuído a estas entidades no ano seguinte. Por esta razão e não se tratando efectivamente de adiantamentos mas sim de uma reprogramação dos valores anuais dos Protocolos, não foram exigidas garantias aos beneficiários.

As autorizações dadas pelos membros do Governo não lesaram em nenhum aspecto o Estado, dado que não determinaram globalmente para este qualquer acréscimo de despesa nem compromissos financeiros futuros, acresce, ainda, que os pagamentos realizados, no cumprimento dos despachos dos membros do Governo, já foram efectuados no próprio ano económico em que os mesmos estavam previstos no Protocolo.

No âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao Fundo de Fomento Cultural no final do ano 2000 e cujo Relatório foi concluído em Fevereiro de 2001, já foram transmitidos a esse douto Tribunal os esclarecimentos que acabámos de referir sobre esta matéria. No despacho do procurador Geral Adjunto no Tribunal de Contas, proferido em 30 de Março de 2001, relativamente ao relatório de auditoria ao Fundo de Fomento Cultural - Gerência de 1999 conclui-se o seguinte:***"... o actual enquadramento legal não comporta os adiantamentos e daí que o relatório tenha recomendado que devem cessar. A não ser que para o futuro os responsáveis providenciem por lhes dar suporte legal inquestionável. Nestes termos, o Ministério Público abstém-se de efectivar responsabilidades financeiras, o que em nada, naturalmente, prejudica as Recomendações constantes do Relatório(...)"***

O Fundo de Fomento Cultural recebeu o referido Relatório do Tribunal de Contas em 21 de Fevereiro de 2001 e o citado Despacho do Procurador Geral Adjunto no Tribunal de Contas a 20 de Abril de 2001, tendo acatado as Recomendações constantes do referido Relatório do Tribunal de Contas.

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, 15, 1070-085 Lisboa - Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 39
sgmc@min-cultura.pt

Em face do exposto solicita-se que seja de novo ponderada pelo Tribunal de Contas a avaliação deste ponto do seu Relato de Auditoria, que explicitam cabalmente as situações descritas e que, salvo melhor opinião, não configuram uma situação passível de ser considerada ilícito financeiro. Acresce o facto de o Tribunal de Contas já se ter pronunciado sobre esta matéria[1] e de as suas recomendações já terem sido, integralmente, adoptadas pelo Fundo de Fomento Cultural.

2° COMENTÁRIO
No que respeita ao incumprimento de obrigações fiscais por parte do Fundo de Fomento Cultural referida na pág. 46 do Relato de Auditoria temos a esclarecer o seguinte:

De acordo com o relato de auditoria o FFC não efectuou a retenção na fonte nem exigiu a emissão de recibo de modelo oficial relativamente à parcela do subsidio que havia sido atribuído a Miguel Loureiro.
Ora, no ano em que foi atribuído tal subsidio, e de acordo com os elementos disponíveis no FFC, Miguel Loureiro encontrava-se colectado como empresário em nome individual, sendo por isso titular de rendimentos da Categoria C.
Deste modo, entendeu-se que o subsidio auferido por este titular, no âmbito da sua actividade, se enquadrava na Categoria C.
Assim, dado que os rendimentos de titulares da Categoria C não se encontravam, no ano de 2000, abrangidos pela retenção na fonte nem pela obrigatoriedade de emissão de recibo oficial, julga-se que o procedimento do FFC terá sido correcto.[2]

[1] Independentemente da apreciação *in casu*, e tendo presente não se tratar de uma situação de dolo ou negligência, sempre, neste caso, poderíamos invocar o princípio que rege este ramo do direito do *no bis in idem*.
[2] De acordo com o n° 1 do artigo 8.° do Dec.-Lei n° 42/91, de 22 Janeiro, julga-se que, no que respeita aos rendimentos da Categoria C, apenas é exigida e retenção na fonte no caso das comissões por intermediação na celebração de contratos, o que não é o caso.

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, 15, 1070-085 Lisboa - Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 39
sgmc@min-cultura.pt

CONCLUSÃO

Os comentários agora efectuados são aqueles que nos parecem poder contribuir para um maior aprofundamento e esclarecimento às principais questões, constantes do relato de Auditoria que nos foi enviado.

É de salientar, por último, que o FFC tem vindo, ao longo do período em análise, a realizar um esforço de aperfeiçoamento que não é tarefa fácil num organismo com tão reduzido número de recursos humanos e com atribuições numa área complexa, sensível e de regulamentação difusa, geradora de dificuldades que contribuíram em certa medida para os lapsos apontados.

Desde o ano de 1999, que têm sido introduzidas melhorias no sistema de organização e nos sistemas internos de controlo, dado que o FFC passou a dispor de uma Estrutura de Apoio Técnico e de um Director de Serviços que passou a exercer a coordenação das áreas técnicas e administrativas até aí dispersas.

Assim, pensamos ter ficado demonstrado, se assim doutamente também for entendido, que todos os procedimentos seguidos pelo FFC respeitaram os estritos termos da lei e dos despachos ministeriais proferidos, que visaram obter a maior eficiência e eficácia na aplicação dos dinheiros públicos, nos vários domínios culturais em causa, sem lesar os superiores interesses do Estado.

Lisboa, 16 de Abril de 2002

A Presidente do Fundo de Fomento Cultural

Maria Alexandra Santos Teixeira de Mesquita

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, 15, 1070-085 Lisboa – Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 39
sgmc@min-cultura.pt

Ministério da **Juventude e do Desporto**
Instituto Português **da Juventude**

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

V.ª Ref.
DA I – Proc. n.º 11/02 – AUDIT

Assunto: Relato da auditoria aos "Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (ano 2000)".

Nos termos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto e no n.º 4 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, vem este Instituto oferecer, no que respeita ao assunto identificado em epígrafe, os seguintes comentários:

DGTC 14 05 02 11581

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

1. Enquadramento geral:

O IPJ tem as seguintes atribuições, consagradas no Decreto-lei nº 70/96 de 4 de Junho, artigo 2º, ponto1:

a) Proceder à concretização das medidas adoptadas no âmbito da política de juventude;

b) Dinamizar a integração social dos jovens, apoiando a sua participação em actividades sociais, culturais, educativas, artísticas, cientificas, desportivas, políticas ou económicas;

c) Apoiar as actividades promovidas por associações juvenis;

d) Estimular a participação cívica dos jovens;

e) Dinamizar e apoiar, financeira e tecnicamente as associações juvenis e estudantis;

f) Promover o acesso dos jovens à informação, através da criação, desenvolvimento e promoção de sistemas integrados de informação;

g) Dinamizar a criação e a participação dos jovens na gestão das casas de Juventude;

h) Promover, criar e desenvolver programas para jovens, designadamente, nas áreas de ocupação de tempos livres, do voluntariado, da cooperação, do associativismo, da formação, da mobilidade e do intercâmbio;

i) Manter actualizado o Registo nacional de Associações Juvenis, adiante designado por RNAJ;

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

j) Criar mecanismos de estímulo e apoio à capacidade de iniciativa e ao espírito empreendedor dos jovens, nomeadamente dos jovens empresários e jovens agricultores;
k) Apoiar e estimular o movimento cooperativo de jovens;
l) Apoiar e incentivar a participação dos jovens portugueses em organismos comunitários e internacionais.

O apoio ao associativismo juvenil enquadra-se assim, directamente, nas atribuições referidas nas alíneas c), e), h) e i), mas, de uma forma mais genérica, o apoio ao associativismo juvenil enquadra-se também na alínea d), ou seja, estimular a participação cívica dos jovens.

A promoção da participação cívica dos jovens implica a realização de actividades de educação para a cidadania feitas, nomeadamente, por meio da educação não - formal e neste âmbito através da promoção do associativismo juvenil, actividades estas que contém inequívocas potencialidades no sentido de preparar os jovens para os desafios da nova sociedade.

A apresentação do associativismo juvenil como via de educação para a cidadania, instrumento de integração social e mecanismo de promoção individual, permite sustentar a defesa de políticas de juventude que afirmem o associativismo juvenil como **meio** e como **fim**. Ou seja, tem sido pressuposto da política de juventude realizada em Portugal que o apoio ao associativismo juvenil é importante pelas actividades que esse apoio permite

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

às associações de jovens realizarem, mas também pelo próprio facto de esse apoio permitir às associações juvenis existirem. É considerado que o simples facto das associações juvenis existirem, e de os jovens se envolverem na vida associativa, quer em termos de participação, quer em termos da própria gestão, contribui para a aprendizagem por parte dos jovens de um conjunto de valores e práticas relacionadas com uma atitude de cidadania activa.

Através da implementação de políticas integradas, que visem o desenvolvimento de competências comportamentais e cívicas dos jovens, estimulam-se novas aprendizagens que vão ao encontro dos perfis dos cidadãos do futuro.

Para colocar em prática estas políticas é necessário:

- o conhecimento teórico e empírico da realidade em causa;

- a tomada em consideração dessa mesma realidade na definição e aplicação das políticas, pois de outro modo as políticas não terão qualquer resultado concreto.

Em nossa opinião, a realidade do associativismo juvenil apresenta algumas características que de algum modo condicionam a implementação concreta das políticas e medidas de apoio ao associativismo. O universo do associativismo juvenil é caracterizado, entre outros elementos, por:

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

- Elevado grau de rotatividade dos dirigentes de associações juvenis, de certo modo imposto pela lei, ao condicionar o apoio a uma determinada percentagem de dirigentes com uma determinada idade;

- Natureza relativamente pouco estruturada das associações juvenis, principalmente no que respeita a recursos humanos permanentes especializados;

- Insuficiente preparação técnica dos dirigentes das associações juvenis, que em parte é justificada por uma idade média pouco elevada.

- O facto de não ser obrigatório que as associações juvenis tenham uma contabilidade organizada.

- O facto das camadas juvenis pelo seu próprio processo de desenvolvimento psicossocial constituírem um segmento em processo de socialização que passa por uma aprendizagem e formação constantes, a que não deve ser alheia a pedagogia na sua vertente relacional e de comunicação.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

Estes elementos, entre outros, condicionam o tipo de gestão efectuado nas associações juvenis e, consequentemente, condicionam os procedimentos do IPJ na implementação das medidas de relacionamento, nomeadamente na vertente do controlo do associativismo juvenil.

Esta é uma realidade que não se pode ignorar e implica um constante desenvolvimento gradual de medidas por parte do IPJ, de modo a promover processos activos e positivos de relacionamento por forma a não desencadearem comportamentos regressivos nas camadas juvenis. O princípio adoptado não poderá ser fiscalizador, mas tendencialmente fiscalizador e sobretudo pedagógico e persuasor.

Gostaríamos, no entanto, de salientar que o IPJ tem vindo a desenvolver processos de formação interna, nomeadamente na área financeira.

No entanto, apesar da situação referida na análise do TC, e apesar dos elementos anteriormente avançados que caracterizam

- a realidade do associativismo juvenil, quer a situação;

- as características deste segmento em pleno processo de desenvolvimento psicossocial;
- as responsabilidades que o IPJ entende prosseguir do ponto de vista pedagógico, haja em vista as intenções de educação não formal que enquadra, nomeadamente na promoção do associativismo juvenil.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

A verdade é que o IPJ tem vindo nos últimos anos a fazer um esforço no sentido de melhorar os seus procedimentos no âmbito do apoio ao associativismo juvenil, nomeadamente em três vectores principais:

a) maior controle da execução dos financiamentos públicos nomeadamente tendo em vista a avaliação da sua aplicação no prosseguimento das actividades que a justificam;

b) actividade pedagógica de criação de hábitos de gestão administrativa, contabilística e financeira entre os jovens dirigentes associativos, nomeadamente através de acções de formação para dirigentes associativos e ainda através de apoio directo prosseguido pelos técnicos do Departamento de apoio ao Associativismo e das próprias Delegações Regionais do IPJ.

c) Prossecução de auditorias junto das associações visando avaliar a aplicação dos financiamentos atribuídos, os procedimentos inerentes aos respectivos processos e à prestação de contas, vertida em relatório de execução devidamente documentado. As auditorias a que se alude foram já levadas a cabo no decurso de 2001, em parceria com o ISCAL, numa perspectiva meramente pedagógica.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

2. Enquadramento específico:

2.1 Associações de Estudantes.

Refere-se que não é exigido pelo IPJ que as associações de estudantes possuam contabilidade organizada.

Relativamente a este ponto, salvo melhor opinião, as associações de estudantes, bem como as associações juvenis, enquadram-se no regime previsto no n.º 1 do art.º 99º do CIRC, ou seja, encontram-se as mesmas dispensadas da obrigação de contabilidade organizada. No entanto, sem prejuízo do afirmado anteriormente tem vindo o IPJ a apoiar, como aliás é reconhecido no relatório, que as mesmas associações implementem formas organizadas de contabilidade.

Quanto à fidedignidade das contas que são remetidas ao IPJ - O IPJ, também salvo melhor opinião, não possui competências legais que lhe permitam auditar contas às associações de estudantes;

O IPJ passou a enfatizar a exigência do estrito cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 91-A/88, de 16 de Março

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

Quanto à evidência de que as contas apresentadas pelas Direcções das AE's foram devidamente aprovadas - Assentavam as relações entre o IPJ e as associações no princípio da boa-fé e da confiança. No entanto, no decurso do ano transacto, foram suscitadas dúvidas quanto à validade dos relatórios de contas, pelo que, o IPJ passou a exigir a partir do presente ano que lhe enviem as actas ou as deliberações que aprovem essas contas, tendo para o efeito elaborado um manual de instrução de candidatura, remetido a todas as AE's, para dar o maior rigor e clareza a todo o processo;

Quanto aos subsídios extraordinários o prazo para apresentação dos respectivos relatórios é de 30 dias após a sua realização. Ora, é de difícil apuramento para o IPJ, o momento da realização das actividades, até pelo facto de algumas delas terem duração indeterminada (v.g. implementação do POC). No entanto, o IPJ tem vindo a oficiar as associações de estudantes para procederem ao envio dos respectivos relatórios, caso o não tenham feito, dentro dum prazo razoável.

2.2 Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ).

O programa PAAJ foi desenhado por forma a disponibilizar apoios às associações juvenis em diversas áreas, V. n.º 2 do art.º 3º da Portaria 354/96, de 16 de Agosto, pretendendo-se desta forma responder àquelas que são as necessidades do movimento associativo. Para cada uma destas áreas de apoio e atendendo às respectivas especificidades, foram definidos

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

critérios de atribuição e regulamentadas as formas de justificação dos apoios atribuídos ao abrigo da cada uma destas áreas.

Assim:

Quanto aos apoios na área de Recursos Humanos:

Optar-se por pedir os justificativos correspondentes ao apoio dado pelo IPJ tem uma razão de ser. Na modalidade "créditos horários" são definidos montantes máximos para as bolsas a disponibilizar aos jovens, pelo que, o que está em causa é saber se estes as recebem e, portanto, é esse valor que interessa verificar que foi despendido com o jovem em concreto.

Na modalidade co-financiamento, como o apoio tem por suporte um contrato, os documentos que chegam ao IPJ são recibos assinados na totalidade dos encargos.

Quanto aos apoios na área de infra-estruturas:

Foi decidido solicitar justificativos das verbas transferidas pelo IPJ dadas as características específicas do movimento associativo.

Há um conjunto significativo de infra-estruturas que se vão edificando ao longo dos anos por fraca capacidade de angariar apoios substanciais.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

A opção é ficar à espera 3 ou 4 anos pela conclusão de uma obra e ver o que realmente foi gasto, ou perceber se o dinheiro que o IPJ disponibilizou foi realmente aplicado na obra em causa. A decisão foi tomada neste sentido, até para incentivar as entidades ao arranque das obras e ao seu envolvimento com as mesmas.

Quando há aquisição de um espaço o comprovativo é a escritura que representa a totalidade do apoio.

Quanto aos apoios na área de equipamentos:

Os justificativos apresentados nestas áreas são as facturas de aquisição dos mesmos, ou seja, 100%.

Quanto aos apoios noutras áreas:

Nas restantes áreas os justificativos a apresentar representam 80% dos orçamentos iniciais ou corrigidos, de acordo com as normas do programa. O valor de 80% parte do pressuposto que em cada orçamento existe uma margem razoável de erro na previsão, erro este que, para orçamentos elaborados por dirigentes de associações juvenis, em muitos casos sem a preparação técnica adequada, tenderá a ser bastante maior.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

Refere genericamente o relatório que o IPJ desconhece a globalidade das actividades das associações e que não detém elementos de natureza contabilística sobre os mesmos.

Sobre esta matéria cumpre dizer que as associações, no acto de candidatura, apresentam habitualmente o seu plano de actividades na globalidade, pelo que o IPJ tem uma visão global do plano de actividades das associações.

Atendendo às naturais limitações de recursos, o IPJ apenas disponibiliza verbas para algumas das actividades, apoios estes que se encontram discriminados nos anexos I aos respectivos protocolos. Tal significa, a nosso ver, que o IPJ se deve preocupar sobretudo em saber se os apoios financeiros afectados a essas actividades são realmente investidos nas mesmas.

Por outro lado, muito embora, a legislação em vigor não obrigue as associações a apresentar justificativos das acções quando são apoiadas através da modalidade plano de desenvolvimento (ver art.º 9.º, do regulamento à portaria 354/96 de 16 de Agosto) é o IPJ, para introduzir maior rigor, que solicita justificativos às entidades.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

De referir também que as associações juvenis não são, salvo melhor opinião e como já acima se referiu, obrigadas a dispor de contabilidade organizada. No entanto, e até com objectivos pedagógicos, tem vindo o IPJ ao longo dos últimos anos a encetar um conjunto de diligências de que destacamos, o protocolo celebrado com o ISCAL, com o intuito de dotar as associações de "know how", mas sobretudo da preocupação em manter os respectivos registos contabilísticos actualizados e correctamente organizados. Foi ao abrigo deste protocolo disponibilizada uma minuta de relatório de actividades e contas, do qual consta um mapa discriminativo das despesas realizadas por área/projecto

Finalmente, considera o relatório que os documentos referentes a apoios em espécie constituem despesas injustificadas, concluindo pelo pagamento de apoios em excesso e consequente reembolso.
Uma vez mais, e salvo melhor opinião, não é este o nosso entendimento. Como acima se disse, o IPJ **comparticipa** nos custos das actividades das associações não as suportando na íntegra. Com isto, existe por parte da associação apoiada a necessidade de recorrer a outras fontes de financiamento que lhe permitam a viabilização das actividades propostas. Se essas outras fontes de financiamento consistirem em apoios em espécie não podem as mesmas deixar de ser contabilizadas, devendo-se configurar como receita e como custo. Sublinha-se que o IPJ solicita às associações que justifiquem 80% do valor que inicialmente orçamentaram, valor este que, em regra, é muito superior ao valor do financiamento efectivamente atribuído. Razão pela qual não nos parece existir qualquer duplicação de apoios.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

Passamos agora a analisar as situações referidas em concreto e que resultaram da análise dos relatórios de actividades e contas de algumas associações:

Quanto à matéria referida na Pág. 42 - 2.º Parágrafo do Relatório - Associação Juvemedia:

A associação recebeu em 1999 um apoio de 765 000$00 para Infra-estruturas.

A obra não foi realizada e o IPJ pediu a devolução desta verba acabando por deduzi-la no ano de 2000.

Assim em 2000 não foi comparticipada a obra da associação que resultaria num apoio de 497 250$00.

De modo próprio a associação veio já devolver ao IPJ a referida quantia de 497.250$00.

O valor remanescente para os 765.000$00 foi deduzido no apoio da área equipamento relativo ao ano 2001.

A associação comprou todos os equipamentos constantes do anexo I ao protocolo (o IPJ possui os comprovativos), pelo que, feito o acerto financeiro, foi paga à associação a verba de 71.920$00.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

Quanto à matéria referida na Pág.44-área Recursos Humanos-4.º Parágrafo do relatório:

Constatada esta deficiência foram dadas instruções no sentido da mesma ser colmatada.

Quanto à matéria referida na Pág.47 do Relatório- APCC:

Os valores apresentados pela APCC e imputados a despesas de estrutura são valores que nos parecem legítimos, tanto mais que se encontram justificados com documentos elegíveis.

Quanto às verbas referidas na pág. 47, último parágrafo, no nosso entender, não têm de ser repostas porque a entidade, mesmo subtraindo esses valores ao total dos justificativos a apresentar, depositou nos serviços do IPJ um quantitativo de documentos justificativos muito superior ao que estava obrigada a apresentar.

Relativamente à verba de 182 contos, esta verba nada tem a ver com o espaço que a APCC ocupa no âmbito do protocolo com o IPJ, mas sim com um outro espaço que alugou, também no Mosteiro do Vairão a este Instituto através dos serviços regionais do Porto.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

Face ao exposto julgamos que clarificada esta situação, não tem a entidade que repor qualquer verba, por as mesmas se encontrarem justificadas e documentadas no âmbito do protocolado.

No que respeita a adiantamentos de verbas apenas se nos oferece dizer, sem contestar que possam ser irregulares, que, nenhum dos intervenientes no processo ficou lesado. Quando se procedeu ao adiantamento foi num contexto de atraso de todo o processo de apoio no âmbito do PAAJ. E só foi processado àquelas entidades que tinham a situação do ano anterior completamente regularizada (entrega de relatórios de actividades e contas, candidatura para o próximo ano efectuada).

Como as tesourarias de muitas associações estavam à beira da ruptura decidiu-se, para não provocar distúrbios que poderiam ser onerosos para as associações, transferir parte da primeira tranche do apoio para o ano seguinte. Nestas circunstâncias o IPJ não corria qualquer risco de transferir uma verba não elegível uma vez que as associações iriam ser apoiadas dado que reuniam as condições para tanto.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

2.3 Programa Iniciativa:

As associações apoiadas através deste programa têm a obrigação de apresentar relatórios de actividades e contas, independentemente da modalidade de apoio ser pontual ou ao abrigo de protocolos.

Com efeito, as entidades objecto de apoio na modalidade de protocolo têm feito a entrega dos respectivos relatórios e têm também sido objecto de acompanhamento por parte do IPJ.

É o caso da Orquestra Sinfónica Juvenil ou da Orquestra Metropolitana de Lisboa (AMEC), de cujas actividades, dada a sua natureza pública o IPJ tem conhecimento. O mesmo se pode dizer do apoio atribuído à edição da revista CAIS.

Finalmente, podemos referir que foram realizadas visitas de acompanhamento ao Instituto de Apoio à Criança (IAC).

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

2.4 Programa Férias em Movimento:

Relativamente à Associação Cultura e Juventude foi apresentado um orçamento de 375.000$00 (25 contos x 15 jovens).

Estiveram presentes no campo de férias 10 jovens (25 contos x 10 jovens = 250 contos).

A verba que tinham de justificar era de 250.000$00, ou seja, a que foi atribuída pelo IPJ.

Em sede de relatório final apresentaram justificativos no valor de 284.000$00.

Assim, parece, salvo melhor opinião, não existir qualquer verba a devolver.

Relativamente à associação AJUCA, encontram-se a ser efectuadas as diligências necessárias para ser apurada a situação.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

2.5 Programa Juventude:

A Convenção n.º 2000-0416/001/001, a que se alude no Relatório do Tribunal de Contas, compreende o período que decorre entre 18 de Maio de 2000 e 30 de Novembro de 2002. Todavia, para esta mesma Convenção, o termo do prazo das notificações de pagamento relativas ao período a que corresponde a auditoria em apreço, ocorre em 31 de Março de 2001.

Tem vindo a ser constatada a necessidade e a premência de proceder a auditorias aos projectos, quer na óptica da natureza das actividades que são desenvolvidas, quer na óptica da observância dos procedimentos e do cumprimento dos prazos, quer ainda na óptica da avaliação dos resultados. Neste sentido, foi devida e oportunamente incluído no Plano de Actividades Agência Nacional para 2002 um programa de Auditoria a projectos, viabilizado com provisão correspondente no Orçamento de 2002 enviado à Comissão Europeia. Estão já em curso as diligências necessárias ao processo de selecção de auditores, no respeito pelo preceituado nos diplomas enquadradores e regulamentadores da contabilidade pública.

O cumprimento das exigências de prestação de informação por parte dos projectos tem vindo a condicionar a prestação de informação à Comissão Europeia, que assim condiciona ela também a libertação dos montantes destinados aos beneficiários do Programa Juventude. Constituindo uma rede com algumas fragilidades administrativas, aqueles beneficiários têm vindo a ser apoiados por acções de esclarecimento pontual ou mesmo de formação.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

desenvolvidas pelos técnicos da Agência Nacional e pelos técnicos das Delegações Regionais do IPJ, que com eles colaboram.

Desta actividade pedagógica (a funcionar em contínuo) têm vindo a ser retiradas melhorias no funcionamento processual do Programa.

2.6 Apoios a Jovens Criadores:

No que diz respeito aos jovens criadores, as despesas apresentadas correspondem directamente às actividades desenvolvidas no estrito âmbito dos projectos apresentados, não correspondendo ao exercício da actividade que possam desempenhar ao longo de um ano em prol da associação juvenil.

Por outro lado, no âmbito do PAAJ os apoios dados para recursos humanos, excluindo os co-financiamentos, têm tectos máximos em número de horas e em montante financeiro, pelo que, nos parece legítimo que um jovem que desenvolve uma actividade específica, para além das horas que são permitidas pelo PAAJ, possa ter um apoio financeiro que compense o acréscimo das horas necessárias para desenvolver a actividade.

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

2.7 Publicitação dos apoios do IPJ:

No que respeita à publicitação dos apoios do IPJ referentes ao período sobre o qual incidiu a auditoria, julga-se que os mesmos foram devidamente publicitados com se pode constatar pelo Aviso n.º 16 154/2000(2ª série), de 31 de Outubro de 2000, publicado na II Série do D.R de 20.11.2000 e pelo Aviso n.º 6701/2001 (2ª série), de 23 de Abril de 2001, publicado na II Série do D.R., de 09.05.2001.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Comissão Executiva

(João Paulo Saraiva)

SERVIÇOS CENTRAIS
Av. da Liberdade 194, 1269 - 051 Lisboa
Tel.: 21 317 92 00 - Fax: 21 317 92 16/7
ipj@ipj.pt

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GOVERNO CIVIL
DO DISTRITO
DE LISBOA

Ex.ma Senhora
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
DA I – Proc. n.º 14/02-AUDIT		P.º 107/32
Of. n.º 4356	2002/05/02	D/

867 24 MAY'02

Assunto: Relato da auditoria aos "apoios concedidos pelo Governo Civil de Lisboa (ano de 2000)"

Em referência ao relato em epígrafe, junto enviamos resposta elaborada pelo Senhor Dr. Alberto Manuel Avelino, Governador Civil em funções no ano a que o mesmo se reporta.

Quanto à proposta de criação de quadro normativo relativo à concessão dos apoios financeiros a atribuir pelo Governo Civil, bem como à avaliação da sua aplicação, tomaremos as devidas providências no sentido de estabelecer um conjunto de princípios claros e objectivos a aplicar na atribuição de subsídios.

Aguardaremos, porém, as directivas ou o acto legislativo que Sua Excelência o Ministro da Administração tiver por convenientes.

Com os melhores cumprimentos.

A Governadora Civil,

(Teresa Vasconcelos Caeiro)

Rua Capelo - 1249-110 Lisboa - Tel. 21 321 88 00 - Fax 21 342 [illegible] 27 05'02 12954

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GOVERNO CIVIL
DO DISTRITO
DE LISBOA

Ex.ma Senhora
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

ASSUNTO: RESPOSTA DO GOVERNADOR CIVIL EM FUNÇÕES NO ANO A QUE SE REPORTA O RELATO DA AUDITORIA AOS "APOIOS CONCEDIDOS PELO GOVERNO CIVIL DE LISBOA (ANO DE 2000)"

1 – Enquadramento legal dos apoios concedidos à generalidade das associações

A concessão de "subsídios" eventuais a instituições particulares, com carácter eventual, baseava-se, à data a que se reporta o relatório do Tribunal de Contas, no n.º 8 do art.º 792.º do Código Administrativo, por remissão do n.º 2 do art.º 24.º do D.L. n.º 252/92, de 19/11, por se considerarem despesas inerentes ao desempenho das funções do Governador Civil.

De facto, sempre os Governos Civis os concederam a associações do mais variado escopo, designadamente, a associações humanitárias, recreativas, desportivas e culturais, constituindo um valioso e muitas vezes único estímulo ao associativismo local.

Acresce que, o art.º 28.º do D.L. n.º 252/92, de 19/11, manteve em vigor o regime de administração financeira dos governos civis até à integração definitiva dos seus cofres privativos no novo sistema de administração financeira do Estado.

A rubrica "Transferências correntes ou de capital – Instituições Particulares" tem vindo a constar dos orçamentos de todos os Governos Civis aprovados pelo Ministério da Tutela, sem que algum reparo alguma vez tivesse sido aduzido, assim como as contas de gerência têm sido apreciadas pelo Tribunal de Contas, sem qualquer consideração sobre a matéria.

Assim, com o devido respeito, não pode a acção do Governador Civil do distrito de Lisboa considerar-se infracção financeira.

2 – Execução financeira

Refere o relatório do Tribunal de Contas que "*em 2000 o Governo Civil de Lisboa efectuou pagamentos através de verbas adicionais da sua tesouraria, excedendo as verbas recebidas do Orçamento de Estado por conta das referidas dotações.Com consequência, essa despesa adicional paga (44 436 contos) não foi contabilizada na Conta Geral do Estado (CGE), estando assim subavaliada.*"

De facto, o Governo Civil é e era à data a que se reporta o relatório, um organismo dotado de autonomia administrativa, com receitas próprias, inscritas no OE, com transição de saldos de uma gerência para a subsequente.
As receitas eram e continuam a ser cobradas na Tesouraria do Governo Civil e entregues ao Estado até ao dia 10 do mês seguinte ao mês da cobrança.
No princípio de cada mês era feita previsão das despesas a realizar e requisitados os respectivos fundos.
Logo que autorizada a transição dos saldos (na posse do Tesouro e na posse do serviço) pelo Ministério das Finanças, os pagamentos deveriam ser feitos pelo saldo na posse do serviço, até se encontrar esgotado, só depois se procedendo a nova requisição de fundos.

Assim se procedeu em 2000, em consonância com o entendimento da competente 4.ª Delegação da Direcção Geral do Orçamento, nunca tendo sido posto em causa este procedimento, que jamais pretendeu violar qualquer norma da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, como refere o relatório que vem a seguir-se.

3 – Apoios atribuídos em 2000 pelo Governo Civil de Lisboa, por beneficiário, montante e finalidade

Deve, em primeiro lugar, corroborar-se a afirmação de que *"os apoios concedidos dependem da disponibilidade da receita consignada a cada Governo Civil"*.

Efectivamente, tratando-se de receitas próprias, provenientes designadamente de taxas e coimas efectivamente cobradas no âmbito das competências dos Governadores Civis e não de meras transferências do OE previamente fixadas, do seu valor, subtraídas as demais despesas do normal funcionamento dos serviços, dependerão os apoios possíveis a instituições privadas.

O que somos forçados a contestar é a afirmação de que não dependem *"necessariamente, do mérito dos projectos e iniciativas apoiadas"*.

È que mesmo tratando-se de um poder discricionário do Governador Civil, é óbvio que a decisão de atribuição de subsídio teve sempre por base a avaliação do mérito da instituição beneficiada, fosse em função dos seus objectivos gerais que impunham o apoio ao seu regular funcionamento, fosse em função do investimento ou iniciativa que, em concreto se pretendia levar a cabo.

Ou seja, procurou o signatário apoiar associações e outras instituições privadas que, em primeiro lugar, tivessem personalidade jurídica, não concedendo subsídios a grupos de pessoas ou sequer a associações irregulares.
Essa primeira avaliação simplificava-se dada a existência no Governo Civil de registo da constituição de associações no distrito.
Em segundo lugar, era avaliada a actividade desenvolvida e a capacidade de realização dos projectos propostos, quer pessoalmente, nas centenas de visitas efectuadas aos concelhos do distrito, quer através dos contactos efectuados pelo Vice-Governador Civil e pelos membros do gabinete de apoio pessoal, para além das informações veiculadas pelas Câmaras Municipais e por membros do Governo.

Note-se que se trata de montantes de pequena dimensão, comparativamente a outros apoios concedidos pelo Estado e que constituem, na maior parte dos casos, a única fonte de recursos de associações dos mais variados objectivos, baseadas no voluntariado dos seus membros e que contribuem, de forma decisiva para a dinamização da sociedade civil.

Sendo escassos os recursos financeiros disponíveis, procurou-se efectivamente, distribui-los o mais possível por todo o distrito, por forma a cooperar no funcionamento de múltiplas colectividades que asseguram o recreio, o desporto e a cultura em pequenas localidades do distrito, a construção de infra-estruturas onde essas actividades pudessem ser prosseguidas, apoiou-se a reconstrução de capelas, a realização de eventos culturais, sempre numa profunda relação de proximidade que permite o acompanhamento que não é viável à Administração Central.

A atribuição dos referidos subsídios teve, em geral, em consideração a classificação económica "Transferências de capital" "Transferências correntes", ainda que se admita que num ou outro caso não se tenha seguido esse estrito princípio.

Do mesmo modo pelo qual era avaliado o mérito dos pedidos apresentados, também era verificada a aplicação dos subsídios concedidos pelo Governo Civil, conhecendo-se directamente como e onde foram aplicadas as verbas.

Quanto ao financiamento atribuído a associação constituída por funcionários do Governo Civil de Lisboa, como bem se esclarece no relatório, trata-se de uma

associação particular legalmente constituída, juridicamente semelhante às demais apoiadas por este e pelos outros Governos Civis.

A mesma possui órgãos próprios de deliberação, decisão e fiscalização, não constituindo, em caso algum, instrumento de realização de despesas por parte do Governo Civil.

A referida pessoa colectiva tem tido actividade social, promovendo a confraternização entre os funcionários para além do estrito ambiente de trabalho, o que permite solidificar a cooperação e a entre-ajuda entre todos, com benefícios para o serviço.

No desenvolvimento dessa actividade, explorava refeitório nas instalações do Governo Civil, que, pelas razões no relatório indicadas, de salubridade e segurança, teve que ser encerrado, tendo a associação compensado os seus associados das dificuldades acrescidas que passaram a sentir na refeição diária.

A concessão de apoios à referida associação vinha a ser feita desde a sua criação, muito antes do signatário ter iniciado funções de Governador Civil, com a publicação em Diário da República dos montantes envolvidos, figurando das contas de gerência do Governo Civil, sem que alguma vez tivesse sido posta em causa pelos julgadores ou pela tutela.

Tratava-se de apoiar uma associação de natureza social e recreativa e não de criar suplementos remuneratórios para os funcionários do Governo Civil.

Relativamente aos protocolos com o Conselho Português para os Refugiados e a Obra Católica Portuguesa das Migrações, convirá dizer que foram celebrados a pedido do Ministério da Administração Interna, uma vez que não havia da sua parte disponibilidade para o efeito.

A pedido de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, ficou sugerido que em 2000 se mantivessem os termos dos protocolos anteriormente celebrados.

Quanto à afirmação produzida no relatório do Tribunal de Contas de que não consta dos processos a avaliação do cumprimento dos protocolos celebrados com as duas entidades, Governo Civil de Lisboa e o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, não se compreende depois de lermos as referências à apresentação de contas por parte das duas entidades como se faz constar, indicando-se as despesas realizadas e o saldo transitado.

AM'

Refira-se que, no caso do Conselho Português para os Refugiados, o relatório recebido no Governo Civil de Lisboa é visivelmente detalhado, contendo a descrição das actividades e despesas realizadas, pelo que não podemos deixar de o considerar como suficiente apresentação de contas relativamente aos apoios concedidos.

Quanto à Obra Católica das Migrações, indicou também detalhadamente as despesas efectuadas com o financiamento recebido.

4 – Controlo da aplicação dos apoios às finalidades a que se destinam

Tendo deixado de exercer funções de Governador Civil a partir de 30 de Abril do corrente ano, como facilmente se compreenderá, não me compete pronunciar-me acerca de um hipotético quadro normativo relativo à concessão dos apoios financeiros a atribuir pelo Governo Civil, bem como à avaliação da sua aplicação.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 2002/05/22

(Alberto Manuel Avelino)

INSTITUTO DE GESTÃO
E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO
HABITACIONAL DO ESTADO
Conselho Directivo

02-06-07 04010

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

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DAI-PROC Nº. 13/02-AUDIT	27 MAIO 02	CD	5 de Junho de 2002

ASSUNTO : Relato da auditoria aos "Apoios concedidos pelo IGAPHE no âmbito do Programa Promoção Apoiada (RECRIA, REHABITA e RECRIPH) - ano de 2000"

Relativamente ao assunto acima referenciado, e após análise ao documento da auditoria remetido a este Instituto, entende-se convenientemente efectuar os seguintes esclarecimentos:

I – <u>Programa RECRIPH (Ponto 5 do Sumário)</u>

1. Nos termos do disposto no artigo 8.º do DL n.º 106/96, de 31 de Julho, diploma legal que estabeleceu o RECRIPH, o pedido de comparticipação e o pedido de financiamento, se a este houver lugar, são apresentados à câmara municipal, devidamente instruídos, a qual, após a aprovação das obras a realizar, remete os pedidos ao IGAPHE, acompanhado dos seguintes documentos: cálculo dos valores das comparticipações, declaração municipal definindo o valor da comparticipação a conceder por si e parecer sobre a admissibilidade do pedido de financiamento, em função do valor das obras não comparticipado.

2. Por sua vez, dispõe o artigo 9.º do DL n.º 106/96 que a decisão do IGAPHE é comunicada ao requerente e à câmara municipal, sendo que, no caso de a decisão ser favorável, dela deverá constar o montante da comparticipação atribuída.

DGTC 07 06'02 13836

Av. 5 de Outubro 153 1069-050 LISBOA - Tel.: 217 613 500 Fax: 217 931 464

3. Nos termos do n.º 4 do mesmo normativo legal, mediante a apresentação de declaração emitida pela câmara municipal que confirme a conclusão das obras, o IGAPHE depositará, à ordem do requerente, o valor integral da sua comparticipação.

4. Ora, no caso vertente, o procedimento adoptado pelo IGAPHE obedeceu ao formalismo legal estabelecido no DL n.º 106/96, no qual o montante da comparticipação atribuída, objecto de decisão favorável, e o valor integral efectivamente depositado à ordem do requerente (administração de condomínio) coincidiram, sendo certo que ao IGAPHE não cabe controlar, ou mesmo fiscalizar, quer o momento em que foi realizado o pagamento pelo beneficiário, quer o montante constante da facturação apresentada a este pelo empreiteiro.

5. Tanto mais que, em qualquer dos casos, se desconhece se o pagamento do custo da empreitada foi efectuado, global ou parcelarmente, antes ou durante o ano de 2000, e qual o valor do IVA cobrado.

6. De todo o modo, relativamente aos pedidos de comparticipação aprovados anteriormente à redução da taxa do IVA, a posição uniforme do IGAPHE, concordante com a de diversos municípios, designadamente, o de Lisboa, foi a de que, quanto às candidaturas e respectivos aditamentos já deferidos, o IGAPHE manteria a sua comparticipação nos montantes por si calculados e comunicados quer aos requerentes, quer às respectivas câmaras municipais, atento o procedimento legal atrás definido.

7. No que respeita à aplicação no tempo da disposição legal constante do Orçamento do Estado para 2000, que produziu efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000 (cfr. artigos 44.º, n.º 3 e 103.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril), e considerando a não retroactividade da lei fiscal, aquela alteração seria de aplicar às candidaturas e seus aditamentos deferidos a partir da entrada em vigor do diploma em questão.

II – <u>Publicitação dos apoios do IGAPHE (Ponto 6 do Sumário)</u>

Tendo em conta que a atribuição de comparticipações pelo IGAPHE no âmbito dos programas RECRIA, RECRIPH e REHABITA se encontra estritamente

vinculada à verificação dos requisitos e pressupostos legais, incluindo os respectivos montantes, é entendimento deste Instituto não ser obrigatória a sua publicitação em Diário da República, atento o disposto no nº. 3 do artº. 1º. da Lei nº. 20/84, de 19 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos.

O PRESIDENTE DO CONSELHO DIRECTIVO

Carlos Botelho

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00213 07/05/02

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

ASSUNTO: Relato de auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação
V/ ofício n.º 3952 de 24/04/02
Proc. n.º 41/01- Audit - DAII

Tendo por referência o ofício em epígrafe, junto envio a V.Ex.ª, a Informação n.º 7.CCB/02, prestada pela Direcção de Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária.

Com os melhores cumprimentos

Pel. O Director-Geral,

(António Nunes dos Reis)

JOÃO R. E. DURÃO
Subdirector-Geral

DGTC 08/05/02 11:09

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
11454
2002.05.03
Rubrica

Ministério das Finanças
Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)
Direcção Serviços Prevenção e Inspecção Tributária
Direcção Serviços Estudos Planeamento e Coordenação Prevenção Inspecção Tributária

PARECER	DESPACHO
Ó. Concordo. 1. Envie-se a presente informação, de imediato, ao Senhor Director-Geral, a fim de, não se colocando superiormente nenhum óbice, se poder fazer chegar à D.G. do Tribunal de Contas os comentários solicitados no prazo referido no ofício nº 3952, 1. Confirmo, devendo ser remetida cópia à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, conforme solicitado. 2. À consideração superior. 02.05.03 JOÃO P. MORAIS CANEDO Director de Serviços de 24. Abril, 2002, daquela Direcção-Geral.	Concordo. Remeta-se a AG do Tribunal de contas 06.05.02 Pel. o Director-Geral JOÃO R. E. DURÃO Subdirector-Geral

INFORMAÇÃO N.º 7.CCB/02

ASSUNTO: **Relato de Auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação - comentários**

CONTRIBUINTE
1 - DENOMINAÇÃO: Direcção-Geral do Tribunal de Contas
2 - SEDE: Avª Barbosa du Bocage, n.º 61, 1050-189 Lisboa
ELABORADA POR
3 - TÉCNICO(S): Manuela Vieira Lopes (DSEPCPIT) e José Barcelos (DSPIT)
4 - CAT. PROFISSIONAL: Inspectores Tributários
5 - DATA: 02/05/2002

A consideração superior
03. Maio, 2002,
JOSÉ MANUEL FRANCO
Director de Serviços

Inspecção Tributária
Gabinete S D G
CONFIDENCIAL OUTRA
86-I/02
3 502 14.40
3.02/02, 3.01/02

Rua da Prata, n.º 108 - 4º 1100-420 LISBOA ☎ 21.887.84.41/8 Fax 21.886.07.49 E-mail: dgci.itri.dspit@mail.telepac.pt

Ministério das Finanças
Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)
Direcção Serviços Prevenção e Inspecção Tributária
Direcção Serviços Estudos Planeamento e Coordenação Prevenção Inspecção Tributária

Em cumprimento do despacho do Senhor Subdirector-Geral da Inspecção Tributária, de 29/4, p.p., cumpre-nos tecer alguns comentários acerca do Relato de Auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, levado a efeito pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas, conforme citação dessa Direcção-Geral à DGCI exarado no ofício n.º.3952, de 24/4.

1. A auditoria incidiu sobre a avaliação do sistema de controlo da DGCI relativamente aos benefícios fiscais das CPH e do "... grau de acatamento das recomendações do Tribunal de Contas expressas no Relatório de Auditoria n.º 40/00-2.ª Secção e no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1998" (cfr. 1.º parágrafo da página 5 do relato de auditoria).

2. Do relatório constam observações e consequentes recomendações dirigidas à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) que fundamentalmente se resumem ao seguinte:

   i) Observações:

      a) O novo regime legal dos benefícios fiscais das CPH (Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro e a actual redacção do artigo 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) (Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho)) acolheu as anteriores observações e recomendações do Tribunal de Contas designadamente na obrigação anual das instituições depositárias (ID) comunicarem à DGCI a relação de todas as CPH constituídas, entregas subsequentes e mobilizações efectuadas;

      b) A ausência de um tratamento adequado da informação recebida pelas ID e a falta de uma base de dados das CPH.

   ii) Recomendações à DGCI (cfr. página 8 do relato da auditoria) que se resumem à necessidade de criar uma base de dados das CPH que permita o adequado tratamento da informação remetida pelas ID.

3. A auditoria concluiu (cfr. último parágrafo da página 29 do relato de auditoria) que "...tendo em conta as alterações legislativas e a informação que será recolhida, considera-se que, se forem instituídas medidas visando clarificar e uniformizar procedimentos, verificar o cumprimento das obrigações declarativas e proceder ao tratamento da informação, a DGCI passará a dispor de instrumentos adequados para instituir um sistema de controlo dos benefícios fiscais das CPH".

✉ Rua da Prata, n.º 108 - 4º 1100-420 LISBOA ☎ 21.887.84.41/8 Fax 21.886.07.49 E-mail: dgci.itri.dspit@mail.telepac.pt

Ministério das Finanças
Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)
Direcção Serviços Prevenção e Inspecção Tributária
Direcção Serviços Estudos Planeamento e Coordenação Prevenção Inspecção Tributária

4. Comentários:

i) Desde logo, importa referir que no essencial e no que ao controlo inspectivo de nível central diz respeito, o relato de auditoria espelha com veracidade os procedimentos levados a efeito pela inspecção e que de resto se mostram consubstanciados nas conclusões da auditoria efectuada às contas poupança –habitação, conforme informação n.º 11.CCB/01, de 27/11, da DSPIT.

ii) Não obstante, parece-nos pertinente tecer algumas considerações:

a) No ponto *1.2-Recomendações*, refere-se que deve a DGCI proceder "*à emissão de instruções administrativas tendo em vista a uniformização dos procedimentos das ID*", relativamente aos documentos que devem servir de comprovativos da mobilização de saldos das CPH. A este respeito e concordando que algo deve ser feito nesse sentido, parece-nos apenas que tal deveria sê-lo não pela via de instruções administrativas, as quais apenas vinculam os serviços da Administração Fiscal, mas através de alteração à lei ou inseridas nas instruções de preenchimento da nova declaração modelo 15, a publicar, conforme o previsto na actual redacção do artigo 18º, n.º 6, do EBF;

b) No mesmo ponto 1.2, refere-se que devem ser "*desencadeadas acções inspectivas junto das ID sempre que ... se apurem indícios de incumprimento das obrigações declarativas*", nas acções dirigidas aos sujeitos passivos de IRS, "*sem prejuízo de no decurso de outras acções de controlo fiscal ... ser também feito o acompanhamento da matéria em apreço*". Se quanto à primeira parte da recomendação nada temos a opor, já quanto à segunda, tal só será viável após a criação de um eficaz tratamento informático das declarações mod/15, sem o qual a inspecção se irá debater com os mesmos constrangimentos encontrados na acção agora em apreciação, os quais podem levar a que as acções a desencadear se tornem inconclusivas;

c) No ponto 3.2.3.2.2 – 2ª fase, refere-se que os objectivos traçados pela inspecção na acção em apreço, parecem configurar um âmbito menos abrangente do que os recomendados pelo TC, no que concerne à entrega da declaração mod/15, já que parece que se atendeu apenas às situações de incumprimento dos requisitos legais, sempre que os saldos das CPH tivessem sido mobilizados para fins diferentes dos legalmente

✉ Rua da Prata, n.º 108 - 4º 1100-420 LISBOA ☎ 21.887.84.41/8 Fax 21.886.07.49 E-mail: dgci.itri.dspit@mail.telepac.pt

Ministério das Finanças
Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)
Direcção Serviços Prevenção e Inspecção Tributária
Direcção Serviços Estudos Planeamento e Coordenação Prevenção Inspecção Tributária

estabelecidos. A este respeito, importa referir que embora reconhecendo-se que da leitura do ponto da informação n.º 11.CCB/01, se possa tirar essa ilação, tal conclusão fica prejudicada no decurso da exposição ali feita tanto mais que quer no cumprimento das obrigações declarativas (ponto VI.1.4, da informação), quer na análise por instituição de crédito (ponto VI.2, da informação), se faz referência às situações de obrigatoriedade de entrega das mod/15, no prazo de 60 dias, relativamente à realização de obras de recuperação, beneficiação ou ampliação de prédio ou fracções de prédio para habitação própria permanente. De resto, os próprios relatores acabam por assim concluir quando referem que nos *"procedimentos adoptados ... se procurou verificar o cumprimento das obrigações declarativas por parte das ID"*.

5. Importa prestar um esclarecimento face ao que se refere a páginas 26 do relato de auditoria, designadamente quanto à dimensão das amostras referindo-se aí que *" em relação a 3 das 21 ID"* o relatório da DSPIT não evidencia o total de declarações abrangidas. Da verificação agora efectuada apenas se confirmam duas instituições nessa situação, o BPI – Banco Português de Investimentos e o BCP – Banco Comercial Português. Quanto à primeira instituição, assume-se no próprio relatório (pag. 17, da informação acima referenciada), não se ter efectuado a análise desta instituição em virtude de se tratar de um banco de investimentos e de existir no grupo outro banco com designação semelhante, o Banco BPI (resultante da fusão dos bancos Banco Fomento e Exterior, Banco Fonsecas & Burnay e Banco Borges & Irmão, os quais foram analisados de per si), vocacionado para este tipo de operações (de entre outras), tendo-se entendido que as respostas aos inquéritos referindo o BPI respeitavam ao Banco BPI. Quanto à outra instituição em falta, a falha decorre de um lapso dos informantes ao não terem junto à informação, no seu anexo G, o mapa referente a esta instituição, falha que se corrige agora com o envio do referido mapa. Refira-se, no entanto, que o mapa em falta já estava presente nos elementos disponibilizados aos auditores dessa Direcção-Geral, os quais, porventura, disso se não terão apercebido.

6. Por último, informa-se que a DSEPCPIT enviou o Ofº n.º 163, de 6/2/2002, a todas as Direcções de Finanças, para desenvolverem uma acção de controlo fiscal, tendo por base indícios de irregularidades relacionados com o benefício fiscal das CPH, respeitantes aos anos de 1997 e 1998. A acção está planeada para terminar no corrente mês e durante o mês de Junho de 2002, as Direcções de Finanças deverão enviar àquela Direcção de Serviços, fichas com o acréscimo

✉ Rua da Prata, n.º 108 - 4º 1100-420 LISBOA ☎ 21.887.84.41/8 Fax 21.886.07.49 E-mail: dgci.itri.dspit@mail.telepac.pt

ao rendimento colectável para tratamento posterior, designadamente o envio das conclusões apuradas às entidades competentes, nomeadamente a Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

À consideração superior

Os Inspectores Tributários

(Manuela Vieira Lopes)

(José Barcelos)

Rua da Prata, n.º 108 - 4º 1100-420 LISBOA ☎ 21.887.84.41/8 Fax 21.886.07.49 E-mail: dgci.itri.dspit@mail.telepac.pt

BCP
Conta Poupança Habitação
Clientes sem documentos de suporte

c		CDA	DDA	DATA VAL	TXN	VALOR TXN	subtotais	Saldo		DESCRITIVO	documen.	Fins	observações
166	20	964211041	9731720	19970527	3055	7.709.776,50	-	100.556,60		LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	2		não veio
167	20	964211041	9731720	19980316	3055	1.005.485,50	-	108.096,80		LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	2		
168		**964211041**	9731720			8.715.262,00	8.715.262,00				2		
35	20	910682755	42145434	19970311	3042	3.000.000,00	-	4.579.236,30		LIQ PARCIAL POUP HABITACAO	3		não veio
36	20	910682755	42145434	19971010	3055	1.529.901,70	-	3.079.236,30		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	3		não veio
37	20	910682755	42145434	19971110	3055	2.275.778,50	-	854.236,30		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	3	sim	Aquisição aquisição de habitação a cooperativa
38	20	910682755	42145434	19980303	3055	761.124,80	-	664.236,30		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	3	sim	Aquisição
39	20	910682755	42145434	19980821	3055	751.997,60	-	1.016.988,80	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	3		não veio
40		**910682755**	42145434			8.318.802,60	8.318.802,60				3		
129	20	960432988	23729984	19980212	3049	4.487.652,00	-	-		LIQ POUP HABIT. P/FINS LEGAIS	5		não veio
130		**960432988**	23729984			4.487.652,00	4.487.652,00				5		
25	20	906031605	29937596	19970109	3055	3.010.893,50	-	1.352,30		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	6		não veio
26		**906031605**	29937596			3.010.893,50	3.010.893,50				6		
77	20	944094211	2786617	19970114	3055	1.558.316,50	-	400.684,50		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	7	Não	Beneficiação
78	20	944094211	2786617	19981231	3055	800.125,20	-	470.114,90	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	7	Não	Beneficiação
79		**944094211**	2786617			2.358.441,70	2.358.441,70				7		
161	20	964142559	28000021	19980505	3055	508.193,00	-	1.944.790,70		LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	8		não veio
162	20	964142559	28000021	19980514	3055	58.991,90	-	1.886.524,70		LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	8		
163	20	964142559	28000021	19980521	3055	430.583,00	-	1.461.524,70		LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	8		
164	20	964142559	28000021	19980604	3055	1.254.441,50	-	224.987,70	PTE	LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	8		
165		**964142559**	28000021			2.252.209,40	2.252.209,40				8		
56	20	923879120	59641033	19970430	3055	1.517.903,00	-	567.920,30		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	10		não veio
57	20	923879120	59641033	19980323	3055	704.881,50	-	282.440,50		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	10		
58		**923879120**	59641033			2.222.784,50	2.222.784,50				10		
243	20	989536577	153172798	19981028	3055	1.201.686,20	-	1.010.651,00	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	11		não veio
244	20	989536577	153172798	19981112	3055	501.257,90	-	510.651,00	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	11		
245	20	989536577	153172798	19981207	3055	502.181,70	-	10.651,00	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	11		
246		**989536577**	153172798			2.205.125,80	2.205.125,80				11		
267	20	994625876	36008438	19980105	3055	1.000.372,80	-	167.837,70		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	12		não veio
268	20	994625876	36008438	19980525	3055	300.884,40	-	327.837,70	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	12		
269	20	994625876	36008438	19980720	3055	603.215,80	-	158.441,70	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	12		
270	20	994625876	36008438	19981113	3055	130.375,00	-	288.441,70	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	12		
271	20	994625876	36008438	19981113	3055	151.466,10	-	138.441,70	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	12		
272		**994625876**	36008438			2.186.314,10	2.186.314,10				12		
251	20	993175726	185942308	19980423	3055	2.025.052,10	-	128.558,40		LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	13		apresentou uma notificação de como foi
252	20	993175726	185942308	19981221	3055	128.584,10	-	4.640,00	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	13		fiscalizado no ano de 1997. As utilizações
253		**993175726**	185942308			2.153.636,20	2.153.636,20				13		foram efectuadas em 1998
107	20	956859314	2330523	19980803	3055	2.039.495,90	-	479.906,40	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	15	Não	Beneficiação
108		**956859314**	2330523			2.039.495,90	2.039.495,90				15		
247	20	989538905	176663773	19980605	3055	2.038.036,30	-	4.569,10	PTE	LIQ PARC. P.HAB. P/FINS LEGAIS	16	Não	apresentou fact.ª de 1999.
248		**989538905**	176663773			2.038.036,30	2.038.036,30				16		
171	20	964937474	95837	19980618	3055	2.016.866,20	-	3.328,60	PTE	LIQ PARCIAL POUP HAB. FINS LEG	17	Não	Beneficiação
172		**964937474**	95837			2.016.866,20	2.016.866,20				17		
81	20	944576592	86629537	19980303	3049	551.384,70	-	-		LIQ POUP HABIT. P/FINS LEGAIS	20		não veio
82		**944576592**	86629537			1.746.595,10	1.746.595,10				20		
		Total					45.752.115,30						

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

NOSSA REFERÊNCIA

Nº ENTRADA GERAL	DATA
Nº OFÍCIO SAÍDA GERAL	DATA
244-GAB	2002-05-08
Nº PROCESSO	DATA

SUA REFERÊNCIA

Nº OFÍCIO	DATA	Nº PROCESSO

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

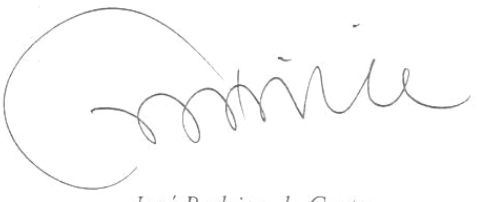
ASSUNTO:

CONTA POUPANÇA-HABITAÇÃO – AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Em cumprimento do despacho do Exmo Conselheiro Relator, junto envio a V. Exa a Informação nº 649/02 da DSBF e respectivos anexos, relativamente ao assunto em epígrafe:

Com os melhores cumprimentos.

O Subdirector-Geral,



José Rodrigo de Castro

SERVIÇO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO - Av. Eng.º Duarte Pacheco, n.º 28 - 1099 - 013 LISBOA ☎ 21 382 42 00 LINHA AZUL 21 382 06 00

BF / 8194

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

ASSUNTO: Conta Poupança-Habitação - Auditoria do Tribunal de Contas

E.G.Nº : 21460/02 **PROCESSO:** 2407/02

REGISTO N.º **INFORMAÇÃO N.º** 649/02

Confirmo.
À consideração superior
Em 2002.05.06

Concordo genericamente, com o conteúdo da presente informação.

De realçar, porém, que contrariamente ao referido na última parte da informação, já foi enviada para publicação a Portaria que aprovou os novos mod. declarativos de obrigações de terceiros a entregar por transmissão electrónica, a partir de 2003, onde se inclui o M/15, que também é anexo.

Por despacho de 08/05/02, cumpre-nos emitir parecer sobre o Relato de Auditoria sobre as CPH, proferido pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas (TC) no âmbito do seu processo nº 41/01 Audit – DAII. A Auditoria do TC incidiu sobre a avaliação do sistema de controlo dos benefícios fiscais da Conta Poupança-Habitação e do grau de acatamento das recomendações do TC por parte da DGCI. Remeta-se ao T.C.

Relativamente à avaliação do sistema de controlo dos BF da CPH implementado na DGCI, é de informar que se concorda na totalidade com as observações constantes de todo o Relatório e sintetizadas no ponto 1.1 do mesmo. 2002.05.08 - JOSÉ RODRIGO DE CASTRO Subdirector-Geral

Sobre este aspecto apenas teremos a acrescentar que à data da elaboração desta informação, continuamos a aguardar a publicação da Portaria regulamentar da Mod. 15 face às exigências introduzidas pelos DL nº 27/01 e DL nº 28/01, ambos de 3/2.

No que se refere ao último parágrafo das observações é oportuno precisar que o atraso na publicação da Portaria poderá inviabilizar a aplicabilidade das novas obrigações declarativas quanto ao exercício de 2001. Efectivamente, determinando o nº 6 do artº 18º do EBF – na redacção introduzida pelo DL nº 28/01 – que as Instituições Bancárias devem comunicar os movimentos das CPH, até 30 de Junho relativamente ao exercício anterior, afigura-se-nos que o atraso na publicação da Portaria (estamos em Maio) poderá implicar graves dificuldades quanto ao seu cumprimento por parte dos Bancos.

27/5

I

Em 2001, quando questionados por algumas instituições bancárias sobre a exigibilidade da entrega da declaração de acordo com os termos do novo regime da CPH, informámos que faltando a publicação da necessária Portaria regulamentar, seria de continuar a aplicar as obrigações declarativas tal como constavam do anterior regime das CPH.

Este ano, faltando menos de 2 meses para o termo do prazo, afigura-se-nos, que será irrealista esperar que as Instituições Bancárias possam poder vir a cumprir aquelas obrigações.

No que se refere às observações sobre a falta de um controlo centralizado das declarações, apenas nos cabe confirmar na totalidade o teor dessas observações.

A sugerida necessidade de implementação do controlo centralizado, bem como a importância da implementação de uma base de dados informática relativa a estes (e outros) benefícios fiscais, só pode ser por nós reconhecida.

Porém, pelo menos no que respeita à DSBF, a falta de recursos humanos, inviabiliza qualquer iniciativa que se pretenda tomar nesse sentido.

Quanto às Recomendações (ponto 1.2)

Na matéria da competência da DSBF, relevam as recomendações constantes dos quatro primeiros parágrafos.

Como é evidente, esta Direcção de Serviços procurará na medida do possível dar cumprimento às recomendações do TC.

Se no que respeita aos meios técnicos (ex. informáticos) se pode assinalar alguns progressos, embora para os objectivos pretendidos os mesmos ainda apresentem assinaláveis limitações, é na área dos recursos humanos que se registam as maiores carências. De facto, o trabalho de recolha e sistematização da doutrina administrativa relativa aos BF (da CPH e outros) que o TC assinala no Relatório (ponto 2.4.2 – Anexo D), encontra-se suspenso desde Março de 2001, devido à transferência da técnica encarregue desse trabalho para a Direcção de Finanças de Ponta Delgada.

Quanto à recomendação sobre a necessidade de proceder à emissão de instruções administrativas no sentido de uniformizar procedimentos, concorda-se na generalidade, sendo contudo de realçar um aspecto: a emissão de instruções administrativas da DGCI, não vinculativas para os particulares, aconselharia no caso das instruções para as instituições bancárias, a emissão de uma norma regulamentar, onde se defina o serviço central ou regional da DGCI competente para a recolha e tratamento, os serviços centrais ou regionais dos bancos responsáveis pela obrigação declarativa, e a documentação aceite ou não para suporte das movimentações das CPH.

Em conclusão, para além do exposto, concordamos com o teor do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais, 6 de Maio de 2002

O Inspector Tributário (Jurista),

(Victor Rodrigues)

VR/CPHauditTC.doc

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DO MINISTRO

Exmº Senhor
Secretário-Geral da Presidência do
Conselho de Ministros

Entrada 3653/02 e 659/02-Dip. Procº 3/2002

ASSUNTO: -Portaria que aprova os modelos de declarações para entrega por transmissão electrónica

Encarrega-me o Senhor Ministro das Finanças de junto remeter a V.Exª, em duplicado, a Portaria identificada em epígrafe e respectivos anexos, com pedido de publicação na I Série, Parte B, do Diário da República.

Com os melhores cumprimentos

JOSÉ RODRIGO DE CASTRO
Subdirector-Geral

O CHEFE DO GABINETE,

(José Castel-Branco)

C/C: SEAFiscais

/CD

S. R.

Ministério das Finanças

(a) .....

Portaria n.º .....

A informação com relevância fiscal que é comunicada no âmbito das designadas obrigações acessórias, constitui um precioso instrumento para o controlo cruzado e consequente avaliação da veracidade das declarações dos sujeitos passivos.

Todavia, o cumprimento destas obrigações em suporte papel, para além de potenciar erros, tem inerente um elevado peso de recolha de dados, facilmente ultrapassável com a utilização das novas tecnologias.

Neste sentido, na sequência de medidas análogas recentemente tomadas pelo Governo, torna-se obrigatória a entrega por transmissão electrónica, das declarações aprovadas pela presente Portaria.

Assim, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro e do artigo 144.º do Código do IRS, manda o Governo, pelo Ministro das Finanças, o seguinte:

1.º São aprovados os modelos de impressos das seguintes declarações:

- **Modelo 13** - VALORES MOBILIÁRIOS, WARRANTS AUTÓNOMOS E INSTRUMENTOS FINANCEIROS DERIVADOS - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 124.º do Código do IRS;

- **Modelo 14** - SEGUROS DE VIDA - RESGATES OU ADIANTAMENTOS DE SEGUROS DE GRUPO E SEGUROS INDIVIDUAIS EFECTUADOS ANTES DE DECORRIDOS CINCO ANOS APÓS A SUA CONSTITUIÇÃO - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 121.º do Código do IRS;

- **Modelo 15** - CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais;

- **Modelo 16** - PLANOS DE POUPANÇA EM ACÇÕES - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 204/95, de 5 de Agosto;

- **Modelo 17** - DÍVIDA PÚBLICA - NÃO RESIDENTES – OPERAÇÕES DE QUE TENHA RESULTADO REEMBOLSO ANTECIPADO DE IMPOSTO - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 88/94, de 2 de Abril;

Registado com o n.º ..... no livro de registo de diplomas
Presidência do Conselho, em ..... de ..... de 19 .....

S. R.

Ministérios das Finanças

- **Modelo 18 -** VALES DE REFEIÇÃO - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 126.º do Código do IRS;

- **Modelo 19 -** PLANOS DE OPÇÃO, DE SUBSCRIÇÃO, DE ATRIBUIÇÃO OU OUTROS DE EFEITO EQUIVALENTE - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 119.º do Código do IRS;

- **Modelo 32 -** SUBSCRIÇÃO E REEMBOLSOS DE FUNDOS DE POUPANÇA - REFORMA, POUPANÇA-EDUCAÇÃO E POUPANÇA - REFORMA/EDUCAÇÃO - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 122.º do Código do IRS;

- **Modelo 33 -** REGISTO OU DEPÓSITO DE VALORES MOBILIÁRIOS - para cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 125.º do Código do IRS.

2.º A obrigação declarativa a que se refere cada um dos modelos de impressos referidos no número anterior deve ser cumprida por transmissão electrónica de dados.

3.º Para efeito do disposto nos números anteriores, o sujeito passivo e o Técnico Oficial de Contas serão identificados por senhas atribuídas pela Direcção-Geral dos Impostos.

4.º Os sujeitos passivos obrigados ao envio, por transmissão electrónica de dados, das declarações referidas no n.º 1.º devem:

a) Efectuar o registo, caso ainda não disponham de senha de acesso, através da página das «declarações electrónicas» no endereço www.dgci.mailcom.pt;

b) Possuir um ficheiro com as características e estrutura de informação, a disponibilizar no mesmo endereço;

c) Efectuar o envio de acordo com os seguintes procedimentos:

1) Seleccionar «Entregar o modelo pretendido»;

2) Preencher a declaração directamente ou abrir o ficheiro previamente formatado com as características referidas na alínea b);

3) Validar a informação e corrigir os erros locais detectados;

4) Submeter a declaração;

5) Consultar, a partir do dia seguinte, a situação da declaração, devendo corrigi-la caso apresente erros, após a verificação de coerência com as bases de dados centrais, e imprimir o comprovativo, se a declaração estiver certa após validação central.

5.º A declaração considera-se apresentada na data em que é submetida, sob condição de correcção de eventuais erros no prazo de 30 dias, findo o qual é considerada sem efeito.

6.º No caso de falta de identificação do Técnico Oficial de Contas, a declaração será recusada considerando-se como não apresentada.

7.º A obrigatoriedade do envio, por transmissão electrónica de dados, das declarações a que se refere o n.º 1, é aplicável às que devam ser apresentadas a partir de 1 de Janeiro de 2003.

Em, 31 de Março de 2002

O Ministro das Finanças

(Guilherme d'Oliveira Martins)

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DECLARAÇÃO
(Artigo 18.º do EBF)

CONTAS POUPANÇA - HABITAÇÃO

MODELO **15**

1 NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO FISCAL DO DECLARANTE	2 NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO FISCAL DO TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS	3 ANO	4 CÓDIGO DO SERVIÇO DE FINANÇAS DA SEDE OU DOMICÍLIO FISCAL	5 DADOS DA DECLARAÇÃO
01	02	03	04	05 TIPO DE DECLARAÇÃO PRIMEIRA 1 ☐ SUBSTITUIÇÃO 2 ☐

6 RELAÇÃO DOS TITULARES

	06 NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO FISCAL DO TITULAR	07 NIB (NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO BANCÁRIA)	08 OPERAÇÕES EFECTUADAS			
			CÓDIGO	DATA MÊS	DATA DIA	MONTANTE
01						. . . ,
02						. . . ,
03						. . . ,
04						. . . ,
05						. . . ,
06						. . . ,
07						. . . ,
08						. . . ,
09						. . . ,
10						. . . ,
11						. . . ,
12						. . . ,
13						. . . ,
14						. . . ,
15						. . . ,
16						. . . ,
17						. . . ,
18						. . . ,

INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

OBSERVAÇÕES PRÉVIAS

Esta declaração é de entrega obrigatória pelas instituições depositárias que procedam à constituição de contas Poupança - Habitação, nos termos do D. L. n.º 27 / 2001, de 3 de Fevereiro, sempre que ocorra a constituição, entregas subsequentes ou mobilização de saldos, tal como previsto no número 6 do artigo 18.º do EBF.

DECLARAÇÃO

Quadro 1
Mencione neste quadro o número de identificação fiscal da entidade declarante.

Quadro 2
Mencione neste quadro o número de identificação fiscal do Técnico Oficial de Contas da entidade declarante.

Quadro 3
Indique o ano a que se reporta a declaração.

Quadro 4
Indique o código do serviço de finanças da sede ou domicílio fiscal da entidade declarante.

Quadro 5
Assinale com um X :

PRIMEIRA - quando se tratar da primeira declaração do ano a que respeitam os rendimentos.

SUBSTITUIÇÃO - quando se pretender inserir, modificar ou suprimir a informação que consta da declaração ou declarações já entregues.

Quadro 6 - RELAÇÃO DOS TITULARES
Indicar:

Campo 06 - O número de identificação fiscal do titular da conta, caso se trate de contas conjuntas, deve ser indicado o número de identificação fiscal do primeiro titular da conta;

Campo 07 - Número de identificação bancária da conta.

Campo 08 - Indicar:

O tipo da operação efectuada com um dos seguintes códigos:

1 - Entregas na constituição;
2 - Entregas subsequentes;
3 - Mobilizações nos termos do art. 5.º do Decreto - Lei n.º 27/2001 de 3 de Fevereiro;
4 - Mobilizações nos termos do art. 6.º do Decreto - Lei n.º 27/2001 de 3 de Fevereiro;

A data e o montante da operação.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL

NOSSA REFERÊNCIA

Nº ENTRADA GERAL	DATA
Nº OFÍCIO SAÍDA GERAL	**DATA**
262-GAB	**2002-05-14**
Nº PROCESSO	**DATA**

SUA REFERÊNCIA

Nº OFÍCIO	DATA	Nº PROCESSO

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

ASSUNTO: ***PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000 – ÀREA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS –***

Em resposta ao V/ Ofº 04357 de 7-5-2002, sobre o assunto em epígrafe, junto envio a V. Exa as seguintes Informações:

- Inf. nº 672/2002 da DSIRC
- Inf. nº 757/2002 da DSIRS.

Com os melhores cumprimentos.

O Subdirector-Geral,

José Rodrigo de Castro

IR. 029. 2002

Confirmo.
À Consideração superior
13.05.02

Concordo com o referido, estando certo que estão criadas condições para uma maior recolha e fiabilidade de informação à medida que esta seja transmitida por via electrónica.

Remeta-se ao T.C.
2002.05.14

PROC./IRC: 207/2002 **DIVISÃO: 3**

E.G./SAIR: **INFORMAÇÃO: 672 / 2002**

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000 – AREA DOS BENEFICIOS FISCAIS

DIPLOMA: **ARTIGO:**

ENTIDADE INTERESSADA: TRIBUNAL DE CONTAS

SEDE/MORADA: Av. Barbosa du Bocage, 61 - 1050-189 LISBOA

NIPC:

SERVIÇO REMETENTE:

1

INFORMAÇÃO

O Tribunal de Contas, citou esta Direcção Geral para, no prazo de 8 dias, lhe remeter comentários ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 – Área dos Benefícios Fiscais.

A previsão da despesa fiscal em IRC é bastante difícil dada a heterogeneidade do tecido empresarial português, onde coexistem cerca de 150.000 empresas de muito pequena dimensão, 1.000 empresas com mais de 5 milhões de contos de volume de negócios e apenas 80 grandes empresas (com volume de negócios superior a 50 M.C.).

Desta forma, a entrada na base de dados de uma única declaração pode conduzir-nos a estimativas significativamente diferentes das que até esse momento era possível efectuar.

Assim, as previsões da despesa fiscal em IRC, e designadamente no que se refere ao Orçamento do Estado do ano N, que são elaboradas no ano N-1 com base nos valores declarados no exercício N-3, e nas expectativas criadas à volta de alterações legislativas que entretanto possam ter sido publicadas, serão sempre e necessariamente falíveis.

Face a esta realidade, os comentários elaborados pelo Tribunal de Contas, no capitulo da despesa fiscal em IRC, reflectem a informação disponível nestes serviços, naquela data, e as limitações que a mesma apresenta.

Parece-nos, também, correcta a opção tomada relativamente às fontes de informação utilizadas nos dois anos em análise, uma vez que a margem de erro associada ao anexo dos benefícios fiscais é muito elevada para o exercício de 2000.

À consideração superior

DS IRC, 10 de Maio de 2002
A Inspectora Tributária

(Fernanda Monteiro)

2

Direcção-Geral dos Impostos
Direcção de Serviços de IRS — Sector de Estudos

Informação

Para: Director-Geral

Nº: 757/02 PROC. Nº: 1273/2002 E.G. Nº: 23349/2002 C/C:

Confirmo.
A Consideração Superior
2002-05-14
IRENE ANTUNES ABREU
Directora de Serviços

Confirmo os fundamentos justificativos das desvios entre previsão de despesa fiscal e valores apurados.
Remeta-se ao T.C.
2002.05.14
JOSÉ RODRIGO DE CASTRO
Subdirector-Geral

ASSUNTO/RESUMO:

PROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000

Em cumprimento do despacho de 2002.05.07, exarado sobre a citação do Tribunal de Contas ao Ex.mo. Sr. Director-Geral dos Impostos para efeitos da audição prévia do projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2000, para os efeitos previstos no artº 24º da Lei nº 6/91 , de 20 de Fevereiro, no que respeita ao IRS, cumpre informar o seguinte:

De um modo geral, concorda-se com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente, no que diz respeito ao montante global da despesa fiscal de 81,3 milhões de contos, valor que ficou aquém da previsão constante do relatório do OE/00 (89,2 Mc).

As razões justificativas do desvio entre a previsão e a realização constam do ponto 3. da Informação n.º 82/02 , de 24 de Janeiro, enviada ao Tribunal de Contas, na qual se refere: « Não desvalorizando os condicionalismos subjacentes às alterações da conjuntura económica, a existência da Cláusula de Salvaguarda, a transformação dos abatimentos ao rendimento em deduções à colecta e, ainda, o facto de se ter de efectuar uma avaliação antecipada do resultado de comportamentos futuros dos contribuintes em relação à utilização de benefícios fiscais, parecem ter sido os factores justificativos da margem de erro da previsão.

À consideração superior.

DSIRS, 14 de Maio de 2002

A Inspectora Tributária,

(Ana Maria Santos)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços dos Impostos Especiais Sobre o Consumo

Para: Exmo Senhor Director Geral do Tribunal de Contas
Fax nº: 217 936 033

De: Director Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

Cc:

Data: 2002-05-17
Nº saída: 000721
Operador: Filipe Couto
Nº páginas: 1 + 1

Nossa referência:
Vossa referência: DA II

Assunto: Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 - Área dos benefícios fiscais (pontos 5.6.1, 5.6.2 e 5.6.3)

Em referência ao vosso ofício nº 04358, de 7 de Maio de 2002, de seguida apresentam-se os merecidos comentários ao documento em epígrafe.

5.6.2.3 Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Nos termos do n.º 8 do artigo 15.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado «São também isentas de imposto as transmissões de triciclos, cadeiras de rodas, com ou sem motor, automóveis ligeiros de passageiros ou mistos para uso próprio de deficientes, de acordo com os condicionalismos do Decreto-Lei n.º 103-A/90, de 22 de Março, devendo o benefício ser requerido nos termos estabelecidos naquele diploma»
A concessão de isenção do IA ao abrigo do D.L. 103-A/90, arrasta consigo igualmente a concessão da isenção do IVA. No entanto nunca se chegou a efectuar o apuramento do montante destas isenções, só agora havendo um mecanismo informatizado que o permite determinar, com alguma aproximação.
Assim, em 1999 foi apurada uma despesa fiscal de 1 459 milhares de contos e, em 2000, uma despesa fiscal de 1 581 milhares de contos, ou seja houve um crescimento de 8,3%.
Por isso, julga-se necessário a sua referência no Quadro V 4.
No entanto, importa alertar que o montante indicado não reflecte a despesa fiscal efectiva, dado que a base de apuramento assenta apenas no valor de aquisição do veículo declarado pelo importador aos serviços aduaneiros acrescido do respectivo IA, não tendo em conta as margens comerciais do representante da marca e do respectivo concessionário, sobre as quais se repercute igualmente a isenção, uma vez que não é possível aos serviços aduaneiros proceder à sua quantificação, que ocorre a jusante da sua intervenção. (estima-se entre 250 000 a 300 000 contos)
Também as isenções de IVA na aquisição de triciclos e cadeiras de rodas não se encontram quantificadas, dado que não são objecto de Declaração Aduaneira de Veículo (DAV), e, por isso, não são apuradas pelo sistema informático, embora, neste caso, o respectivo montante tenha uma expressão muito reduzida.

5.6.2.4 Imposto Automóvel (IA)

Não se suscitam quaisquer comentários

Rua da Alfândega, nº5 - r/c - 1149-006 LISBOA
daiec@dgaiec.min-financas.pt
Tel. +351 218 813 735
Fax +351 218 813 982

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Fax nº: 217 936 033
Direcção de Serviços dos Impostos Especiais Sobre o Consumo

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Em matéria de comentários não se suscitam outros para além daqueles constantes no documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

A. Brigas Afonso
Subdirector-Geral

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

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

Sua referência	*Sua comunicacão de*	*Nossa referência*	*Data*
Of.º4894	24/05/2002	Nº. 424 15/B/559-1/DSCO	

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2000 – MOVIMENTO DA DÍVIDA – OBSERVÂNCIA DOS LIMITES FIXADOS NA LEI DO ORÇAMENTO – ENDIVIDAMENTO DOS FSA.

Em satisfação do solicitado, sou a informar V. Ex.ª que o Parecer em análise, não merece quaisquer comentários por parte desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos pessoais

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf.

DGTC 06 06'02 13685

Rua da Alfândega, 5 - 2º 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57 - 6.º
1050 Lisboa - PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Email: info@igcp.pt

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Dr . João Pinto Ribeiro
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 5863
Lisboa, 3 de Junho de 2002.

Assunto : Parecer sobre a CGE/2000 – Anteprojecto – Movimento da Dívida Directa e Apreciação da Gestão e Relatório de Auditoria à Gestão da Dívida Pública Portuguesa durante o ano de 2000. V.Ref.ª 4846 , de 23 de Maio de 2002.

Tendo presente o ofício de V. Exa. referido em epígrafe cumpre-me, em anexo, remeter os comentários ao projecto de Parecer.

Relativamente ao "Relatório de Auditoria à Gestão da Dívida Pública Portuguesa durante o ano de 2000", elaborado pelo Prof. Dr. Azevedo Pereira, nada nos oferece dizer para além do constante nos comentários ao Parecer sobre a CGE/2000.

Mais se informa que não existe, da parte deste Instituto, qualquer óbice à divulgação dos elementos constantes no projecto de Parecer à CGE /2000.

Com os melhores cumprimentos.

Vasco Pereira
Presidente do Conselho Directivo

Anexo: Comentários ao Parecer à CGE/2000.

Instituto Público
Pessoa Colectiva n.º 503 756 237

DGTC 11 06'02 13954

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

COMENTÁRIOS DO IGCP AO PROJECTO DE PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Avaliação dos Sistemas de Informação (ponto 6.5.1)

Sobre a avaliação do sistema que produz a informação de gestão, o parecer faz menção de desvios na avaliação do valor de mercado da carteira de dívida pública produzida pelo sistema de informação Finance-Kit.

O sistema Finance-Kit foi implementado no IGCP na sequência de um processo de selecção em que foram definidos como principais requisitos os seguintes: o sistema deveria garantir uma base de dados abrangente e única de todas as operações da carteira da dívida, que permitisse o tratamento das operações desde a sua génese (no *front-office*) até ao seu processamento e contabilização no *back-office*; o sistema deveria ter capacidade para processar os instrumentos financeiros da carteira exigindo-se que fosse sólido na geração e tratamento dos respectivos *cash-flows*; o sistema tinha que ser de fácil utilização, por forma a que nele pudessem trabalhar (introdução de dados e consultas) todas as unidades de estrutura do IGCP, o que por si só contribuiria decisivamente para a qualidade da base de dados.

O sistema seleccionado (Finance Kit da Trema) revelou uma boa adequação a esses critérios embora fosse reconhecido desde os testes que apresentava algumas insuficiências em matéria de avaliação de certos tipos de transacções e no apuramento do valor de mercado da carteira.

Relativamente ao primeiro aspecto, relevante no momento em que são negociadas as transacções, foi considerado que poderia ser superado pela utilização simultânea de outros sistemas paralelos de avaliação (Bloomberg) e pela prática de serem pedidas cotações para a mesma transacção a várias entidades.

O segundo aspecto entendeu-se não ser crítico, na medida em que o valor de mercado duma carteira desta natureza e dimensão é um valor necessariamente teórico e efémero (varia ao segundo em função da volatilidade dos preços no mercado), sendo sempre um valor aproximado dada a impossibilidade de se obterem, em cada momento, cotações de mercado para todos os instrumentos.

Na gestão da dívida, o valor de mercado da carteira de dívida é um indicador importante sobretudo para efeitos de análise relativa da carteira face ao *benchmark*, e para esse efeito as insuficiências detectadas no sistema (o cálculo dos factores de desconto que não coincide com os valores teoricamente correctos calculados pelo IGCP com diferenças na 5ª ou 6ª casa decimal e a pouca sofisticação do método de interpolação de taxas que é utilizado) não foram consideradas relevantes.

Contudo, pode acrescentar-se que está já em fase de implementação uma nova versão do Finance-Kit, e que os testes feitos até à data revelam uma melhoria significativa na correcção e sofisticação dos cálculos em causa.

Desempenho da carteira face ao benchmark em 2000 (ponto 6.5.6.)

O parecer solicita que o IGCP se pronuncie sobre o desempenho da carteira a valores de mercado em 2000 que se apresentou menos favorável que o do *benchmark*.

A gestão de uma carteira de activos/passivos financeiros envolve sempre um certo posicionamento em termos de risco de taxa de câmbio e de juro. Os cenários previstos pelo IGCP para evolução das variáveis financeiras relevantes, essencialmente no que diz respeito à evolução cambial do euro, não se vieram a

verificar e assim das opções feitas pelo IGCP neste período, em função desse cenário, resultou um desempenho negativo da carteira face ao *benchmark*.

A alteração do *benchmark* a meio do ano, e acima de tudo a incerteza quanto ao momento efectivo em que essa substituição iria ocorrer, dificultaram consideravelmente as tomadas de decisão quanto ao posicionamento estratégico da carteira na primeira metade do ano, designadamente em termos de risco de taxa de juro. Durante uma parte significativa do ano a carteira real esteve bastante longa em *duration* face ao *benchmark* antigo mas veio-se a revelar neutra face à nova carteira de referência aprovada em Julho.

Por outro lado, é de referir que o cenário de evolução das taxas de juro que se veio a verificar em 2000, aliás mais concretamente nos últimos 2 meses do ano, divergiu sensivelmente do cenário em que se baseou a definição da estratégia de gestão adoptada em 2000. Em termos de curva de rendimentos do Euro, ao longo do 1º semestre, posicionou-se a carteira de modo a poder beneficiar de uma subida dos *yields* e de uma diminuição da inclinação da curva. Este foi de facto o cenário que se verificou até ao fim de Setembro mas, a partir dessa data, e muito acentuadamente em Dezembro, verificou-se uma inversão dessa tendência, que eliminou os ganhos acumulados até essa data.

No que diz respeito à vertente cambial, não foi prevista uma desvalorização tão acentuada do Euro como a que se verificou ao longo do ano, pelo que a manutenção na carteira de posições em moedas não Euro, em especial no dólar, ainda que de peso reduzido, acabou por determinar em grande parte o desempenho negativo da carteira face ao *benchmark*.

Informação sobre custo cash-flow e o custo orçamental da carteira (ponto 6.5.6.)

Refere o parecer que a informação relativa o *custo cash-flow* e o *custo orçamental* prevista nas "Orientações para a Gestão da Divida Directa do Estado" não tem sido apresentada pelo IGCP.

Com efeito, essas normas prevêem que, no final da cada trimestre, o IGCP deve elaborar, para ser enviado ao Ministro das Finanças, um relatório de gestão contendo a seguinte informação:

- Financiamento e Gestão da Carteira (análise do trimestre anterior, e estratégia para o trimestre seguinte)
- Valorização da Carteira Ajustada e da Carteira de Referência no início e no final do trimestre, em termos nominais e em valores de mercado.
- Custos da Carteira Ajustada e da Carteira de Referência no trimestre avaliados em termos de custo orçamental, custo *cash-flow* e custo *marked-to-market*.
- Indicadores de risco de mercado da Carteira Ajustada e da Carteira de Referência de acordo com os indicadores de risco acima definidos
- Evolução dos desvios nas medidas de risco relativamente à Carteira de Referência e aos limites estabelecidos.
- Indicadores de acompanhamento do risco de crédito associado à Carteira Ajustada, contendo ainda uma lista actualizada das contrapartes aprovadas, e eventuais comentários às alterações, no tempo, dessa lista.

Estes elementos têm vindo a ser produzidos regularmente excepto no que se refere ao custo cash-flow e orçamental da carteira ajustada (se bem que o sejam para a carteira total e foram disponibilizados à DGTC) e do benchmark, e o indicador de risco BaR.

É uma lacuna que se deve a factores de ordem operacional e conceptual, que estão em vias de ser resolvidos, prevendo-se para 2002 a construção de um primeiro modelo de apuramento do CaR, e que

sejam calculados os indicadores de custo cash-flow e orçamental, para as duas carteiras, para o período de 2000 (data de implementação do FinanceKit) a 2002.

Modelo de gestão de risco desenvolvido (pontos 6.1.2. e 6.5.2)

Sobre o desenvolvimento e a adopção de um modelo de gestão de riscos para a carteira da dívida pública, matéria que é objecto do parecer nos pontos 6.1.2.e 6.5.2, entende o IGCP fazer um comentário de enquadramento da sua actuação.

Como é referido no relatório do consultor externo, o desenvolvimento de um modelo de gestão de risco para carteiras de dívida soberana é um processo complexo, onde não existe um "corpo teórico de conhecimento que permita identificar de forma precisa o procedimento correcto a adoptar na especificação do modelo correspondente ao *benchmark*". Também não existem "práticas" de mercado que permitam validar o modelo desenvolvido pelo IGCP.

Num tal contexto, o IGCP tem procurado prosseguir o desenvolvimento desse modelo com alguma prudência e através de passos seguros, sendo de referir nomeadamente:

- A adopção de um período experimental para aferição do modelo e suas implicações (práticas e teóricas);
- A apresentação do trabalho desenvolvido em diversos fora de discussão e conferências, internas e externas (apresentações em universidades e no Banco de Portugal, reuniões com bancos de investimento, conferências do FMI e da OCDE, grupos de discussão sobre gestão de risco com outros emitentes), tentando assim obter comentários críticos ao modelo e suas hipóteses, no sentido de o tornar progressivamente mais robusto.
- O esforço de contínuo aperfeiçoamento do modelo. Por exemplo, o modelo assenta actualmente numa base de pure liability management, o que se deveu não a uma convicção teórica mas à necessidade de levar este projecto fundamental por fases. Neste momento, está-se a analisar a hipótese de introduzir uma componente de asset/liability management, quanto mais não seja para testar a robustez das soluções a outro tipo de pressupostos/teorias.
- O investimento em formação específica para os técnicos do IGCP envolvidos nesta área.
- A informação à Tutela de todos os desenvolvimentos, erros e lacunas que vão sendo feitos ou detectados nesta matéria, assumidamente sensível.

Apesar de o IGCP continuar a investir no aperfeiçoamento do modelo, existe a convicção de que não é possível atingir um modelo perfeito e imutável[1] e que o modelo que tem vindo a ser aplicado, apesar das suas insuficiências, constituiu um passo importante na explicitação de objectivos e de riscos e no controlo da gestão, face à situação anterior. O impacto e reconhecimento que o modelo global de gestão de risco desenvolvido e aplicado pelo IGCP está a ter noutros gestores de dívida[2] parece suportar essa convicção.

---

[1] Quanto mais não fosse porque as restrições à gestão estão, neste domínio, em constante mutação, e um benchmark de performance, tal como a carteira real, têm que ter em conta estas restrições. Mas também porque todos os modelos padecem, em maior ou menor grau, da dependência dos respectivos pressupostos, o que é particularmente verdade quando se verificam alterações estruturais como foi por exemplo a criação do Euro.

[2] E que se consubstancia em pedidos regulares de visitas por parte de outros soberanos, e de solicitações de participação em grupos de trabalho ou conferências de organismos internacionais

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

21.MAI02 10646 -

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

V/ Ref.ª
Of.º n.º 4460, de 10.05.02
Proc. Parecer CGE/2000

N/ Ref.ª
DRRF-DRR/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo à "Aplicação dos empréstimos " e à "Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades"

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação n.º 825/02, de 21.05, que contém os comentários da DGT sobre aquele Projecto de Parecer.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 22 05 02 12509

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 825/02 DATA 21/05/02	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO

PARECER	DESPACHO
	Concordo. Recomenda-se cópia da presente informação ao R. 21.5.2002 MARIA DOS ANJOS NUNES EXPOSTA DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DRRF-DRR/GAI – Informação n.º 12/2002, de 20 de Maio**

V/ Ref.: **Nota n.º 117/HF/2002, de 16.05, da DRR**

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativo à "Aplicação do produto dos empréstimos" e à "Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades"**

2222
005.04

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

Através do Despacho de 18.05.02, do Senhor Subdirector-Geral do DRRF, foi enviado ao GAI a Nota n.º 117/HF/2002, da mesma data, junta em anexo, a fim de ser preparada a resposta a enviar à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, na sequência do ofício desta com o n.º 4460, de 10 de Maio de 2002, que citou a Senhora Directora-Geral para, querendo, remeter, no prazo de dez dias, os comentários sobre o Anteprojecto acima referenciado.

Da análise do Anteprojecto em causa e respectivo cotejo com o teor da aludida Nota Interna, bem como dos contactos que se mostraram necessários a nível do DRRF, o GAI perfilha o que na mesma é explicitado, pelo que se dá conta a seguir do seu conteúdo, o qual, a merecer concordância superior, propomos que seja enviado à Direcção-Geral do Tribunal de Contas como comentários da DGT.

Assim:

1. Ponto 6.6.3. – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

De acordo com entendimento anteriormente explicitado por esta Direcção-Geral relativamente ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, o limite de endividamento estabelecido para 1999 foi de 557 243 144 contos e não de 675 243 144 contos como é referido no anteprojecto em análise (página VI.6).

Esta divergência deve-se ao facto da Direcção-Geral do Tribunal de Contas ter incluído no cálculo do limite de endividamento estabelecido para 1999 o acréscimo fixado para financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, previsto na Lei n.º 176-A/99, de 30 de Dezembro (Lei que alterou o Orçamento do Estado para 1999), destinado à regularização de responsabilidades dos serviços integrados no SNS (118 000 000 contos).

De facto, a DGT não tem considerado este acréscimo na determinação dos limites de endividamento porque a Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000, ao estabelecer os novos limites anuais, não teve em conta a rectificação efectuada à Lei n.º87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1999).

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

Assim, na perspectiva da DGT, o cálculo do limite de endividamento para 2000 deveria ser explicitado da seguinte forma:

	(em contos)
Limite de endividamento para 1999	557 243 144
Operações autorizadas em 1999	-332 224 468
Montante não utilizado em 1999	225 018 676
Montante indicado no art.º 86.º da LOE/2000	+50 000 000
Limite de endividamento para 2000	275 018 676

Deste modo, o montante não utilizado da autorização foi de apenas 275 018 676 contos.

Ainda na página VI.6., relativamente à forma como têm sido fixados os limites de endividamento público destinados à cobertura financeira das assunções e regularizações, parece de salientar que existe grande dificuldade em prever este tipo de operações, quer em relação ao número de operações a concretizar quer em relação ao montante envolvido.

No final do ponto 6.6.3., mais concretamente no primeiro parágrafo da página VI.8, é referido que as operações realizadas ao abrigo do art.º 77.º e 78.º da LOE/2000 que não foram liquidadas pelo IGCP não foram orçamentadas e foram pagas ilegalmente por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto dos empréstimos emitidos no ano ao abrigo do art.º 86.º da Lei do Orçamento.

Relativamente a estas afirmações a DGT salienta, mais uma vez, que estas operações foram realizadas e superiormente autorizadas ao abrigo dos art.ºs 77.º e 78.º da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000, tendo a cobertura financeira prevista no art.º 86.º da mesma Lei, ou seja, por utilização de Dívida Pública emitida com esta finalidade.

Assim, não se nos afigura correcto afirmar que as operações foram pagas ilegalmente por operações específicas do Tesouro.

Salienta-se ainda que o produto da Dívida Pública emitida com esta finalidade em 2000 foi depositado numa conta de Operações Específicas do Tesouro, a qual dá cobertura financeira às operações em causa.

2. Ponto 6.3.2. – Regularização de responsabilidades

6.3.2.2. – GAPA – Grémio dos Armadores de Pesca do Arrasto

6.3.2.2.1. – Regularização da dívida do extinto GAPA ao BTA

Na página VI.12, a data-valor da operação referida na última linha do último parágrafo não foi 11.01.2000, mas sim 11.01.2001.

3. Finalmente, a título meramente informativo, afigura-se de salientar relativamente ao Relato sobre "Assunção de Passivos e Regularização de responsabilidades" em 2000 o seguinte:

i. Quanto ao teor do 3.º e 4.º parágrafos da página 4, esclarece-se que a regularização das dívidas da Fundação Ricardo Espírito Santo Silva teve como objectivo a anulação de dívidas desta Fundação à DGT, razão pela qual não foi mais do que um mero movimento contabilístico.

Não houve mais troca de informação entre as duas Direcções de Serviços do DRRF porque esta operação não teve qualquer impacto sobre o montante utilizado do plafond nem teve como contrapartida a utilização de Dívida Pública emitida com esta finalidade.

ii. Na página 27, no penúltimo parágrafo, o montante referido de 8 826 622$00 é, efectivamente, de apenas 882 622$00.

À consideração superior

O Director do GAI,

Alcides Pimentel

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 4890/SPC
Lisboa, 15 de Maio de 2002

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo à "Aplicação do produto dos empréstimos" e à "Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades"

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 4459, de 10 do corrente, cumpre-nos informar nada haver a acrescentar ao teor do Parecer.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

DGTC 16 05 02 11994

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

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

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. n.º 4452	10/05/2002	Nº. 376 15/B/559-1/DSCO	2002-05-15

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000 RELATIVO À "APLICAÇÃO DO PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS" E À "ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E REGULARIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES".

Em satisfação do que nos é pedido, pelo ofício em referência, sou a informar V. Ex.ª que o Anteprojecto de Parecer em causa, no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, não merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. ____

DGTC 16 05 02 11944

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 4917/SPC
Lisboa, 15 de Maio de 2002

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo às Amortizações e encargos com a dívida pública

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 4400, de 9 do corrente, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 6.7.1 – A importância de 3 363 063$90 corresponde a comissões restituídas pelos Agentes Pagadores, em virtude dos pagamentos dos encargos da dívida não se terem verificado. Assim a referida importância encontra-se incluída na reposição não abatida efectuada em 22 de Maio de 2001 (630 797 865$75).

Ponto 6.7.2 – No Quadro VI.2, a coluna relativa a 1998, deverá ser rectificada em virtude da alteração à "Conta de gerência de 1988 – IGCP – c/Encargos da dívida pública" enviada a esse Tribunal através do n/ofício nº 1328, de 22 de Fevereiro de 2000.
Também no Quadro VI.3, a coluna relativa a 1998, deverá ser rectificada face à alteração atrás referida. Na coluna relativa a 2000, encontra-se incluído o valor de 9 524 486 em amortizações quando deveria ser em juros. Assim o valor constante em amortizações deve ser de 543 854 470 e em juros de 940 606 104.

Ponto 6.7.3 - Relativamente aos resultados dos swaps o IGCP tomou a iniciativa junto do Governo da clarificação do método de contabilização dos fluxos associados a estas operações. Assim, o número 4, do artigo 6º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, prevê que estes fluxos sejam tratados de acordo com regras próprias a definir naquele diploma. O dispositivo daquela lei é todavia omisso sobre as regras a aplicar pelo que o IGCP prossegue as suas diligências no sentido de as mesmas virem a ser explicitadas.

Ponto 6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

No Quadro VI.8, na coluna relativa a 2000, faltou incluir nas "Despesas com depósitos por TPA", o valor de 194 608, pelo que o total deverá ser de 2 332 565 198. Também a coluna de "Variação", deverá ser rectificada no que se refere a "Despesas com depósitos por TPA", "Despesas com o Euroclear" e "Despesas com a Clearstream".

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Ponto 6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

Comissões pagas aos CTT

O anteprojecto refere que se verificou em 2000 face a 1999 um aumento de 291,9 mil contos no valor das comissões pagas aos CTT apontando que esse aumento está associado à entrada em vigor de novas regras de cálculo das comissões a pagar aos CTT relativas à comercialização dos Certificados de Aforro (CA).
Com efeito, em Março de 2000 entrou em vigor um Protocolo estabelecido entre o IGCP e os CTT que veio alterar não apenas as regras de cálculo do valor das comissões mas também e sobretudo os mecanismos de liquidação dos saldos resultantes da intervenção dos CTT na subscrição e amortização de CA.
No que respeita ao valor das comissões, estas passaram a incluir uma parte fixa paga trimestralmente (que se pretendeu correspondesse a uma compensação pelos investimentos e recursos fixos disponibilizados pelos CTT para essas funções) e uma parte variável paga mensalmente em função dos valores processados em cada mês pelos CTT (valores subscritos mais valores amortizados). Isto constituiu uma alteração das anteriores regras em que o valor da comissão era determinado apenas por uma percentagem sobre o valor das subscrições feitas pelos CTT.
No que respeita à liquidação dos saldos, o Protocolo veio não só encurtar os prazos médios de liquidação como, através do mecanismo dos juros compensatórios, veio praticamente anular os impactos financeiros da existência desses saldos. Esta situação passou a ser fundamentalmente diferente da que antes era praticada em que os CTT eram permanentemente devedores ao Estado, sem qualquer compensação financeira, de um saldo médio equivalente às subscrições de 22 dias menos as amortizações de 3 dias.
Assim, ao contrário do que acontecia anteriormente em que existia um custo substancial para o Estado, de valor não explicitado, associado aos juros de certificados subscritos nos CTT e cujo produto só era entregue ao Tesouro semanas mais tarde, o Protocolo veio praticamente eliminar este custo passando o valor das comissões pagas a reflectir o custo total da intervenção dos CTT em matéria de comercialização de CA.
Aliás para efeitos de comparação entre o ano de 1999 e 2000, haveria que ter em consideração o facto de as subscrições efectuadas aos balcões dos CTT terem sofrido um aumento na ordem dos 50 %. Também a taxa a qual estava indexada a comissão de angariação dos CTT (6 % s/a TD3) teve igualmente um incremento no ano de 2000.

Em relação às comissões com o Tesouro Familiar o aumento verificado resulta da amortização final do "Tesouro Familiar 1995" sobre a qual incidiu a comissão de 0,1 %o, ter ocorrido no ano de 2000.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

DGTC 16 05'02 11995

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

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

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. n.º 4401	09/05/2002	Nº. 377 15/B/559-1/DSCO	2002-05-15

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000 RELATIVO ÀS AMORTIZAÇÕES E ENCARGOS COM A DÍVIDA PÚBLICA.

Em satisfação do solicitado no ofício em referência, sou a informar, que o Anteprojecto de Parecer em causa não nos merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. ____

DGTC 17/05/02 12179

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

07.MAI02 09884 .

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

V/ Ref.ª
Of.º n.º 3795, de 19.04.02
Proc. N.º CGE-DG./02-DA I.2

N/ Ref.ª
DIFE-DAF/GAI

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – Dívida Garantida

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação DAF/GM n.º 16, de 6.05.02, que contém os comentários sobre aquele Projecto de Parecer.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 09 05'02 11169

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

URGENTE

De: DEPARTAMENTO DE INTERVENÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 759/02	
DATA 7/5/02	

PARECER	DESPACHO
Visto. À consideração da Sra DGT. 07.05.02 Maria Isabel Vicente Subdirectora-Geral	Visto. Remeta-se conforme o proposto. 7.5.2002 MARIA DOS ANJOS NUNES DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DAF/ GM nº 16, de 6 de Maio de 2002**

V/ Ref.: **Gab. DG nº 2445, de 22 de Abril de 2002**

ASSUNTO: **COMENTÁRIOS AO ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2000**
DÍVIDA GARANTIDA

Entrada 2759
Data 7.5.02

O Tribunal de Contas remeteu, no dia 19 de Abril de 2002, para conhecimento e eventuais comentários, o anteprojecto de parecer sobre o excerto da Conta Geral do Estado (CGE) de 2000 relativo à dívida garantida.

O parecer, bem como o "Relato de Auditoria" anexo, descreve as operações financeiras efectuadas no ano de 2000 e os movimentos que ocorreram no decurso desse ano, nas operações objecto da garantia do Estado, com reflexo nas responsabilidades assumidas e nas efectivas, e formula algumas recomendações que entendemos dever comentar.

- No **ponto 6.8.1.1**, refere o TC que o despacho de autorização da prestação da garantia deve referir de forma explícita a concretização do conceito " interesse para a economia nacional subjacente". A este propósito julga-se de referir que, embora formalmente os despachos de então não contenham a referência expressa ao interesse público, deve salientar-se que tal condição tem sempre constituído factor de elegibilidade para a formulação de todas as propostas de concessão da garantia do Estado. Julga-se que o próprio Tribunal reconhecerá que as operações garantidas em 2000 corresponderam àquele conceito, na medida em que as mesmas foram concedidas a operações de investimento no sector dos transportes (METRO, CP, REFER e ANAM), reconhecidamente do interesse nacional. Acresce referir que, a partir de 2000, tem-se referido de forma explícita a concretização do referido conceito.

- **No ponto 6.8.2.**, o TC recomenda, à semelhança de anos anteriores, que a Lei 112/ 97, de 16 de Setembro, seja objecto de intervenção legislativa de forma a obrigar os mutuantes a informar a DGT sobre a realização de amortizações de capital e pagamento de juros ou o seu incumprimento. Embora esta recomendação corresponda à intenção da DGT já manifestada junto do Tribunal, deve referir-se que hoje são poucos os casos de empres+as que não prestam informação atempada sobre os movimentos das operações garantidas.

- **No ponto 6.8.2.1.2.** o Tribunal identifica divergências apuradas em relação a três garantias relativas a empréstimos contraídos na ordem interna: Beirafrio, Lupal e Fábrica de Tecidos Moreirense.

Relativamente à **Beirafrio**, o TC insiste em referir que a DGT indica como valor das responsabilidades assumidas um valor (PTE 272 737 750) diferente do que foi por ele apurado (PTE 272 710 392, 90), parecendo não ter entendido que o valor registado por estes serviços corresponde ao efectivamente garantido pelo Estado, conforme a DGT teve oportunidade de elucidar aquando do contraditório ao Parecer da CGE de 1999. De facto, informámos o Tribunal de que o montante garantido "terá de resultar da conjugação do despacho com os termos do contrato de empréstimo" i.e. o despacho refere que a percentagem garantida corresponde a 33,33% do empréstimo, mas em termos exactos, de acordo com as cláusulas contratuais, a percentagem é de 33,3333435%, resultante de uma média de 25% de cobertura dos créditos a consolidar e de 50% do financiamento adicional.

O TC diz ainda desconhecer o motivo pelo qual o valor apurado pela DGT para as responsabilidades efectivas relativas a esta mesma operação, não é coincidente com aquele que o Tribunal julga dever ser. Também aqui o TC ignora a explicação que lhe foi prestada e que justifica igualmente a diferença por si referida. Nestes termos, o Tribunal deveria aplicar aquelas percentagens às parcelas que integram o total das utilizações para obter o valor das responsabilidades assumidas conforme valor reportado pela DGT: (545 475 000*0,25)+(260 241 465*0,5)= 266 489 482,50.

Em relação à **Lupal** e à **Fábrica de Tecidos Moreirense,** o Tribunal refere não ter apurado novos elementos que esclarecessem definitivamente sobre o valor da dívida destas empresas garantido pelo Estado. De facto estes processos encontram-se em apreciação jurídica, pelo que se julga que, até à obtenção de despacho, não se justifica alterar os valores que têm sido reportados na posição das responsabilidades do Estado.

- No ponto 6.8.5., o TC constata que o saldo não utilizado do *plafond* das garantias fixado na lei do OE 2000 representa um valor muito superior ao necessário. Reconhece-se que seria desejável que tal não acontecesse, embora se deva referir que a DGT se vê confrontada com previsões que a ultrapassam, efectuadas pelos potenciais beneficiários, e mesmo estes muitas vezes deparam com impedimentos inesperados e impostos por terceiros. Em todo o caso, refere-se que no ano em curso a DGT propôs um *plafond* que julga ser mais realista, em função da experiência dos últimos anos.

- **No ponto 6.8.6.1**, o Tribunal pede para que a DGT o esclareça sobre se as prestações de juros pagas à CGD em execução da garantia do Estado à operação do CNEMA resultaram da aplicação da Lisbor 6m, reportada ao dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros ou ao segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros. O Tribunal, ao consultar o processo teve naturalmente a oportunidade de verificar que os serviços detectaram em 2001 que a data de reporte da taxa de juro deveria ser a do 2º dia útil e não a do 1º como foi considerado nos dois últimos anos. Assim, no ano passado, pediu-se à CGD que reformulasse o pedido de pagamento dos juros com base na Lisbor em vigor no 2.º dia útil anterior ao início do período de contagem de juros.

- **No ponto 6.8.6.2.,** o Tribunal referindo-se ao pagamento de juros de mora ao BEI, pela execução das garantias sobre as operações de Lomé, reconhece as diligências que a DGT desenvolve para obviar a cobrança de moras crescentes e recomenda que as mesmas se mantenham.

No ponto 6.8.7.2., o TC constata que a DGT retirou da posição das responsabilidades referentes ao ano económico de 2000 a operação da SOSUL garantida pelo IFT, tão só na sequência da informação, prestada por este, de extinção por novação. Alertados os nossos serviços, ainda durante o processo de auditoria efectuado junto da DGT, para a necessidade de obtenção de informação adicional sobre esta figura "extinção por novação", fomos informados pelo IFT de que a extinção carecia de confirmação judicial. Por este facto decidimos reintegrar a operação na posição das responsabilidades referentes ao ano económico de 2001.

À consideração superior.

A Directora
Graça Montalvão

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57 - 6.º
1050 Lisboa - PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Email: info@igcp.pt

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

N/ Ofício nº 4100
Lisboa, 24 de Abril de 2002

Assunto : Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Em referência ao V. Ofício nº 3793 de 19 de Abril venho comunicar que o IGCP não tem comentários a apresentar à minuta de parecer que nos foi enviada para apreciação relativa à Conta Geral do Estado de 2000 – Capítulo 6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Com os melhores cumprimentos.

Vasco Pereira
Presidente do Conselho Directivo

Instituto Público
Pessoa Colectiva n.º 503 756 237

DGTC 26 04 '02 10199

Proc. nº CGE-DG/02-DA I.2

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro:

O **Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo** (adiante IFT), notificado para os efeitos do disposto no nº 4 do art. 24º da Lei nº 6791, de 20 de Fevereiro, dos termos do nº 6.8.7.1 (concessão de garantias) do projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, vem formular os comentários seguintes:

1. Efectivamente, o IFT não cobrou qualquer taxa de garantia à Caixa Geral de Depósitos, SA por força da fiança por este Instituto prestada à indicada instituição bancária no âmbito da operação financeira associada à organização do Torneio "Masters" de Ténis do ano 2000.

2. De acordo com os termos do projecto de Parecer, a não previsão duma taxa de garantia é ilegal por violação do disposto no art. 23º da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro.

3. O IFT, porém e ressalvado o devido respeito pela posição diversa por esse Alto Tribunal sustentada, entende que a não cobrança de qualquer taxa de garantia não consubstancia uma ilegalidade.

4. Efectivamente, o indicado art. 23º da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro limita-se a preceituar que as taxas de garantia a cobrar pelo Estado são objecto de definição regulamentar, através de despacho do Ministro das Finanças.

5. Ora, deste enunciado normativo *não decorre* que *todas* as garantias prestadas pelo Estado devam ser remuneradas, não se podendo excluir que o previsto despacho do

Ministro das Finanças venha a isentar algumas operações da aplicação de taxas de garantia.

6. Se quanto às garantias a prestar pelo Estado em sentido estrito a previsão legal não consente a dedução de qualquer princípio de *remuneração necessária*, por identidade de razão a lei não consente a dedução desse princípio de remuneração necessária quando as garantias sejam prestadas por outras entidades públicas, entre as quais o IFT.

7. A opção tomada, tendo presente a interpretação que antecede, justificou-se pelo manifesto interesse público da realização do Torneio "Masters" de Ténis.
   Com efeito, caso fosse aplicada qualquer taxa de garantia à Caixa Geral de Depósitos, SA, esta repercutiria o custo em que assim incorreria na esfera patrimonial dos ordenadores da garantia bancária que emitiu. Circunstância esta que teria por consequência directa o acréscimo dos custos de organização do evento.
   Sucede, justamente, que a operação financeira montada para a realização do Torneio "Masters" de Ténis pressupôs a confluência dos mais diversos apoios e patrocínios, públicos e privados, que permitissem o desagravamento dos custos em que incorreram os respectivos promotores.
   E, nesse contexto, a intervenção do IFT traduziu-se não apenas na prestação da fiança à Caixa Geral de Depósitos, SA, como também na circunstância da indicada garantia revestir natureza não onerosa.

8. Atento o exposto, afigura-se que a não aplicação duma taxa de garantia por força da fiança pelo IFT prestada à Caixa Geral de Depósitos, SA não constitui qualquer ilegalidade.

O Presidente do Conselho de Administração

Emanuel Marques dos Santos

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

Miguel Gomes da Costa
Presidente

CA/CE/0125/02

Exmo Senhor
Conselheiro da Área do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 6 Junho de 2002

S/ Refª Proc. N.º CGE – DG./02-DA I.2

Ass: ***Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguro de créditos, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento***

Exmo. Senhor Conselheiro,

A COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A, tendo sido citada em 27/05/2002, para, no prazo de oito dias úteis, remeter os seus comentários ao anteprojecto do parecer acima identificado, vem juntar a sua resposta sobre as questões suscitadas pelo Digmo Tribunal de Contas, tendo em vista o disposto no n.º 4 do Art.º 24º da Lei n.º6/91 de 20 de Fevereiro.

Com os melhores cumprimentos.

DGTC 06 06'02 13731

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

Comentários ao Ante-Projecto de Parecer do Tribunal de Contas de 27 de Maio de 2002 sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito dos seguros de créditos, de créditos financeiros, de seguro-caução e de seguro de investimento".

I) Introdução

Na sequência da acção desenvolvida junto da COSEC pelo Tribunal de Contas (TC) tendo em vista a emissão de parecer sobre a CONTA GERAL DO ESTADO 2000 no que respeita à matéria de Garantias do Estado no âmbito do seguro de créditos à exportação, do seguro de créditos financeiros, do seguro caução e do seguro de investimento, a COSEC foi notificada em 27 de Maio de 2002 para se pronunciar sobre o anteprojecto do referido parecer, tendo em vista o disposto no n.º 4 do Art.º 24º da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro.

Face ao teor do referido anteprojecto de parecer e da natureza das questões nele suscitadas, e, para além dos comentários às questões especificamente levantadas, julgamos conveniente clarificar previamente alguns aspectos relativos ao enquadramento legal (II) e às características dos instrumentos contratuais utilizados no âmbito do sistema de apoio oficial ao seguro de créditos à exportação (III), bem como clarificar os procedimentos de funcionamento e a sua articulação entre a COSEC e o Conselho de Garantias Financeiras, CGF (IV) e entre a COSEC e a Direcção Geral do Tesouro, DGT(V).

II) Enquadramento Legal

Diversos são os considerandos feitos no anteprojecto relativamente ao enquadramento legal aplicável ao seguro de créditos à exportação com garantia do Estado, e através dele, às características dos instrumentos contratuais nos quais o sistema de apoio oficial se concretiza. Porém, a descontextualização de conceitos

jurídicos, das soluções legais e dos instrumentos contratuais não favorece uma adequada compreensão do sistema, nem a citação parcelar de períodos da sua evolução legislativa, omitindo outros porventura mais significativos ([1]), contribui para o bom entendimento das opções que conduziram ao ponto da evolução do sistema em que hoje nos encontramos e, que, naturalmente, é fruto de condicionantes diversas que moldaram os seus sucessivos enquadramentos legais. Tais condicionantes determinaram ainda a tipologia dos seguros que integram o sistema de seguro de créditos à exportação com apoio oficial, bem como a forma societária da COSEC, ao longo das três décadas da sua existência.

Dada a impossibilidade de tratar especificadamente cada um dos pontos a comentar, optámos, a benefício da clareza expositiva, por organizar os nossos comentários, que visam reintegrar um entendimento global do sistema português, começando por focar, numa perspectiva evolutiva, os aspectos relativos à **legislação aplicável**, ao **papel desempenhado pela COSEC desde a génese do sistema**, retomando infra em III) a matéria da **tipologia dos seguros**, tendo em vista esclarecer alguns pontos que afloram, em particular, no ponto introdutório 6.9.1 do anteprojecto e do ponto III do Relato da Auditoria.

a) Breve nota sobre a evolução legislativa do seguro de créditos

Ao traçar uma breve panorâmica sobre a evolução legislativa do seguro de créditos à exportação em Portugal, não nos motivam preocupações de natureza histórica, mas tão só atentar no registo histórico para que melhor se entenda o contexto em que presentemente a actividade de seguro de créditos com garantia do Estado se desenvolve e que, como já referimos, é fruto de diversos factores e condicionantes que interagiram ao longo dos 33 anos de vida deste sistema, em Portugal.

---

[1] Cf. Relato de Auditoria do TC anexo a fls 5.

Numa breve apreciação, julgamos poder distinguir <u>três fases</u> decisivas do seu desenvolvimento: **1) a fase de constituição e arranque do sistema; 2) a fase da nacionalização ou expansão, e; 3) a fase da liberalização e internacionalização.**

<u>1ª fase</u>. A primeira fase corresponde a um período delimitado entre 1965 e 1975 iniciando-se com a publicação do primeiro diploma sobre a matéria, o **Decreto-Lei n.º 46.303 de 27 de Abril de 1965** a que se seguiram os **Decreto-Lei n.º 47908 de 7 de Setembro de 1967** e o **Decreto-Lei n.º 48950 de 3 de Abril de 1969**. Ainda na década de sessenta mereceram destaque a instituição do sistema de concessão de avales do Estado, previsto nestes dois últimos diplomas e regulamentado pelo Despacho dos Ministros das Finanças e da Economia de 22 de Fevereiro de 1968 ([2]), a criação da Comissão de Créditos e Seguro de Créditos à Exportação Nacional ([3]) e a constituição da Companhia de Seguro de Créditos, S.A.R.L.([4]).

Apesar destas tentativas legislativas, a verdade é que **o sistema só pôde arrancar com a constituição, em 1969, da COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS**, sob a forma de sociedade anónima de responsabilidade limitada, sendo 60% do seu capital detido pela Fazenda Nacional e os restantes 40% subscritos por todas as empresas seguradoras nacionais e pelas instituições de crédito portuguesas([5]). Foi-lhe atribuída a **exclusividade** da exploração deste ramo de seguro ([6]), em atenção às particularidades da cobertura dos riscos políticos e extraordinários. Na verdade, em face da inexistência de um mercado segurador privado para os riscos

---

[2] O referido despacho foi publicado no Diário do Governo I Série de 14 de Março de 1968.

[3] Nos termos do Art.º 52º do Decreto-Lei n.º 47908 é criada a Comissão de Créditos e Seguro de Créditos à Exportação Nacional, "....para efeitos da concessão, por conta do Estado e nos termos estabelecidos no presente diploma e disposições complementares, dos avales referidos no Art.º 13º e das garantias a que alude o Art.º 51º..."

[4] Prevista no Art.º 13º do Decreto-Lei n.º 48950 de 3 de Abril de 1969.

[5] Cf. Art.º 4º dos Estatutos da Companhia de Seguro de Créditos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 48 975

de tipo político e catastrófico, as seguradoras tradicionais não manifestavam especial apetência para a cobertura destes riscos, uma vez que era mundialmente reconhecido o seu relativo insucesso dada a gravosidade destes riscos.

Perante estas circunstâncias, **o Estado Português assumiu-se desde o início como o primeiro garante deste tipo de riscos**. Por um lado, havia já precedentes na Europa quanto à adopção de um modelo semelhante e, por outro lado, existiam razões que desaconselhavam a disseminação por várias seguradoras da cobertura deste tipo de risco tão específico, que exigia um elevado grau de especialização técnica, de análise, controle e gestão. Em 1971 foram emitidas as primeiras apólices.

2ª Fase. Em resultado da nacionalização operada no sector dos seguros pelo Decreto-Lei n.º 135-A/75 de 17 de Março e do Decreto-Lei n.º 72/76 de 27 de Janeiro inicia-se a segunda fase de evolução. É, consabidamente, um período marcado por uma grande instabilidade económica, própria dos primeiros anos da mudança de regime instituído após o 25 de Abril de 1974, também reflectida nos diplomas legais publicados durante essa época, mas em que, não obstante, se alcançaram importantes avanços, hoje plenamente consolidados em termos técnicos- seguradores.

Assim, a publicação do **Decreto-Lei n.º 318/76 de 30 de Abril** marca um ponto de viragem importante na consagração legal do regime do seguro de créditos à exportação em Portugal, na medida em que o autonomiza como ramo de seguros especial face ao sistema de créditos à exportação ([7]), o que veio a permitir uma nova sistematização no tratamento da matéria. O legislador optou por definir

---

[6] O Artigo 15º do Decreto-Lei n.º 48 950 de 1969 dispunha expressamente que *"O seguro directo de créditos só pode ser realizado pela Companhia de Seguro de Créditos"*

[7] Foram publicados diplomas distintos. Por um lado as matérias relacionadas com o financiamento das exportações (Decreto-Lei n.º 288/76 e 289/76 de 22 de Abril) e por outro lado, o regime jurídico do seguro de créditos através do Decreto-Lei n.º 318/76, acima referido.

princípios gerais relegando para as condições gerais da apólice o regime contratual a adoptar, abandonando a tendência anteriormente verificada de tratar exaustivamente na lei a regulamentação desta matéria, tendência que até hoje prevalece.

Em termos orgânicos, **a principal consequência da nacionalização dos seguros é a alteração dos estatutos da Companhia de Seguro de Créditos ([8]) que passa a empresa pública ([9]).**

Em Junho de 1981 é publicado o **Decreto-Lei n.º 169/81** que se destinou a adaptar a legislação de seguro de créditos às modificações entretanto operadas no sistema de financiamento da exportação reformulado pelo Decreto-Lei n.º 481/80 de 16 de Outubro que anunciava já, no seu preâmbulo a necessidade dessa revisão, em virtude de o Decreto-Lei n.º 289/76 de 22 de Abril apenas se manter parcialmente em vigor.

A preocupação central deste novo diploma foi a de legislar sobre as bases gerais do seguro de créditos em termos análogos aos previstos no Código Comercial, tendo para tanto introduzido alterações de estrutura, de forma e substância no regime jurídico, que seria exaustivo aqui referir, muito embora boa parte deles ainda hoje enformem o regime actual.

3ª fase. Finalmente, a terceira **fase da liberalização e internacionalização**, iniciada com a Adesão de Portugal à CEE, em 1986, em que

---

[8] A partir da publicação do Decreto-Lei n.º 318/76 a Companhia de Seguro de Créditos, E.P. passou a designar-se abreviadamente por COSEC denominação que mantém e que mais tarde vem a incorporar na própria designação social.

[9] A transformação da Companhia de Seguro de Créditos, em empresa pública verificou-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 572-A/80 de 26 de Dezembro alterando os estatutos da e companhia na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 72/76 de 27 de Janeiro que adoptou um regime jurídico especifico para as empresas de seguros, a que se seguiu a publicação em 8 de Abril de 1976 do Decreto-Lei n.º 260/76 que definiu as bases gerais das empresas públicas e, finalmente, com a Decreto-Lei n.º 318/76 de 30 de Abril que vimos analisando, e que reformulou toda a matéria respeitante ao seguro de créditos nele se incluindo algumas normas respeitantes à própria companhia de seguros.

directamente se reflectiu o acervo comunitário acolhido no direito interno, com base no qual foram introduzidas as primeiras alterações legislativas deste período e que se concretizaram no **Decreto-Lei n.º 183/88 de 24 de Maio**, que apesar das alterações se mantém fundamentalmente em vigor e cujo regime jurídico importa considerar no âmbito da apreciação do TC.

Do novo diploma legal resultou que o seguro de créditos pode ser definido numa acepção restrita - **o seguro de créditos *stricto sensu*** - e, numa **acepção ampla, incluindo os seguros caução, aval, fiança, de créditos financeiros e ainda o seguro dos riscos decorrentes de operações de cobrança** (cf. preâmbulo).

Na sistematização do diploma assinala-se a distinção fundamental entre **riscos seguráveis** e **factos geradores de sinistro**. Inspirando-se numa corrente doutrinária europeia, designadamente a francesa, a lei passa a qualificar no n.º 1 do Art.º 3º como riscos seguráveis em seguro de créditos ([10]). Os **factos geradores de sinistro** são entendidos como as causas susceptíveis de desencadearem a verificação do risco de crédito e consistem nos eventos descritos no Art.º 4º do referido diploma ([11]).

Assim, os **riscos comerciais** abrangem as causas que podem afectar a solvabilidade do devedor, agora agrupados em três categorias: a **insolvabilidade de direito** (falência, concordata judicial ou extrajudicial, desde que celebrada com

---

[10] a) Não amortização das despesas suportadas com operação de prospecção de mercados, participação em feiras e constituição de existências em países estrangeiros; b) suspensão ou revogação da encomenda ou resolução arbitrária do contrato pelo devedor na fase anterior à da constituição do crédito (risco de fabrico) c) falta ou atraso de pagamento dos montantes devidos ao credor; d) variações cambiais relativamente a contratos cujo pagamento esteja estipulado em moeda estrangeira; e) elevação anormal e imprevisível dos custos de produção resultante da alteração das condições económicas que afectem o fabrico dos bens, a execução dos trabalhos ou a prestação dos serviços

[11] Não obstante a nova nomenclatura de "factos geradores de sinistro" sedimentada pela Directiva 98/29/CE do Conselho de 7 de Maio, tais factos continuam a designar como "riscos", em linguagem corrente. Assim, persiste a nomenclatura de "risco de transferência" ou de "risco de falência".

todos os credores e oponível a cada um deles) **a insolvabilidade de facto** (insuficiência de meios patrimoniais do devedor) ou a **mora do devedor** ([12]).

Por seu turno, os denominados **riscos políticos** *lato sensu* não sofreram alterações significativas. Lembramos que por riscos políticos são entendidos como aqueles que estão ligados ao país do importador e derivam de certas medidas ou actos das autoridades públicas do país do importador que obstam ao cumprimento da obrigação garantida ou ao pagamento do crédito - e.g. guerras, revoluções, motins ocorridos fora de Portugal, moratória geral de pagamentos decretada pelo país do devedor ou do país interveniente no pagamento do crédito.

Dentre estes riscos ainda é possível distinguir entre os que têm uma natureza política propriamente dita e aqueles que, para além dela, comportam uma vertente económica - **riscos económicos** - em que avulta o de "suspensão ou dificuldades de transferência", correntemente designado por "risco de transferência".

Por último, podemos identificar os eventos de natureza catastrófica, (**riscos catastróficos**), cuja verificação pode obstar ao pagamento do crédito - e.g. terramotos, maremotos, erupções vulcânicas, tufões, ciclones ou inundações verificados fora de Portugal.

Assinala-se ainda, nesta fase, o nascimento do **seguro de investimento português directo no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 273/86 de 4 de Setembro)** ficando consagrado que, quer a concessão da garantia do Estado, quer a admissão e regulação dos sinistros seriam aprovados por despachos conjuntos dos ministros das tutelas e dos Negócios Estrangeiros sob proposta da COSEC e com o parecer

---

[12] O conceito de "mora do devedor" para efeitos do seguro, reconduz-se ao decurso de um determinado prazo previamente fixado nas condições do contrato de seguro, durante o qual subsiste a falta de pagamento do crédito. Pode tratar-se de um mero atraso no pagamento, justificado por dificuldades momentâneas de tesouraria ou, nos casos mais graves, indiciar uma situação pré-falimentar do devedor.

da então Comissão Nacional de Garantias de Créditos, que actualmente corresponde ao CGF([13]).

Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 183/88 foi alterado pelo **Decreto-Lei n.º 127/91 de 22 de Março** que veio dar nova sistematização à matéria da "Garantia do Estado"([14]). Um importante traço distintivo em relação ao regime anteriormente instituído visou a simplificação dos procedimentos para pagamento de indemnização, aliás na esteira dos procedimentos adoptados por algumas das nossas congéneres, porquanto a COSEC passou por via desta alteração a ter poderes para admitir e regular os sinistros, que deixaram, assim, de ser submetidos à aprovação do CGF ou das Tutelas, consoante os montantes envolvidos. Deste modo, após aprovação interna de um sinistro, a COSEC requer directamente ao Estado fundos para a realização do respectivo pagamento (cf. n.º 1 do Art. 17º)., cujos procedimentos melhor analisaremos infra em V)a).

Este período é ainda marcado pela intensificação dos esforços de harmonização comunitária que culminaram com o acolhimento no ordenamento jurídico português da Directiva 98/29/CE de 7 de Maio, através do **Decreto-Lei n.º 214/99 de 15 de Junho.**

A harmonização referida visou essencialmente dois objectivos. Por um lado, proporcionar as condições para que a concorrência (entre seguradoras de créditos dos Estados Membros e entre agentes económicos) não seja falseada; por outro lado, contribuir para uma convergência gradual dos diversos sistemas nacionais de apoio oficial em matéria de créditos à exportação (cf. preâmbulo do cit. diploma).

---

[13] Muito embora esta ainda seja a legislação em vigor para o ano a considerar, em 2001 o referido diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 295/2001 de 21 de Dezembro, sendo que os procedimentos de aprovação das garantias e dos sinistros foi agilizado tomando como referência os procedimentos seguidos no âmbito do seguro de créditos e seguro caução.

[14] Foram introduzidas alterações na redacção do Capítulo V, abrangendo todos os seus artigos, isto é, do Art.º 15º ao Art.º 18º.

De salientar, que desapareceu do texto legal a possibilidade de os contratos de seguro de créditos à exportação com garantia do Estado poderem ser celebrados com prémio reduzido ou dele estarem isentos. Na verdade, nos termos do Art.º 16º do referido decreto-lei, os prémios dos contratos de seguro a celebrar com garantia do Estado deverão ser calculados com base no capital seguro, e terão em consideração o prazo total de risco, a avaliação do risco coberto quanto ao devedor e ao respectivo país e à qualidade da cobertura.. O **prémio terá, face às novas disposições legais, de constituir uma adequada contrapartida do risco**, sendo susceptível de cobrir as perdas e os custos de gestão do sistema nacional a longo prazo.

Esta preocupação que actualmente domina o debate a nível internacional, quer a nível da União Europeia, quer a nível da OCDE e, mais recentemente, na Organização Mundial do Comércio (OMC) está ligada à necessidade de distinguir com clareza o seguro de créditos à exportação com apoio oficial doutras formas de apoio que se consubstanciam em subsídios proibidos à luz do Tratado da CE, e especialmente dos Acordos de Subsídios da OMC.

Começa a desenhar-se a tendência segundo a qual, a evolução dos sistemas de apoio à exportação propenderá para a progressiva substituição de práticas de natureza predominantemente administrativa (suspeitas de atribuírem vantagens proibidas) para os critérios seguidos pelo mercado, área para que, de resto, a COSEC se encontra especialmente vocacionada uma vez que assume por conta própria os riscos do mercado doméstico e os do mercado de exportação de curto prazo (riscos comerciais), ao mesmo tempo que desenvolve actividade, por conta e ordem do Estado, no domínio do seguro de créditos de operações de exportação e investimentos para mercados de risco político.

Os ventos de mudança trazidos pela liberalização dos mercados e, sobretudo, pela criação do mercado único de seguros (1992) determinou, *inter alia*,

a cessação do monopólio da exploração do seguro de créditos à exportação em Portugal. É, também, uma fase profundamente marcada pelos movimentos de **privatização** da banca e dos seguros. Acompanhando esta tendência a seguradora de créditos portuguesa evoluiu de empresa pública para empresa privada, adoptando a denominação de **COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A** . por força do Decreto-Lei n.º 411/89 de 23 de Novembro.

III) Tipos de seguros

O anteprojecto do parecer refere o tipo de apólices de seguro de créditos à exportação, seguro caução e seguro de investimento, a propósito do ponto **6.9.2..Garantias Prestadas em 2000**, propondo uma nota explicativa das características das coberturas concedidas (cfr. notas de rodapé 1 e 2 ao ponto 6.9.2. a fls VI.2 e VI.3) que contêm algumas imprecisões que importa clarificar.

Vamo-nos deter tão somente nas coberturas mais características e frequentemente utilizadas. Referimo-nos às apólices de seguro de créditos e às apólices de créditos financeiros.

As apólices de seguro de créditos à exportação podem efectivamente ser concedidas na **modalidade de crédito fornecedor**, objecto de uma apólice de tipo individual, no sentido em que se destina a cobrir uma, e apenas uma, operação de exportação de bens e/ou serviços de origem portuguesa. Esta modalidade aplica-se aos casos em que o exportador celebra com o importador estrangeiro um contrato de compra e venda de bens ou de prestação de serviços de origem portuguesa, nele se incluindo todas as condições de crédito. A seguradora de créditos segura o exportador (segurado ou titular da apólice) contra o risco de não pagamento por parte do importador estrangeiro (cliente) através de uma apólice do tipo GE-ISC. Os riscos incluídos podem ser de natureza comercial (ligados à solvabilidade do

importador) e/ou riscos políticos (relativos ao país do importador). Note-se que, neste caso, a apólice cobre um crédito e não um financiamento. Contudo, havendo um financiamento subjacente à operação de exportação é frequente que o exportador ceda os direitos de indemnização decorrentes da apólice ao banco financiador ou mutuante, como uma garantia adicional dos fundos que disponibilizou.

A outra modalidade referida é o chamado **crédito comprador**, em que a seguradora segura o risco de crédito referente a um crédito financeiro concedido directamente por uma instituição de crédito em Portugal a um importador ou a um banco estrangeiro, através de uma Apólice GE-CF-IM/BA. Nesta situação, o exportador é pago pelo banco do seu país, transferindo-se crédito para o banco através de utilizações do financiamento que são disponibilizadas quando o exportador prove ao banco que o importador aceitou os trabalhos realizados ou as mercadorias entregues. O banco mutuário (do país do importador) pagará então o empréstimo concedido de acordo com o esquema de reembolso previamente estabelecido no contrato de financiamento, após a conclusão do projecto.

Neste caso, é o banco do país do exportador que figura como segurado na apólice de crédito comprador. O importador estrangeiro deverá, naturalmente, ter os meios para realizar o pagamento ao banco mutuário, por forma a que este possa transferir os montantes devidos para o banco mutuante. Por seu turno, o banco mutuário deverá munir-se das garantias adequadas contra o importador, na medida em que é ele o responsável pelo pagamento ao banco mutuante ([15]). A titulação do crédito em causa pode revestir diversas formas, designadamente, letras de câmbio, livranças ou cartas de crédito.

---

[15] Apólices deste tipo podem, em boa verdade, ser também directas ao importador figurando este como o risco último da operação. Em regra, nestes casos é pedida uma garantia (e.g. aval do Banco

A falta de pagamento do importador, quer motivada por causas puramente comerciais, ligadas às vicissitudes económico-financeiras da empresa, quer à verificação de impedimentos a esses pagamentos com origem em factos políticos ocorridos no país do importador podem determinar nos termos da apólice a obrigação de indemnizar.

IV) Articulação de procedimentos entre a COSEC e o CGF

a) Natureza específica da garantia do Estado ao seguro de créditos à exportação

Conforme o anteprojecto de parecer reconhece a natureza da garantia do Estado relativamente ao seguro de créditos à exportação tem natureza especifica face ao regime instituído em geral pelas garantias prestadas pelo Estado no âmbito da Lei n.º112/97 de 16 de Setembro que, de resto, justificaram um tratamento diferenciado do legislador por envolverem um sistema complexo que pondera diversos critérios desde a análise de risco -país ao interesse da exportação ou projecto de investimento com o objectivo de concretizar as políticas comerciais e de cooperação desenvolvidas pelo Governo.

Este tipo de apoio é, de resto, idêntico ao que existe em todos os países da OCDE e é desenvolvido em articulação com os Governos e as seguradoras especializadas em seguro de créditos (ECAS) dos respectivos países.

Nos *fora* internacionais, cuja presença é conjuntamente assegurada pelo CGF e pela COSEC - OCDE e U.E - debatem-se os assuntos que constituem preocupação dos sistemas de apoio público às exportações dos diversos países, procurando-se uma harmonização de práticas em certos campos, tendentes a evitar distorções de concorrência.

Central ou garantia do Ministério das Finanças do país do importador, dependendo do nível de avaliação do risco- país em questão).

Refira-se que responsabilidade do Estado apesar de contabilisticamente assumida com a prestação da garantia só corresponderá a um verdadeiro encargo para o orçamento de Estado se se verificarem as condições previstas no contrato do seguro, fundamentalmente com a verificação do risco coberto e a reclamação, válida e atempada, da indemnização pelo Segurado à Seguradora. As responsabilidades assumidas têm, por isso, no contexto do seguro de créditos à exportação um carácter potencial e não efectivo, porque à partida não correspondem a um desembolso directo do Estado. Por outro lado, mesmo em caso de sinistro e do respectivo pagamento de indemnização, o Estado fica com um activo a recuperar. Só nos casos em que o Estado decida perdoar a dívida, o que só esporadicamente aconteceu, é que poderá ser contabilizado como perda definitiva.

Na verdade, caso não ocorra sinistro durante a vida da apólice, a vantagem que decorrerá, em termos puramente financeiros, será afinal o encaixe do prémio do seguro devido ao Estado.

b) Formalização da assumpção dos riscos pela COSEC- deliberação da Comissão Executiva

O anteprojecto do parecer do TC refere que algumas operações que vêm indicadas não foram aprovadas pela Comissão Executiva da COSEC, enquanto orgão hierarquicamente superior , a quem competiria essa aprovação.

De acordo com os estatutos da COSEC, o orgão social com competência em matéria de gestão corrente é o Conselho de Administração que reúne ordinariamente pelo menos uma vez por trimestre. Face às necessidades de gestão corrente o Conselho de Administração delegou na Comissão Executiva, cuja criação vem prevista na alínea b) do Art.º 15º dos Estatutos da COSEC, a competência em matéria de

aprovação de operações por conta e ordem do Estado bem como a autorização para o pagamento dos eventuais sinistros. ([16])

Relativamente aos procedimentos internos as necessidades práticas ligadas à celeridade com que as operações têm de ser apreciadas pela COSEC determinam que as mesmas sejam aprovadas pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, actualmente o Presidente do Conselho de Administração e da Comissão Executiva da COSEC, que posteriormente, as submete à Comissão Executiva para ratificação.

Com efeito, não fora a adopção de tal procedimento expedito muitas das operações cujo apoio é solicitado à COSEC, designadamente, os relacionados com a aprovação de operações de seguro caução de obras no exterior, como as referidas Apólices n.193/05/2014 e 194/02/2014, 195/50/2014 e 196/07/2014 que se destinaram a apresentação a concursos públicos no estrangeiro, teriam sido liminarmente rejeitadas por extemporâneas, porque os prazos peremptórios fixados para apresentação das candidaturas dos exportadores nacionais nesses concursos internacionais não se compadecem com o ritmo semanal das reuniões da Comissão Executiva, em prejuízo da competitividade dos nossos exportadores.

Consideramos que os procedimentos adoptados pela COSEC em matéria da aprovação das operações a segurar deve continuar a reger-se por princípios de operacionalidade e eficácia, como até aqui, os quais não se compadecem com a

---

[16] Note-se que quanto aos procedimentos de aprovação das garantias pode distinguir-se consoante a COSEC intervenha no processo de aprovação das garantias do Estado no âmbito das competências previstas no Art.º 6º do Decreto-Lei n.º 126/91 de 22 de Março, isto é, *«assegurando o apoio técnico e administrativo necessário à actividade do Conselho, servindo-lhe de orgão de estudo, consulta e execução»* mas em que a decisão final pertence ou ao CGF, no uso das suas próprias competências delegadas através da Portaria n.º 730/97 de 8 de Setembro ou às próprias Tutelas ou no uso da sua competência delegada prevista no n.º 4 do Art.º 15º do Decreto-Lei n.º 183/88 com os limites fixados na Portaria 304/91 de 12 de Setembro em que por si só, sem necessidade de apresentação prévia ao CGF e às respectivas Tutelas. Trata-se naturalmente de operações de pequena dimensão que não justificam, pela carga administrativa a que estão associadas, serem apreciadas de forma solene pelo CGF.

frequência das reuniões da Comissão Executiva e, menos ainda, do Conselho de Administração, sem prejuízo de, face às observações agora feitas pelo TC, se perspectivar a sua revisão e aperfeiçoamento tendo em vista eliminar dúvidas futuras.

Neste sentido, os dois casos apontados deverão ser vistos como omissões pontuais, de resto, já sanadas.

c) *Divergência entre o montante garantido, objecto da deliberação e o montante efectivamente garantido na apólice*

O anteprojecto de parecer assinala ainda (cf. 6.9.2 do Anteprojecto) que foram detectados casos em que o valor considerado na deliberação do CGF como montante a garantir diverge do montante efectivamente garantido constante da apólice ([17]). Note-se que estão, tão somente em causa, os casos em que o montante garantido na apólice é **inferior** ao valor objecto de deliberação e, nunca o contrário.

Assim, o TC muito embora reconheça que as reduções referidas "... não puseram em causa o fundamento da aprovação homologada...", considera que a versão definitiva deveria, ainda assim, ser sujeita a nova aprovação pelas entidades competentes.

Face à referida observação, importa esclarecer que a prática desde há muito firmada no funcionamento do sistema vai no sentido de considerar que as deliberações sobre montantes das operações a garantir são entendidas como um **limite máximo de responsabilidade permitida para a referida operação a garantir**, e que é preliminarmente aprovada sob a forma de compromisso ou promessa de garantia. Dada a natureza ainda provisória das operações é natural

[17] Cf. observações a fls VI.3 e FlsVI.4 do anteprojecto de parecer.

que possam ser efectuados ajustamentos em baixa ao seu valor, sendo esta correcção solicitada pelo exportador ou pelo Banco financiador, consoante os casos, sem que se justifique uma nova apreciação da operação. Com efeito, por razões de economia processual tem sido entendido que podendo a COSEC emitir apólice pelo valor objecto da deliberação do CGF ou Tutelas, está legitimada a emitir a apólice por um montante inferior ao aprovado, sempre que o valor da operação a garantir tenha sido reduzido e o Segurado tenha solicitado fundadamente essa redução.

Tal procedimento que como o próprio TC reconhece não infringe qualquer disposição legal, nem põe em causa o fundamento das deliberações destina-se a obviar à repetição da cadeia hierárquica de aprovação das operações que se pretende desburocratizar, sempre que possível, tendo em vista obviar os inconvenientes para os exportadores nacionais, já que é frequente que o cumprimento da tramitação administrativa possa demorar vários meses. Dessa situação, é manifesta evidência o caso apontado pelo TC quanto à aprovação de uma operação de seguro de investimento. Na verdade, lembramos que quanto a estes casos e reportando-nos ao ano em causa, o CGF não tinha competência delegada em matéria de aprovação das operações de seguro de investimento directo no estrangeiro ([18]), pelo que fazer depender a concessão da garantia e, consequentemente, a emissão do seguro, da sua reapreciação constituiria um procedimento altamente burocratizado e gravoso para os interesses dos nossos agentes económicos, contrariando por essa via os esforços que noutros campos têm sido efectuados no sentido de agilizar as coberturas por forma a conceder um apoio eficaz e em tempo aos exportadores e aos investidores nacionais.

---

[18] Note-se que actualmente com o novo regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 295/2001 de 21 de Novembro, o legislador acolheu, à semelhança, do estabelecido no regime jurídico do seguro de créditos a homologação tácita das deliberações do CGF.

Neste sentido, consideramos que sempre que se verifiquem os mesmos pressupostos em que as entidades com competência decisória fundaram a sua decisão de apoiar determinada operação ou projecto, poderá prescindir-se da reapreciação da proposta definitiva sempre que estejam em causa divergências menores, em particular, quanto à redução dos valores a considerar.

Note-se que, trimestralmente, são reportadas pela COSEC ao CGF os montantes efectivamente garantidos quanto às operações seguras.

d) Discrepância de valores estatísticos entre a COSEC e o CGF

Relativamente ao ponto 6.9.4. do referido anteprojecto é observada uma discrepância entre os valores indicados pelo CGF e pela COSEC, referentes às responsabilidades efectivas do Estado no final de 1999 e 2000.

Foi oportunamente esclarecido, na sequência da auditoria efectuada que a apresentação das responsabilidades efectivas deveriam tomar em conta o facto de subsistirem coberturas que, para a mesma operação de exportação, aliam a cobertura na **ordem externa** - isto é, enquanto exportação realizada por um exportador nacional a um importador estrangeiro - e, na **ordem interna** - em que o mesmo exportador nacional contrai um empréstimo junto da banca portuguesa, que será reembolsada pelo exportador, de acordo com um plano de pagamentos previamente acordado, e que é possibilitado através dos fundos resultantes do pagamento da referida exportação pelo importador estrangeiro ([19]). Dado que as coberturas na ordem externa e interna apresentam entre si divergências quanto a montantes de juros, percentagens de cobertura e prazos constitutivos de sinistro

[19] Este tipo de coberturas que requer uma articulação cuidada subsiste em relação a determinadas operações assumidas há alguns anos. Actualmente afigura-se preferível conceder as coberturas ou através de apólices de seguro de crédito à exportação com acta de cessão de direitos ao Banco financiador ou através de apólices de seguro que cobrem o financiamento directo ao importador.

é requerida a articulação de ambas as coberturas por forma a que o mesmo crédito não seja duplamente considerado para o ano em análise.

Tendo em conta a existência de duas apólices e dois prémios a COSEC considerava também a existência de duas responsabilidades distintas enquanto o CGF, na óptica do pagamento dos sinistros, considerava apenas a responsabilidade do montante mais elevado de cada uma das apólices.

Como regra, as discrepâncias registadas são devidas à diferença de critérios.

Contudo, no caso identificado, dada a especial natureza da cobertura subjacente à operação de exportação em causa se conjuga de uma forma complementar - e, não sobreposta - tendo-se mantido por lapso a utilização do mesmo critério, verifica-se que, nos anos de 1999 e 2000 aqui em causa, se deverá atender aos valores indicados pelo CGF.

e) Cabimento orçamental das garantias prestadas pelo Estado

O TC considera que o valor orçamentado tem um desvio significativo no ano de 2000 face ao valor das garantias efectivamente concedidas ([20]), o que segundo o TC, poria em causa *"os pressupostos utilizados na previsão"*.

Os pressupostos da previsão orçamental comportam um nível de imprevisibilidade bastante significativo, o que se pode comprovar, desde logo, pela taxa de relativo insucesso das consultas face às operações efectivamente concretizadas.

Dado que de acordo com a Lei do Orçamento tal limite fixado não poderá ser ultrapassado , razões de prudência aconselham a estabelecer um limite majorado face ao carácter imprevisível da concretização de operações que não poderiam ter cabimento orçamental se tal limite fosse insuficiente.

[20] cf. ponto 6.9.5. do referido anteprojecto

Salienta-se que a margem considerada é sempre ponderada em função do carácter imprevisível da apresentação de operações a garantir, da eventual alteração das políticas de cooperação e apoio à exportação e internacionalização das empresas portuguesas e da antecedência com que nos é solicitada a apresentação desses limites. Estes factores justificam tanto a dimensão da margem como, pela sua aleatoriedade, a sua fraca utilização.

Por exemplo, no ano de 2000 em causa, previa-se que viessem a ser concretizadas duas linhas de crédito de montante significativo (cerca de 200M USD cada) para a Tunísia e Marrocos e ainda a retoma de coberturas de novas operações para Angola, no caso de serem levadas a bom termo as negociações em curso para a reestruturação da dívida garantida daquele país a Portugal ([21]). Havia ainda a expectativa de uma grande operação no sector de telecomunicações para o Brasil, que não chegou também a ser efectivada e outras operações só deram origem a compromissos de cobertura nos anos subsequentes.

V) Articulação de procedimentos entre a COSEC e a DGT

a) Pagamento de indemnizações por sinistros verificados.

i) Procedimentos de aprovação de sinistros pela COSEC

Relativamente ao ponto **6.9.7.** sobre **PAGAMENTO DE SINISTROS**, o TC realça a conformidade dos pagamentos de sinistros aprovados pela COSEC com os montantes a esse título registados na Conta Geral do Estado. Vem, no entanto, fazer apreciação sobre o que considera ser a preterição de formalidades na aprovação dos sinistros pela COSEC, assinalando a falta de deliberação atempada

[21] Note-se que se encontrava em funcionamento para o efeito um Grupo de Trabalho criado pelo Ministro das Finanças e que integrava diversos organismos incluindo a COSEC.

da Comissão Executiva que deveria, em seu entender, preceder a requisição de fundos pela COSEC à DGT.

Dando aqui como reproduzidos os argumentos expendidos supra em IV)b), confirmamos que na perspectiva da admissão e regulação dos sinistros, a COSEC tem considerado ser um requisito essencial para a requisição de fundos destinados ao pagamento de indemnizações por sinistros verificados, a aprovação pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, que posteriormente submete tal aprovação à ratificação da Comissão Executiva.

Também nesta situação são ponderosas as razões de celeridade no pagamento das indemnizações, a que a COSEC dá prioridade avisando de imediato a DGT para que esta Direcção Geral possa desencadear os mecanismos necessários à mobilização atempada de fundos, preponderantemente em moeda estrangeira, em que tais pagamentos se realizam. Acresce que a DGT recebe cópia da informação aprovada, que diligentemente confere, antes de disponibilizar os correspondentes fundos que habilitam a COSEC à realização do pagamento da indemnização ao Segurado. Note-se que a adopção de um procedimento diferente implicaria, na prática, o retardamento do momento em que os fundos seriam requisitados à DGT e, por conseguinte, poderiam conduzir ao atraso no pagamento da indemnização - devida nos termos da apólice a partir da participação do sinistro pelo Segurado – para o que as apólices fixam um prazo de 45 ou 30 dias, consoante a política de cobertura definida para os mercados/operações em causa. Na verdade, é dentro deste prazo que é elaborada a informação para admissão e regulação do sinistro, é aprovado o sinistro pelo Administrador do Pelouro da Direcção Internacional, requisitados os fundos necessários à DGT, cumpridos procedimentos contabilísticos internos, emitidos recibos ao segurado, desencadeados na DGT os procedimentos que

culminam com a colocação à disposição da COSEC, para que esta possa antes de expirado o referido prazo realizar o pagamento da indemnização ([22]) ([23]).

Nos termos das apólices, os atrasos na realização dos pagamentos das indemnizações são penalizados com o pagamento de juros de mora, que ainda mais onerariam as contas do Estado, o que naturalmente se pretende evitar.

Presentemente, as situações detectadas, devidas a lapsos pontuais, estão regularizadas e o procedimento com a DGT foi alterado, com o envio *a posteriori* da ratificação pela Comissão Executiva de cada proposta de admissão e regulação de sinistro.

b) Suspensão das garantias para Angola

Neste ponto reportamo-nos à apreciação feita em 6.9.8. do anteprojecto de parecer "Evolução dos sinistros liquidados face aos capitais garantidos e às responsabilidades efectivas", em especial a que consta do seu último parágrafo, sobre a suspensão de coberturas para Angola.

O TC refere que a concentração da exposição ao risco para o mercado angolano era já perceptível em 1997, razão pela qual, sob o ponto de vista financeiro, a República Portuguesa deveria ter assumido a decisão de suspender, pelo menos a partir de 1998, a prestação de garantias a operações para Angola, para todos os seguros disponibilizados (i.e. seguro de créditos à exportação, créditos financeiros e de seguro de investimento) ..."por forma a não aumentar a sua exposição em termos de risco de pagamento de indemnizações".

---

[22] Em face da Directiva 98/29/CE de 7 de Maio o prazo de pagamento deverá ser encurtado para 30 dias, o que se prevê seja brevemente adoptado pela COSEC nos seus próximos instrumentos contratuais em revisão, o que faz com que esta questão se coloque com especial pertinência no futuro.

[23] Se atentarmos nas garantias dadas em relação ao seguro caução esses prazos podem estar substancialmente reduzidos conforme previsto no n.º 3 do Art.º 17º do Decreto-Lei n.º 183/88(redacção actual).

As finalidades prosseguidas pelo sistema de apoio oficial em causa não são puramente financeiras. Embora essa vertente seja, naturalmente, uma componente importante do sistema, existem outras razões, porventura, mais ponderosas tais como o do interesse político-comercial português em determinados mercados, o do apoio aos exportadores e aos investidores portugueses, o da concretização de políticas de cooperação com os PALOP ou da dinamização das relações económicas no espaço da CPLP.

Acresce que face à estrutura das exportações portuguesas de bens de equipamento e serviços de médio e longo prazo, que dificulta a conquista de novos mercados, o mercado angolano tem tradicionalmente uma importância relevante no cômputo das responsabilidades assumidas pelo Estado Português. De resto, as relações entre Portugal e Angola foram incentivadas através da celebração de acordos inter-governamentais, os quais abrangeram a exportação daqueles bens e serviços e estabelecem limites de responsabilidade a assumir pelo Estado.

Com efeito, não é rigoroso afirmar-se que a partir de 1998 (entendemos a partir de Janeiro de 1998) deveriam ter sido suspensas as garantias com fundamento na sobre-exposição ao mercado angolano. A decisão de suspender garantias é uma decisão que tem forçosamente de atender a diversos factores dos quais o mais relevante é o da **cessação de pagamentos** do país, o que no caso de Angola ocorreu em Maio de 1998.

Após notificação ao Banco Nacional de Angola sobre a situação dos pagamentos em atraso, de que se aguardou resposta, foi decidido em 25/11/1998 pelas Tutelas competentes suspender as referidas coberturas referente a operações de médio e longo prazo. Note-se que, relativamente à cobertura das linhas de crédito de curto prazo, cujo incumprimento mais cedo se manifestara, a suspensão das respectivas utilizações foi determinada em 1996. De resto, subsistem *plafonds* por

utilizar cerca de 20M e 25M USD, respectivamente para bens de consumo e bens de equipamento e serviços, devido à suspensão das coberturas.

A ponderação de todos estes factores aconselharam a manutenção das coberturas até ao preciso momento em que foi decidida a sua suspensão.

VI) Outras Observações

Analisado o Relatório de Auditoria que o TC juntou em anexo à citação da COSEC sobre o seu projecto de parecer, a COSEC considerou não existir qualquer ónus de impugnação especificada por se tratar de um documento interno do TC, junto a título meramente informativo, o qual não será objecto de divulgação pública, divulgação essa que a existir a COSEC teria forçosamente de se opor com fundamento na confidencialidade da informação nela contida e face ao regime de sigilo bancário a que se encontra adstrita por força do Art.º 22º do Decreto-Lei n.º 183/88 de 24 de Maio, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 214/99 de 15 de Junho.

Lisboa, 3 de Junho de 2002

COSEC- Companhia de Seguro de Créditos, S.A

Direcção Internacional

Of.041

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

6 de Junho de 2002

Assunto: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento".**
V/Ref.: Proc. Nº CGE-DG/02-DA I.2

Exmo. Senhor,

Na sequência do Ofício de V. Exa. nº 04993, de 27 de Maio de 2002, comunicamos que o Conselho de Garantias Financeiras subscreve os comentários da COSEC ao ante-projecto de parecer citado em epígrafe, nomeadamente os relacionados com o Conselho.

Junto se anexa o documento contendo os referidos comentários da COSEC.

Com os melhores cumprimentos.

P/ O PRESIDENTE

DGTC 06 06'02 13732

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

07.JUN.02 11490

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

S/ Ref.	S/ Data	N/ Ref.	N/ Data
Of.º 4991, de 27.05.02	27.05.02		
Proc.º n.º CGE – DG/02-DA I.2		DIFE-NGE/GAI	

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento"

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, são os seguintes os comentários da DGT sobre o Projecto de Parecer em causa, tendo em consideração as matérias da sua competência:

1. Embora nos devamos limitar aos aspectos directamente relacionados com a actividade da Direcção-Geral do Tesouro, julga-se dever clarificar que a concessão dos apoios do Estado à exportação não tem " o desiderato de aumentar a competitividade dos produtos oferecidos", mas, ao ser efectuada, não deve permitir que essa competitividade seja falseada (ponto 6.9.1.).

2. Entende o Tribunal de Contas que é criticável que o *plafond* orçamental, fixado para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2000, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, represente " um valor muito superior ao necessário".

A este propósito sublinha-se que, nos últimos anos, tem-se diligenciado no sentido de procurar que o *plafond* em referência seja mais realista (ponto 6.9.5.).

3. Por último, e no que respeita à recomendação do Tribunal no sentido da DGT, antes de proceder ao pagamento das indemnizações, diligenciar pela obtenção das deliberações da Comissão Executiva sobre a sua aprovação em relação à admissão e regulação do respectivo sinistro, informa-se que este procedimento já foi adoptado (ponto 6.9.7).

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

DGTC 11 06'02 14004

CAPÍTULO VII

Património Financeiro

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

29.ABR.02 09543 -

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

DAI
2002.04.29

V/ Ref.ª
Of.° n.° 3525, de 12.04.02
DA I – Tec

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2000 – Património Financeiro do Subsector Estado - Anteprojecto

Em resposta ao oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, comunico a V. Ex.ª que esta Direcção-Geral não tem comentários especiais a fazer relativamente ao Anteprojecto em causa.

Contudo, no 1.° parágrafo do subitem 7.2.2.6.1. "Evolução global" do item 7.2.2.6. "Acções e quotas" refere-se que em 2000 o número de empresas que acresceram à carteira gerida pela DGT foi de 4, quando, em nosso entendimento, tal acréscimo é de 13, o que se reflecte no acréscimo em termos nominais, constando 12 dessas empresas mais adiante no subitem 7.2.2.6.3.1. subordinado ao título "Constituição de novas empresas".

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Rua da Alfândega, 5 - 1° - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

INETI
INSTITUTO NACIONAL DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA INDUSTRIAL

Gabinete do Presidente

Exmº Senhor
Director Geral
Departamento de Auditoria 1
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		2002/101/315	2002/06/05

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2000 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto**

O anteprojecto de Parecer sobre o assunto referenciado, de que nos foi dado conhecimento, merece-nos os comentários seguintes, com vista a um melhor esclarecimento da situação:

- A redução do capital social da EID traduziu-se na alteração do valor nominal das 175.000 acções representativas do capital social de 10.000$00 (dez mil escudos) para 5.000$00 (cinco mil escudos).

  Foi deliberado ainda fixar em 1.000$00 (mil escudos) o valor nominal das acções, desdobrando-se os títulos em 5 acções novas, por cada acção anterior de valor nominal de 5.000$00 (cinco mil escudos).

  Assim o valor da participação do INETI no capital social da EID, que era de 375.000.000$00, passou a ser de 187.500.000$00 correspondente a 187.500 acções.

  Informa-se também que o INETI não subscreveu o aumento de capital social aprovado em 2000, pelo que manteve a sua participação descrita no parágrafo anterior.

- Relativamente à BIOEID, o INETI, após aquisição de 62.500 acções pelo valor simbólico de 520.000$00 (e não 520.000 contos como por lapso consta do projecto), passou a possuir 84.500 acções.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Campos Morais

Presidente

Estrada do Paço do Lumiar 1649-038 Lisboa – Portugal Telf: +351 21 716 5141 Fax: +351 21 716 36 88
www.ineti.pt

TC- 06/06/03 13744

IAPMEI

FAX

PARA :	NOME : DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS A/C : Drª Leonor Côrte Real Amaral FAX : 217 936 033
DE :	DRFP

N/FAX Nº 213 836 214	PÁGINA 1 DE : 1	DATA : 07-06-2002	N/Refª :

ASSUNTO :	V/ Fax n.º 402/02 de 2002/05/23

Exmos. Senhores;

Conforme o solicitado no fax acima mencionado, esclarecemos o seguinte:

- 7.3.3.4.3.2 - Alienação de Acções

O IAPMEI alienou no ano de 2000 ao preço de aquisição, 2.980 acções da SPGM, pelo valor de 29.800 contos, no entanto só recebeu nesse ano o montante de 28.200 contos, a diferença de 1.600 contos só foi recebida no ano seguinte.

- 7.3.4.1 - FSA Constantes da CGE

Relativamente a este ponto, no que diz respeito ao Centro de Design Têxtil e de Moda, procedeu-se à liquidação e partilha do capital deste Centro, mas como não se efectuou a Escritura de Dissolução, incluimos esta participação no respectivo mapa, uma vez que ainda mantemos a nossa responsabilidade, até à efectivação da Escritura.

Apresentando os nossos melhores cumprimentos

Director Financeiro

António Gomes de Almeida

DGTC 07 06 02 13871

apad
agência portuguesa
de apoio ao
desenvolvimento

Fax

Para:	Tribunal de Contas	De:	APAD
	Departamento de Auditoria I		Departamento de Gestão de Recursos
Fax:	21 315 85 43	Data:	29.05.2002
Tel.:		Págs.:	1+
Ref.:	234 /2002	CC:	

☐ Urgente ☐ Apreciar p.f. ☐ Comentar p.f. ☐ Responder p.f. ☐ Fazer circular p.f.

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2000 – Património financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto .-

Em referencia ao vosso fax n.º 416/02, de 24.05.02, comunicamos que tomamos boa nota do mesmo, reiterando os esclarecimentos já anteriormente prestados.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

ISABEL PINTO CORREIA
PRESIDENTE

PATERNA DIAS
Vogal do Conselho Directivo

Telefone : 00 351 21 3177300
Fax : 00 351 21 3158543

Av. da Liberdade, 180 A - 6º Forum Tivoli 1250 – 146 Lisboa

DGTC 29 05'02 13158

INSTITUTO DE GESTÃO
E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO
HABITACIONAL DO ESTADO

Conselho Directivo

02-05-28 03777

À
Direcção-Geral doTribunal de Contas
Departamento de Auditoria 1

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		DSGA/DGF	

ASSUNTO

"Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto"

Em resposta ao solicitado através do v/ Fax nº. /02-DA I.2, de 23/05/2002 sobre o assunto em epígrafe e tendo presente o teor do n/ ofício nº. 1 892, de 14/02/2000 sobre o mesmo assunto, permitimo-nos sugerir que o último período do parágrafo de esclarecimentos relativo ao IGAPHE fosse completado nos seguintes termos:

"IGAPHE - ... Relativamente a estes empréstimos o IGAPHE e, à semelhança do registado em anos anteriores, continua a não proceder ao envio da respectiva informação, "por não lhe ser possível distinguir, na receita arrecadada, as parcelas correspondentes a amortização de capital e juros vencidos".

Com os melhores cumprimentos

A VOGAL DO CONSELHO DIRECTIVO

Maria Clotilde Teixeira Alves

DGTC 28 05 '02 13048

Av. 5 de Outubro, 153 1069-050 Lisboa Telef. 21 793 06 01 Fax 21 793 14 64

Instituto Nacional de Habitação

Fax nº 15/DC/2002 — **Nº Pág. / N. Pages: 1 +**

Para (to): **TRIBUNAL DE CONTAS - DEP DE AUDITORIA**

Ao cuidado (att.): **EXMª SRª DRª LEONOR CÔRTE-REAL AMARAL**

Fax nº (fax n.): **217936033**

Data (date): **2002-05-29**

De (from): **DIRECÇÃO FINANCEIRA**

Assunto (subject): **PARECER SOBRE A CGE/2000 - PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS**

Normal ☐ **Urgente** ☐ **Muito urgente** ☒ **Aguarda resposta** ☐

Correspondendo ao solicitado através do vosso fax nº 409/02-DA I.2, de 23 de Maio, vimos com o presente prestar os nossos esclarecimentos sobre as divergências notadas:

1. A diferença de (+ 1.093.420) registada na receita, entre o mapa elaborado nos termos da alínea d), do nº 3 das Instruções nº 2/00 (2ª secção), e o mapa da conta de Gerência relativamente aos Activos Financeiros, é referente ao montante recebido pela vendas dos imóveis recebidos em dação, conforme parecer da Direcção Geral do Orçamento, e é consistente com o tratamento contabilístico que vimos adoptando em anos anteriores;
2. Relativamente às despesas com os imóveis recebidos como dação em cumprimento (225.160 contos) também se manteve o critério seguido em anos anteriores;
3. Na contabilização das despesas e receitas do SOLARH também procurámos dar-lhes o tratamento contabilístico de acordo com as respostas recebidas da DGO.

Face aos reparos recebidos, iremos de novo contactar a Direcção Geral do Orçamento, dando conhecimento da opinião manifestada por V. Exªs. e procurar confirmar, ou alterar, o tratamento contabilístico que vimos seguindo.

Nesse sentido, solicitamos a V. Exªs. nos informem qual a classificação que consideram apropriada para o tratamento destas situações afim de podermos também transmitir essa posição à DGO, convictos de que tal servirá para se conseguir definir uma posição única e consensual.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR

Vitorino Jorge

Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, 5 - 1099-019 LISBOA
Telefone: 21 723 15 00 Fax: 21 726 07 29
E-mail: inh@inh.pt

DGTC 31 05'02 13247

TOTAL PAG.01

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SERVIÇOS SOCIAIS

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas

LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
			0529-031792

ASSUNTO: ***Parecer sobre a CGE/2000 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto***

Em referência á Mensagem Fax n.º 415/02-DAI.2 de 23 do corrente informa-se V.Exª do seguinte:

1 - Estes Serviços Sociais até ao ano de **1985** e seguindo orientações da **Direcção - Geral da Contabilidade Pública** sempre classificaram as despesas de concessão de subsídios " Fundo de Auxilío" na **C.E. 10.03 – Prestações directas – Previdência Social – Outras prestações directas.**

2 - A partir do ano de **1986** e nos termos do **Oficío n.º 1045** da **Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento**, cuja cópia se anexa, manteve- se a mesma classificação mas, subordinada ao esquema constante do mesmo:

10 . 00 - Prestações directas- Previdência Social
10 . 03 - Outras prestações directas:
b) Encargos com os beneficiários
4 -Fundo de Auxilío

3 – Com a entrada em vigor do " Novo Esquema de classificação económica das despesas Públicas" aprovado pelo **Decreto- Lei n.º 112/88**, de 2 de Abril e Instruções da **Circular n.º 1168 Série A da D.G.C.P. de 15/07/88**, cuja Tabela de Conrrespondência entre o antigo e o novo classificador (Anexo III) determinava que as despesas antigamente classificadas pelo **C.E. 10.03** passavam a ser classificadas no **C.E. 01.03.03** – Segurança Social – Prestações Complementares, passou- se a partir do ano de **1989** a classificar deste modo aqueles subsidíos.

RUA FILIPE FOLQUE, 67 - 3º
1069-122 LISBOA
PORTUGAL

TELEFONE: 21 359 49 00

EMAIL: sofe@esoterica.pt
FAX: 21 359 49 01

4 - Acresce ainda que, com a obrigatoriedade da elaboração dos orçamentos por actividades, tiveram estes Serviços como preocupação e a partir de **1989** a criação de uma actividade específica para a atribuição daquele subsídio.

É o que se nos oferece dizer sobre o assunto.

Com os melhores cumprimentos

O Conselho de Direcção

CARLOS DE ATAYDE MONTEZ
Vogal do Conselho de Direcção

RUA FILIPE FOLQUE, 67 - 3º
1069-122 LISBOA
PORTUGAL

TELEFONES: 3144522 - 3144581 - 3144669
3144676 - 3144800 - 3144913
3144923 - 3144978

EMAIL: sofe@esoterica.pt
FAX: 352 89 88

DGTC 31 05'02 15334

Caixa Geral de Aposentações

Exm.ª Senhora
Coordenadora do Departamento de Auditoria I
da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Fax n.º 407/02, de 2002-05-23	GAC-1	CGA '02 05 29 1677

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2000 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto**

Através do fax dessa Direcção-Geral acima referenciado, foi remetida a esta Caixa, para eventuais comentários, cópia das partes pertinentes do anteprojecto acima mencionado.

Analisado o anteprojecto e atentas as justificações vertidas no n/ ofício n.º 674, de 2002-03-07, dirigido a esse Departamento, informo V.Ex.ª de que esta Caixa não tem quaisquer comentários a apresentar sobre aquele documento.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Coordenador

Serafim R. Amorim

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

icep | portugal
Investimento, Comércio e Turismo

FAX Nº 4142

Para: TRIBUNAL DE CONTAS - Departamento de Auditoria I
Att: Exma.Senhora Dra. Leonor Corte Real Amaral
☎ 21. 793 60 33

De: Icep Portugal
Conselho de Administração
☎ 21.796 11 76

Data: 27.Maio.2002 Nº de páginas: 1

Assunto: **Parecer sobre a CGE/2000 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos**

Refª: DFIN.2002/16.00/

Na sequência do v/ fax nº 408/02-DA I.2. datado de 23-05-02, e após análise do documento enviado a este Instituto, o Icep Portugal vem por este meio informar V.Exa que não tem quaisquer comentários a efectuar ao Anteprojecto de Parecer referido em epígrafe, a não ser o pedido de correcção do valor mencionado no texto justificativo, a título de diferença apurada na receita (-141.765 contos), para o valor indicado no Mapa referente às Receitas-diferença (-147.295 contos).

Com os melhores cumprimentos,

O ADMINISTRADOR

CARLOS COSTA

www.icep.pt
Av. 5 de Outubro, 101 1050-051 LISBOA Tel. 21 790 95 00 Fax 21 797 01 86
Pessoa Colectiva de Direito Público nº 501 501 020

DGTC 28 05 02 13049

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

Ministério da Economia

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

S/ referência	N/ referência	Data
	Ofº nº 518/2002/DAF	2002.06.03

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado /2000 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos

Acusamos a recepção do vosso fax sobre o assunto mencionado em epígrafe, datado do dia 23 do corrente mês de Maio, cujo conteúdo mereceu a nossa melhor atenção.

Sobre o teor do mesmo, cumpre-nos informar:

1. Atenta a diversidade de situações associadas às características e à evolução de algumas operações de crédito, nos termos já antes detalhadamente explanados a esse Tribunal, o IFT entende que não tem necessariamente de existir convergência entre os valores que são enviados a esse Tribunal, respeitantes à carteira de crédito do IFT no âmbito das Instruções 2/00 e os que são apurados através da sua execução orçamental, como aliás é também mencionado no projecto de Parecer em apreço, quando se refere a existência de "*... movimentos que, pela sua natureza, não geram fluxos financeiros, e como tal, não se encontram reflectidos na CGE*", a propósito da comparação que foi feita entre as listagens enviadas a V. Exas ao abrigo das já mencionadas Instruções nº 2/00 (2ª Secção) e os valores apurados na execução orçamental do IFT na rubrica 09.06.03.

2. Ocorre referir, a título meramente exemplificativo, os casos provenientes da existência de alguns créditos oriundos da rescisão de contratos de subsídios concedidos com a natureza de "fundos perdidos" os quais, verificado incumprimento contratual por parte dos promotores, se tornam exigíveis, (originando créditos reembolsáveis a médio e longo prazo, sem que exista, na mesma data, qualquer desembolso de capital) ou ainda o eventual acordo, no âmbito da venda de imóveis resultantes de execuções fiscais, de planos de pagamento a médio/longo prazo, que geram um crédito do IFT sobre o promitente comprador, mais uma vez sem a existência de desembolso de verbas associado.

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
Internet: www.ifturismo.min-economia.pt

DGTC 04 06'02 13515

3. É pois neste contexto, que surgiram algumas divergências entre os valores que constam da CGE e os que são mencionados nas listagens enviadas a V.Exas no âmbito das Instruções nº 2/00, conforme esclarecimentos oportunamente prestados e agora constituindo parte integrante do Projecto de parecer que nos foi remetido para apreciação.

4. Não obstante, as referências que sobre estas questões estão incluídas no ponto 7.3.4.1, abaixo do Quadro incluído neste capítulo, suscitam ainda os seguintes comentários:

   . DESPESAS: é mencionado que o IFT não incluiu, nos mapas elaborados no âmbito das "Instruções", uma operação de crédito relacionada com a concessão de suprimentos, no montante de 344.767 contos, sendo acrescentado, no mesmo documento que " *...uma vez que os mesmos se encontram abrangidos pelas Instruções, deverá essa informação ser transmitida no próximo exercício económico.*"

   Sobre esta questão chamamos a especial atenção de V. Exas para o facto da alinea d) da 3ª Instrução do documento em apreço mencionar que a relação dos créditos a enviar ao Tribunal de Contas abrange apenas os créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano, circunstância que determina, salvo melhor opinião, a exclusão da operação em causa da relação de créditos que foi enviada em cumprimento desta disposição legal, já que, tal como resulta do teor do contrato que foi enviado a V. Exas. em anexo ao nosso ofício nº 309/2002/DAF, de 14 de Março, o prazo previsto para o reembolso dos suprimentos em causa, não excede um ano.

   Foi nesta convicção que o IFT não incluiu esta operação nas listagens do ano 2000, (ano da concessão), não prevendo de igual modo fazê-lo nas listagens referentes a 2001, por força do mesmo argumento.

   Por esta razão, o IFT solicita que, o projecto de parecer em análise, seja alterado em conformidade.

   . RECEITAS: No âmbito dos comentários contidos no mesmo Parecer a propósito da informação prestada e relacionada com as Receitas arrecadas no âmbito das operações de crédito resultantes da venda de imóveis oriundos da execução de hipotecas, é referido que as mesmas não se encontram no âmbito das Instruções.

   Sobre este assunto, gostaríamos de esclarecer que se trata apenas de operações de venda de imóveis directamente relacionadas com a execução de garantias de empréstimos, as quais conduzem, em última instância, à recuperação de uma parcela do saldo devedor das operações em causa. Acresce, por outro lado, que estas

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
Internet: www.ifturismo.min-economia.pt

operações, quando negociadas com planos de pagamento associados, excedem normalmente o prazo de um ano, assim se incluindo, por definição, no cômputo das operações previstas na alinea d) da 3ª Instrução do documento que estabelece a natureza da informação a enviar a esse Tribunal.

Nesta conformidade, permitimo-nos também sugerir que seja revista a frase onde se refere que estas operações não se encontram no âmbito das Instruções.

Por último, gostaríamos de fazer uma referência à questão que decorre do facto do IFT ter escriturado no Capítulo 12 da Receita a verba de 10.191 contos, proveniente da alienação de unidades de participação em Fundos de Investimento: ao contrário do que é referido, o IFT não incluiu esta verba no Capítulo das Activos Financeiros, não por questões relacionadas com limitações de previsão, mas antes porque do seu Orçamento para 2000, não constava, sequer, a respectiva rubrica, em razão da dificuldade de fazer a necessária previsão na fase de preparação do Orçamento do Instituto, atento o carácter esporádico de que se revestem, normalmente, as vendas destes títulos.

Não obstante, e tal como já tivemos oportunidade de mencionar em ofícios anteriores, o IFT corrigiu esta situação no anos de 2001 e de 2002, criando a correspondente rubrica no respectivo Orçamento privativo para os anos em causa.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração

(Albino Martins)

CC/

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
Internet: www.ifturismo.min-economia.pt

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS

INIA Instituto Nacional de Investigação Agrária

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO AGRÁRIA
RUA BARATA SALGUEIRO, Nº 37 - 2º,3º,4º 6º E 7º
1250 LISBOA - PORTUGAL
TEL. 3131700 FAX 3131740

TELEFAX

PARA: EXMº SENHOR DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

Refª Fax 419/02, de 23/05/2002 **N/FAX** 604/02

DATA: 02/05/31 **Nº DE PÁGINAS:** 1

DE: Direcção de Serviços de Gestão e Administração

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2000- PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS - ANTEPROJECTO.

MENSAGEM:

Relativamente ao assunto do fax em referência, informa-se V.Exa. que as participações relativas ao Centro Tecnológico de Citricultura foram pagas pelo Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural.

No entanto, o INIA possui outras participações, conforme ofício remetido a esse Tribunal de Contas, de 02/04/02, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do INIA

- Carlos Amaral -

_____/_____

DGTC 31 05'02 13342

INIA - Mod. 2

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

IVV Instituto da Vinha e do Vinho

TRANSMISSÃO POR TELECÓPIA		
Nº DE PÁGINAS (INCL. CAPA)	MENSAGEM Nº	DATA
1 +	027/02	2002-05-27

PARA: **Director-Geral do Tribunal de Contas (Departamento de Auditoria I)**

Fax.: **21 793 60 33**

De: DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO

Fax.: **21 315 59 94**

Ref: V/ Mensagem Fax nº.411/02-DA I.2

Assunto: Parecer sobre a CGE/2000 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos- Anteprojecto

Em resposta à Vossa mensagem acima referenciada, informamos que as participações realizadas em 2000 , nas Associações ALVA e ACEVA, nos valores de 50 e 200 contos, respectivamente, foram, por lapso, mal classificadas na rubrica 06 – "Outras despesas correntes".

A rectificação para a rubrica 09 – "Activos financeiros", já foi efectuada na Conta de Gerência de 2001.

Com os melhores cumprimentos

INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO
A VICE-PRESIDENTE

Maria João Liberal

IVV - mod. 1 C

INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO
Rua Mouzinho da Silveira, 5 • 1250-165 LISBOA • Telefone +351-21 356 33 21 • Fax +351-21 356 12 25

DGTC 29 05 '02 13127

IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas

Exmo.Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Fax Nº /02-DA I.2		33.300/026/2002	2002.05.31

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2000 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos**

Em resposta ao fax acima referenciado, informa-se que a diferença de 1.531 contos apurada na receita entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções, resultou de em Novembro de 1999, o IFADAP ter recebido uma verba de 1.930 contos de um mutuário da PL 480, em contencioso, que por não estar identificada foi contabilizada em Contabilidade Patrimonial, numa conta de Valores Entregues C/C a Regularizar e em Contabilidade de Tesouraria como juros, sendo assim considerada na informação constante da CGE de 1999.

Só em Maio de 2000 foi possível proceder à imputação daquela verba, sendo contabilizados 1.530 contos como capital e 400 contos como juros. Aquele montante de capital foi regularizado apenas em 2000 em Contabilidade Patrimonial, dado que o fluxo financeiro já tinha ocorrido em 1999 e como tal lançado nesse ano pela totalidade na Contabilidade de Tesouraria.

Deste modo, não se procedeu a qualquer lançamento na Contabilidade de Tesouraria em 2000, o que originou a diferença de 1.530 contos apurada na receita.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

CR/mcs

DGTC 04 06'02 13511

Rua Dona Estefânia, 71-77 Apartado 1228, 1007 LISBOA CODEX Telefone:213116200 Linha Azul:213534456/8 Fax:213525925

INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA

RUA DE SANTO ANTÓNIO, Nº 1 - A, 7801-957 BEJA

Para: (To):	DRª ROSA
Serviço: (Company):	TRIBUNAL DE CONTAS
Telefone: (Phone):	
Fax:	21 793 60 33
De: (From):	INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA
Serviço: (Company):	
Telefone: (Phone):	284 314400
Fax:	284 314401
Data: (Date):	03-06-02
Nº de páginas incluindo esta: (Pages including this cover page):	6

Assunto: (Comments): PARECER SOBRE A CGE/2000-PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS - ANTEPROJECTO

Com os melhores cumprimentos

O PRESIDENTE DO INSTITUTO POLITÉCNICO

JOSÉ LUÍS RAMALHO

FAX Nº 01456

DGTC 03 06'02 13475

INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA

☎ 284 314 400 • Fax 284 314 401 • Email:ipb@ipbeja.pt
Rua de Santo António, 1-A • Apartado 461 • 7801-906 BEJA

EXMO SENHOR
DIRECTOR –GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AVª BARBOSA DU BOCAGE, 61
1000 LISBOA

Sua Referência:	Sua Comunicação:	Nossa Referência:	Data:
		1456	2002-06-03

ASSUNTO: **PARECER SOBRE A CGE/2000 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS - ANTEPROJECTO**

Quanto ao assunto em epígrafe, cumpre-me enviar a Vª Exª o Mapa 2 – A relativo à Conta de Gerência de 2000 e respeitante aos Serviços Centrais deste Instituto, onde se pode comprovar, através do referido Mapa (sublinhado), a importância de 300 contos na rubrica 09.07.00 – -Outros Activos Financeiros.

Com os melhores cumprimentos.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO POLITÉCNICO

JOSÉ LUÍS RAMALHO

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Serviços de Acção Social

Transmissão por FAX

Para: Dra. Leonor Côrte Real Amaral
Empresa/Organismo: Tribunal de Contas
Fax: 21 793 60 33
De: Engª Maria do Céu Amaral
Organismo: SASUNL
Fax: 21 324 24 99
Data: 06-06-2002
Páginas incluindo esta: 1
Assunto: Parecer sobre a CGE/2000 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto.

Em resposta ao v/ fax nº /02 - DA I. 2 de 23-05-2002, somos a informar que a diferença apurada na receita (-42 contos) no ano de 2000, resultou, do facto de até ao exercício em apreço, as receitas arrecadadas em Dezembro só serem entregues no Tesouro em Janeiro de 2001, ocorrendo nesse mês o respectivo registo contabilístico.
Com os melhores cumprimentos

A Administradora para a Acção Social

(Maria do Céu Amaral)

DGTC 06 06 02 13750

www.unl.pt/sas/ • sasnova@mail.telepac.pt • Rua D. Pedro V, 130 • 1250-095 Lisboa • Tel.: 21 324 24 80 - Fax: 21 324 24 98

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Serviços Sociais

De:

Dr. Francisco Filipe
Presidente do Conselho de Direcção dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde

N.º de Fax: 21 352 19 38 **Total de pág.: 1** **Data: 05/06/2002**

Para:

Exma. Senhora
Dra. Rosa Sequeira

N.º de Fax: 21 793 60 33

Assunto: Parecer sobre a CGE / 2000
Património Financeiro de Fundo e Serviços Autónomos – Anteprojecto
Aditamento ao Fax de 03/06/02

Mensagem:

Na sequência de contacto telefónico informa-se que o valor da receita e da despesa respeitantes a Subsídios reembolsáveis encontram-se nas rubricas da Contabilidade Pública,

06-03-00 – Venda de Bens e Serviços Correntes
e
04-03-01 – Transferências Correntes - Famílias

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Direcção

(Dr. Francisco Filipe)

Rua Gomes Freire, nº 5 –4º Esqº 1169-086 LISBOA Tel: 358 87 60; Fax: 352 19 38

DGTC 050602 13652

TOTAL PAG.01

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Serviços Sociais

De:

Dr. Francisco Filipe
Presidente do Conselho de Direcção dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde

N.º de Fax: 21 352 19 38 **Total de pág.: 1** **Data: 03/06/2002**

Para:

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

N.º de Fax: 21 793 60 33

Assunto: Parecer sobre a CGE / 2000
Património Financeiro de Fundo e Serviços Autónomos – Anteprojecto

Mensagem:

1 – Da análise do modelo 2, verificou-se ter havido um erro informático, pelo que iremos efectuar a devida rectificação.

2 – O valor da receita e da despesa respeitantes aos subsídios reembolsáveis (habitação, Saúde e Outros Fins) encontram-se desde 1999 integrados nas contas 7232 e 654 - " Subsídios Reembolsáveis " do POCSS e não em " fundos alheios "

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Direcção

(Dr. Francisco Filipe)

Rua Gomes Freire, nº 5 - 4º Esqº - 1169-086 LISBOA Telf: 358 87 00; Fax: 352 19 38

Ent. 04-06-02 13534

Ministério da Saúde
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge

Av. Padre Cruz, 1649-016 LISBOA – PORTUGAL - Tel. 217519200 / Fax 217526400

FAX Nº. 32 /2002

Para: Ao Tribunal de Contas. Fax: 217936033
A/C Exmª. Senhora Drª. Leonor Amaral

De: Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge Fax: 21 752 64 00

Data: 23 – 05 - 2002 Páginas: 1

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2000 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto.**

Em referência ao Fax. de V. Exªs. nº. 418/2002 de 23 de Maio de 2002., somos a informar que a importância de Esc: 4.500.000$00 (quatro milhões e quinhentos mil escudos), referentes à concretização da participação na Associação Cientifica "Laboratório de Ensaios e Metrologia da Saúde – Lemes" , foi regularizado em 29 de Dezembro 2000, para a conta nº. 419 – Outros Investimentos Financeiros.

Ao dispor de V. Exªs. para efeito de qualquer informação tida por conveniente, aproveito o ensejo para apresentar os meus cumprimentos.

O Director

Dr. João Lavinha

A Directora Serv. Administrativos

Isabel Adrião

DGTC 28 05 02 12980

fax inftur

Instituto de Formação Turística

tel 218 423 300
fax 218 498 879
www.inftur.pt
Av. Eng. Arantes de Oliveira, 7
1900-221 Lisboa

Para: Exmo Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: Parecer sobre a CGE/2000 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto

Fax: 217936033
De: Conselho de Administração

Data: 02.6.6
Págs.: 1+
Fax n.º: 325/CA/02

Em resposta ao fax n.º 424/02 de 28.05.2002 dessa Direcção Geral cumpre-nos informar o seguinte:

Concordamos com o parecer de que a receita no montante de 200.000 contos relativa a um empréstimo de curto prazo contraído pelo INFT junto do IAPMEI e constante da Conta de Gerência do ano de 2000 deveria ter sido registada no capítulo 11 – Passivos Financeiros e não no capítulo relativo aos Activos Financeiros.
Assim, encontra-se neste momento este Instituto a proceder às devidas correcções, nomeadamente em sede de Conta de Gerência as quais serão posteriormente encaminhadas a esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho
de Administração
(Joaquim Moura)

DGTC 06 06'02 13747

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA I.2 ref.ª 04849 e 04851	23 de Maio de 2002	92/D6	3 de Junho de 2002

Em resposta ao ofício referenciado em epígrafe, remetendo a esta Direcção-Geral o Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000, entende a mesma que, no que concerne aos pontos dele constantes e colocados à sua consideração, na generalidade não haverá comentários a tecer além dos que já foram feitos em anteriores ocasiões, a propósito de questões semelhantes.

No entanto, no que se refere ao Ponto "7.3.4.2. – FSA que não integram os mapas da CGE" e quanto aos casos individualizados no anteprojecto de parecer, há que referir:

- **Ministério da Saúde** – apesar de constituírem organismos autónomos, não têm expressão directa no Orçamento do Estado e na CGE, já que as contas dos estabelecimentos de saúde têm vindo a ser objecto de integração, global e consolidada, nas contas do Serviço Nacional de Saúde, como aliás vem sendo informado nas comunicações precedentes;

DGTC 03'06'02 13446

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
T: 21 884 63 00
Fax 21 887 42 99
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

- **Ministério das Finanças** – no que respeita às receitas e despesas do Fundo de Renda Vitalícia, estas encontram-se integradas na conta de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Nos termos do Decreto-Lei n.º 43 453, de 30 de Dezembro, a gestão de ambos os fundos competia à então Junta do Crédito Público, actualmente Instituto de Gestão do Crédito Público.

- **Ministério da Economia** – como já justificado em anteriores ocasiões, a Região de Turismo do Algarve, à semelhança do que acontece com as restantes regiões de Turismo, é considerada um organismo autónomo da Administração Local, com fundamento no despacho exarado pela Senhora Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 2 de Janeiro de 1992.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

(Francisco Brito Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 63 00
Fax 21 887 42 99
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 1 792 33 00
Fax 351 1 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 3875 / SPC
Lisboa, 17 de Abril de 2002

Assunto : Parecer sobre a CGE/2000 – Património Financeiro do Subsector Estado - Anteprojecto

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 3526, de 12 do corrente, cumpre-nos informar nada haver a acrescentar ao teor do Parecer.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

DGTC 22 04 02 09854

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

31.MAI02 11161 -

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

V/ Ref.ª
Of.º n.º 4688, de 20.05.02
DA II

N/ Ref.ª
DTCE/GAI

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a CGE/2000 – Capítulo de Operações de Tesouraria

Em resposta ao oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, junto envio a V. Ex.ª cópia da Informação n.º 872, de 31.05.02, com os comentários sobre o Projecto de Parecer em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 31 05 02 13346

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 872 02	
DATA 31/05/02	

PARECER

O sentido geral do projecto de parecer do Tribunal de Contas em análise reforça a necessidade imperiosa do Tesouro atingir os objectivos estratégicos definidos para esta área de actuação.

Sendo certo que o gradual aumento da exigência ao nível da qualidade das contas públicas foi determinante para o arranque da reforma do modelo contabilistico da Administração Financeira do Estado, parece-nos indiscutível a conclusão expressa pelo TC de que ainda estamos longe de atingir resultados aceitáveis.

Contudo, o facto dos resultados obtidos não serem ainda satisfatórios não deve por si só por em causa o modelo contabilistico adoptado, o qual deve ser entendido no seu todo enquanto resultante do contributo de várias entidades que interagem entre si para a obtenção de um produto final.

Importa assim determinar com exactidão os verdadeiros objecto de critica que em nossa opinião se dividem em duas categorias:

a) dificuldade de coordenação horizontal entre as entidades envolvidas, déficit de cooperação que origina diferentes velocidades no desenvolvimento modular do modelo contabilistico.

b) Escassez de recursos disponíveis nas organizações intervenientes o que limita o grau de desenvolvimento e de adaptação dos sistemas internos.

A primeira categoria engloba as recomendações apresentadas pelo Tribunal relativas ao excessivo prolongamento de processos e circuitos usados em anteriores modelos contabilistico que só dificultam e aumentam a complexidade das actuais contas públicas criando distorções e incoerências que na maior parte dos casos não têm razão de existir.

Na segunda categoria incluem-se as maiores criticas ao Tesouro que optando pela extinção dos antigos procedimentos ainda não conseguiu automatizar o tratamento de toda a informação devido a dificuldades no desenvolvimento e entrada em produção dos sistemas informáticos de suporte devido à necessidade de gerir os escassos recursos disponíveis.

Isto mesmo é comprovado pelo Tribunal quando criticando os resultados globais obtidos, reconhece as melhorias anualmente verificadas nos sistemas do Tesouro e elogia a sua aplicação alertando simultaneamente para a insuficiência dos recursos humanos e informáticos envolvidos.

Assume-se assim claramente a oportunidade das recomendações expressas neste projecto de parecer pelo Tribunal de Contas propondo superiormente o envio dos comentários expressos na presente informação ao Tribunal de Contas.

DTCE em 31 de Maio de 2002.

José Guilherme Xavier Basto
Subdirector-Geral

DESPACHO

Visto.
Remeta-se ao TC, salientando o teor do I. DCT à consideração.
Recebi que o Relatório em questão não é o "modelo" mas sim as dificuldades inerentes à sua implementação que, apesar do tempo decorrido, gradualmente se vão atenuando...
A DCT vai-se "arrastando" pelo que as fragilidades se tendem a acentuar, sendo certo que é na contabilidade que se vêem.
MARIA DOS ANJOS NUNES
INSPECTORA-GERAL
21-6-2002

N/ Ref.: **DTCE/DCC/DCT – Informação n.º 55/2002, de 29 de Maio.**
V/ Ref.: **Ofício nº. 4688, de 02.05.20.**
ASSUNTO: **Projecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capítulo de Operações de Tesouraria.**

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex 12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

Projecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capítulo de Operações de Tesouraria.

Em resposta à citação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas efectuada através do ofício n.º 4688, de 20.05.02, parece-nos de remeter a esta entidade os seguintes comentários:

1- Modelo de Contabilização –(fls VIII.4, 5,6,7).

No ano de 2000, registaram-se alterações significativas nos circuitos de informação, procedimentos contabilísticos e de controlo dos quais merecem especial destaque , o sistema do registo contabilístico das cobranças de impostos através de DUC e dos movimentos da Conta Única de Liquidação no Banco de Portugal.

Com a primeira alteração pretendeu-se uniformizar o processo de contabilização melhorando a conciliação com as entidades administradoras e efectuar o controlo diário dos depósitos face à cobrança.

Relativamente aos movimentos da CUL, passaram a ser contabilizados dia a dia tendo sido criadas novas contas para relevação dos saldos líquidos diários da compensação de cheques, TEI e SIBS.

Esta última operação visou o controlo mais apertado e tempestivo do controlo do saldo diário da conta da DGT no Banco de Portugal.

No sistema de compensação de cheques também ocorreram alterações significativas com a apresentação à compensação não só dos cheques do IVA mas também dos referentes aos depósitos efectuados pelos clientes do Homebanking nas respectivas contas bancárias abertas no Tesouro.

Refira-se ainda que nesse ano a compensação de cheques de valor superior a 100.000 contos passou a ser efectuada no SPGT, obrigando a novos procedimentos contabilísticos e de controlo.

Será também de destacar o incremento das operações de antecipação de fundos com consequente introdução de novos circuitos de informação, procedimentos contabilísticos e de controlo.

Ainda no ano de 2000 realçam-se as operações de aplicações de clientes no Tesouro em depósitos à ordem e a prazo e em CEDIC, bem como aplicações financeiras do Tesouro nas Instituições de Crédito.

Todos estes movimentos que constituem operações inovadoras obrigaram ao estabelecimento de novos circuitos e à definição de procedimentos de contabilização e de controlo.

Com a automatização no início de 2002 das operações de pagamentos e recebimentos efectuadas pela CUL, através da integração do SGT com o SCT, SPGT e MOE, foi dado um passo decisivo na diminuição drástica dos erros até aqui verificados.

2. Falta de instruções sobre a movimentação dos Diários da Contabilidade do Tesouro – (fls. VIII.5)

Efectivamente nunca foram produzidas instruções quanto as operações a movimentar em cada diário. Como cada utilizador tem apenas acesso a determinado número de diário(s), conforme a tarefa a executar, não nos tem parecido necessário divulgar instruções sobre a movimentação efectuada na totalidade dos diários.

Contudo, atendendo à Recomendação feita serão em tempo oportuno divulgadas as instruções que vierem a ser aprovadas, tendo já em consideração as resultantes do processo de automatização da informação contabilística em curso.

3. Falta de segurança na aplicação informática da contabilidade – (fls. VIII.6)

Refira-se que as deficiências imputadas ao anterior sistema de suporte à contabilidade (INPACK), foram eliminadas com a utilização da nova aplicação para os registos contabilísticos, a partir de Setembro de 2000. A segurança do sistema foi substancialmente acrescida, com a obrigatoriedade do preenchimento de determinados campos com sejam: data-valor, descrição do lançamento, código contabilístico, débito/crédito e valor, bem como a não permissão da digitação manual do nº. de lançamento nem a anulação da numeração inicial

Por outro, a partir da Abril de 2002, o sistema não permite a desintegração de movimentos o que inviabiliza a sua substituição depois do registo inicial.

Ainda para 2002, com o processamento automático de parte da informação contabilística, está salvaguardado o registo do total diário por conta e, no caso específico de estorno automático de movimentos, procurará garantir-se que seja feita referência ao movimento inicial.

4- Fundos e Serviços Autónomos – (fls VIII.8.19,20,21).

A instalação da aplicação Homebanking do Tesouro no segundo semestre de 2000 assume-se como condição decisiva para que os Serviços e Fundos Autónomos possam dar cumprimento à exigência do novo Regime da Tesouraria do Estado, de abertura de contas bancárias na DGT e consequente transferência de disponibilidades, em reforço da unidade de Tesouraria do Estado.

A partir dessa data a DGT passou a disponibilizar aos seus clientes um conjunto de serviços de pagamentos, recebimentos e de consultas, via INTERNET, perfeitamente equiparados aos da actividade bancária.

As contas abertas no Homebanking tornaram-se verdadeiras contas-correntes sendo automaticamente actualizadas pela maior parte dos movimentos efectuados nos sistemas operativos (TEI a débito e a crédito; depósito/pagamento de cheques; transferências conta a conta).

Todos os clientes passaram a dispôr de um gestor de conta disponibilizando ainda a DGT um serviço permanente de Helpdesk para resolução imediata de situações/dúvidas.

Não foi ainda possível automatizar a contabilização destes movimentos – só em 2002 como foi referido, se iniciou o processo de automatização da contabilização de algumas operações.

A maioria das divergências entre os registos contabilísticos e os constantes dos subsistemas de apoio a gestão de contas, resulta precisamente do facto de ainda não se ter conseguido efectuar a integração dos sistemas operacionais com o sistema contabilístico.

No final do ano foi efectuada a conciliação entre os saldos das contas do Homebanking e os das respectivas contas contabilísticas, tendo em vista a eliminação das eventuais divergências.

A escassez de meios humanos, não permitiu corrigir as situações de discrepância com a periodicidade desejada- no mínimo no final de cada mês, pelo que se reafirma a estreita relação entre a qualidade do processo contabilístico e o nível de automatização do tratamento da informação.

5. Contabilização/ Conciliação de Receita Orçamental –(fls. VIII.14,15,16).

No que se refere à Receita do Estado cobrada através de DUC, para além da alteração do sistema de contabilização, cf. referido pelo próprio TC, tem havido um esforço significativo quanto à conciliação de valores com as respectivas entidades administradoras, mediante o acordo prévio do último ficheiro a considerar nas correspondentes Tabelas e, inclusivé, em caso de subsistência de pequenas divergências, pela comparação dos próprios ficheiros de documentos - o universo dos documentos a considerar tem que ser o mesmo, dado que diariamente são transmitidos pela DGT os ficheiros contendo as cobranças efectuadas em cada entidade cobradora.

Quanto à conciliação diária das cobranças ela é efectivamente realizada, mediante o envio de ficheiros de DUC cobrados e retorno de informação de documentos rejeitados.

Foram ainda estabelecidos novos circuitos de informação sobre divergências detectadas entre a DGT e as entidades administradoras, cujas regularizações são de imediato solicitadas pela DGT à Rede de Cobranças.

Por outro lado, está em curso um concurso público para introdução de melhorias e alterações ao SCE visando também a automatização da contabilização da informação de cobrança e a conciliação automática das contas.

6. Desproporção entre tarefas e meios.

As carências, quer de meios informáticos, quer de recursos humanos, que se mostram patentes em diversas áreas do Tesouro, são diversas vezes referidas no projecto de parecer contudo, as restrições que se verificam nas admissões na Administração Pública, como aliás é reconhecido pelo próprio Tribunal, dificultam ou impossibilitam a selecção de novos colaboradores.

Tem sido no entanto feito um grande esforço de formação dos funcionários em áreas relacionadas com a actividade bancária, designadamente no que se refere à vertente da prestação de serviços aos clientes, disponibilização de produtos financeiros e rentabilização dos fundos da Tesouraria do Estado.

Por outro lado, e no sentido de ir suprindo carências, foi instituído um sistema de mobilidade por forma a atribuir aos funcionários funções mais adequadas ao respectivo perfil.

No que se refere aos meios informáticos a DGT tem vindo a desenvolver nos últimos anos sistemas adequados à sua missão no âmbito da Tesouraria do Estado, não tendo sido ainda possível atingir o grande objectivo de garantir a integração plena dos vários subsistemas mediante a criação de um Sistema de Contas Correntes do Tesouro.

Assim, continuar-se-á na senda da racionalização dos recursos e na procura do aperfeiçoamento dos sistemas e circuitos utilizados pela DGT, cientes, porém, de que o esforço deve ser acompanhado pelas entidades que se relacionam com a DGT, com especial destaque, na área da receita, para a DGO e para a DGCI e o seu vasto conjunto de Serviços.

À consideração superior

DTCE, 29 de Maio de 2002

Ana Maria Bote
Directora de Contas do Tesouro

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

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

Sua referência	*Sua comunicacão de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. n.º 4689	20/05/2002	Nº. 397 15/B/559-1/DSCO	

ASSUNTO: -PROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE/2000 – CAPÍTULO DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA.

Em satisfação do solicitado no ofício em referência e inserindo-se as Operações de Tesouraria na competência específica da Direcção-Geral do Tesouro, esta Direcção entende, por bem, não dever tecer quaisquer comentários quanto à sua contabilização.

Todavia no respeitante às observações do Tribunal de Contas quanto às operações de abate às receitas orçamentais, com infracção ao n.º 1, do art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Enquadramento orçamental), forma de contabilização das receitas afectas ao FET (Fundo de Estabilização Tributário) e contabilização dos reembolsos pagos para cálculo da receita orçamental líquida, esta Direcção-Geral nada mais tem a acrescentar aos comentários feitos a Anteprojectos de Pareceres de Contas do Estado de anos anteriores.

A contabilização de cerca de 25 milhões de contos, em 2000, de reembolsos emitidos do IVA, mas só pagos pela tesouraria do Estado em 2001, foi determinada superiormente. No caso em apreço a Direcção-Geral do Orçamento limitou-se, aliás, como era seu dever, a dar cumprimento ao despacho.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. ____

DGTC 29 05 02 13085

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA RECEITA NACIONAL
E DOS RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS

2002-05-23

826

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

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência
Ofício nº 4686	2002.05.20	
DA II		2.11/02

Assunto: Projecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capítulo de Operações de Tesouraria

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar V. Exª., que ao nível de determinadas contas de O.T. movimentadas na base da informação gerada pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) ou a esta destinada, nada há a acrescentar ao que já foi transmitido pelo ofício nº 642, de 2002.04.29, cuja fotocópia se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

J. Martins
Subdirector-Geral

DGTC 03 06 02 13387

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA RECEITA NACIONAL
E DOS RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS

2002-04-29

642

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

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência
Ofício nº 3787 Procº nº 42/01 – Audit	2002.04.19	2.11/02

Assunto: Relato de auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2000

Tendo presente o teor das observações formuladas no relatório acima mencionado, com incidência ao nível de determinadas contas de O.T. movimentadas na base da informação gerada pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) ou a esta destinada, cumpre-me transmitir a V. Exª algumas considerações.

Assim, reportando-me concretamente aos pontos do relatório em que se inserem as referidas observações, temos:

Ponto II – ANÁLISE DE OPERAÇÕES REALIZADAS NA TESOURARIA DO ESTADO

2.2.4 – FIABILIDADE DOS SISTEMAS DE REGISTO CONTABILÍSTICO E DE CONTROLO INTERNO

Reiteramos os comentários que transmitimos aquando da auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 1999.

Os serviços com funções de caixa da DGAIEC enviam informação detalhada e semanalmente, no que se refere às contas de "Valores Recebidos por Conta da DGA" e

a "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação", permitindo à DGT a escrituração com base nessa informação.

No entender desta Direcção-Geral deveriam ser criadas contas específicas para cada serviço liquidador tanto na conta de "Valores Recebidos por Conta da DGAIEC" como na conta de "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação", de modo a afectar os valores aos respectivos serviços administradores com funções de caixa.

No entanto, no que se refere à conta de "Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação", prevê-se que a curto prazo com a implementação do SGR-Sistema de Gestão de Receitas, e com a criação de "interfaces" entre os sistemas próprios e o SGR, a situação possa ser regularizada a curto prazo.

Quanto ao último parágrafo deste ponto, estamos de acordo com a recomendação dessa Direcção-Geral, no que diz respeito à certificação dos valores depositados pelos serviços com funções de caixa, dado que, a DGT não confirma trimestralmente aos serviços com funções de caixa, os valores depositados ao abrigo do nº 13 da Portaria nº 959/99, de 7 de Setembro, tornando-se mais difícil a sua conciliação anual ao abrigo do nº 14 da mesma Portaria.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Mensagem fax nº 423/02-DAI.1	27/05/02	Nº. 402 Proc.1 5/ Liv B/ Div.559/1	

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, relativo a:**
-Cap. ºIX –"Operações de Encerramento da Conta "-ponto 1.1.1.,alínea a) "Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT".

Em satisfação do solicitado, sou a informar V.Ex.ª que o Anteprojecto de Parecer em análise, não merece quaisquer comentários por parte desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

MV/JR

DGTC 31 05'02 13250

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) 886 06 24 / 887 74 91 Fax: 887 77 59

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Of.n.º5327	**03/06/02**	**Nº. 426** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/ 2000 - Cap.º IX -- Operações de Encerramento da Conta.**

Em satisfação do solicitado no ofício em referência, sou a informar V.ª Ex.ª que no Anteprojecto em análise, genéricamente, não são feitas observações/recomendações que não tenham sido já objecto dos nossos comentários a Anteprojectos de parecer a Contas do Estado de anos anteriores ou do próprio ano de 2000, como sejam questões levantadas com o apuramento dos saldos e por nós já tratadas no Anteprojecto respeitante à "Execução do Orçamento da Receita - pontos 2.1 a 2.4".

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

MV/JR

DGTC 12/06/02 14033

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) 21 884 63 24/21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

S. R.

11.JUN.02 11627

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
5328	02.06.03	DTCE/DCC

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2000 - Capº. IX - Operações de Encerramento da Conta.

Relativamente ao v/ ofício em referência, informo V. Exª. de que esta Direcção-Geral não tem comentários a fazer ao anteprojecto de parecer em causa, para além de um reparo às percentagens referidas no último parágrafo da folha IX.6, por estarem em desacordo com os nossos valores, designadamente os referentes ao acréscimo das disponibilidades e das aplicações.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 12 06 02 14052

Rua da Alfândega,5 - 1º - 1194 Lisboa Codex Tel: 888 06 31 - Fax:: 888 04 36

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA RECEITA NACIONAL
E DOS RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS

2002-06-11

889

Ex. mo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência
Ofício n.º 5329	2002.06.03	Proc.º 2.0/02

Assunto: Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2000 – Capº IX – Operações de Encerramento da Conta.

Analisado o anteprojecto de parecer acima mencionado, manifestamos a nossa concordância quanto à generalidade das questões de princípio que nele se enunciam, embora nos pareça que a incidência de grande parte destas questões não se situa na esfera de intervenção desta Direcção-Geral.

Em particular, não concordamos com as divergências entre os valores das receitas por cobrar na CGE face aos saldos registados nas tabelas da DGAIEC (cf. ponto 9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento), dado que, as tabelas da DGAIEC têm sido visadas pela Direcção dos Serviços da Conta da DGO, estranhando-se assim esta divergência.

Mais informo V. Exª que esta problemática já foi abordada na alínea a) do ponto 2.3 – Análise dos resultados globais do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/99, conforme ofício n.º 1137, de 2001.06.12, desta Direcção-Geral, no qual foi

Mod. S-1097 Rua da Alfândega, 5 r/c - 1194 LISBOA CODEX Telef. 21 881 38 57 - Fax 21 881 37 47 Nº Pessoa Colectiva 600012875

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA RECEITA NACIONAL
DOS RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS

solicitado ao Tribunal de Contas que nos habilitasse com os elementos que possui quanto à natureza da divergência que se apurou sobre esta matéria.

São estes os comentários que, sobre o anteproprojecto de parecer em epígrafe, se nos oferece formular e levar ao conhecimento de V. Exª.

Com os melhores cumprimentos

A Directora – Geral

(Ana Maria Jordão)

Mod. S-1097 Rua da Alfândega, 5 r/c - 1194 LISBOA CODEX Telef. 21 881 38 57 - Fax 21 881 37 47 Nº Pessoa Colectiva 600012875

DGTC 12 06'02 14034

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Fax nº / 02-DA I-Tec de 16 Maio de 2002		**Nº. 021** Proc 229/X Liv 25, Div 30	**23.05.2002**

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 - Capº X – Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial.

Para além dos esclarecimentos que foram sendo prestados a esse Tribunal, quer oficiosamente, quer através de oficio de que se anexa fotocópia, nomeadamente no que se refere às transferências processadas por conta do Orçamento do Estado de 2000 a favor de entidades pertencentes ao sector público empresarial, esta Direcção Geral nada tem a acrescentar ao Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

Salienta-se, no entanto, que, no âmbito do acompanhamento da execução do Orçamento do estado, a Direcção-Geral do Orçamento 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 Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

DGTC 27.05.02 12873

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1194 Lisboa Codex (Portugal) ☎ 218846500 Fax: 218824962

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

D.G. PESCAS E AQUICULTURA
S-I.D.A.S
02-05-28 05873

EXMº SENHOR
DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência / Data

Nossa referência / Data [1]
/DEPE/DP

ASSUNTO:) PROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO - CAPº X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SPE (PONTOS 10.2.1 E 10.2.1.1)

PROCESSO: PARECER CGE/2000

Relativamente ao assunto em epígrafe, e na sequência do solicitado na vossa mensagem fax nº /02 – DA I-Tec de 16 de Maio do corrente ano, cumpre-nos dar os necessários esclarecimentos:

1. Os apoios atribuídos ao abrigo do Programa "Promoção e Divulgação de Acções relativas à Pesca" estavam no ano de 2000, regulamentados pelo Despacho Normativo nº 39/2000, inicialmente publicado no Diário da República – I Série – B, nº 206 de 6 de Setembro de 2000. Este Despacho Normativo definia no nº 1 do seu artigo 2º - Condições de acesso – que podiam apresentar candidaturas ao regime em referência pessoas individuais ou colectivas, **públicas** ou privadas que estivessem legalmente constituídas à data de apresentação da candidatura.

   Assim, as entidades e respectivos pedidos de apoio a quem a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura atribuiu os apoios financeiros com enquadramento no citado regulamento, referenciados no Quadro X.2 – Subsídio para entidades do SPE, foram a "Fesmina - Empresa Pública de Animação de Olhão" e a "Universidade do Algarve".

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Telefone: 21 391 42 00 Edifício Vasco da Gama Alcantara-Mar 1399-006 LISBOA Fax: 21 395 78 60

Tendo por base o Decreto-Lei nº 112/88, de 2 de Abril (rectificado no suplemento ao Diário da República nº108, I Série de 10 de Maio relativo à classificação económica das despesas públicas, à data em vigor, e partindo do seguinte conceito:

> **Sociedades e quase sociedades não financeiras** (rubrica de classificação económica – 05.01.00)
> "Compreende o conjunto de unidades institucionais residentes que têm como função predominante produzir bens e serviços comerciáveis não financeiros e como recursos principais as receitas provenientes da venda dessa produção.
> A diferença fundamental entre sociedades e quase sociedades decorre da circunstância de as primeiras terem uma personalidade jurídica plena, enquanto que as últimas não.
> No âmbito da nova classificação económica das despesas, este sector distribui-se pelos dois seguintes subsectores:
> - Empresas públicas, equiparadas ou participadas" (rubrica de classificação económica 05.01.01)
> - "Empresas privadas" (rubrica de classificação económica 05.01.02),

a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura classificou as despesas relativas aos apoios a conceder àquelas 2 candidaturas na rubrica de classificação económica 05.01.01. Com vista a cabimentar as citadas despesas (1.436 mil escudos para a Fesmina – Empresa Pública de Animação de Olhão, e 500 mil escudos para a Universidade do Algarve) houve necessidade de previamente, se proceder a uma alteração orçamental por forma a inscrever 1.936 mil escudos no Programa "Promoção e Divulgação de Acções relativas à Pesca" na rubrica de classificação económica 05.01.01. (Informação nº 783/DEPE/DP de 00-011-08, cuja fotocópia se anexa).

2. Face ao teor da conclusão expressa no último parágrafo da vossa mensagem, foi esta Direcção-Geral, de novo reanalizar os processos em referência, tendo concluído.

   2.1. **Universidade do Algarve** – Neste caso houve efectivamente, o que lamentamos, lapso na análise, por parte da DGPA. Com efeito, a Universidade do Algarve é um serviço autónomo que, conforme podemos agora confirmar, estava inscrito no Mapa V do Orçamento de Estado de 2000. Assim sendo, à data de cabimentação da despesa, a alteração orçamental elaborada deveria ter inscrito uma dotação de 500 mil escudos na rubrica de classificação económica 04.01.03 (Transferências para Serviços Autónomos)

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Em alternativa, poderia ainda a DGPA ter reforçado a rubrica de classificação económica 02.03.10., adquirindo ela própria o material, para posteriormente o entregar ao Centro de Ciências do Mar (CCMar) da Universidade do Algarve para que o mesmo fosse distribuído no 3º Encontro de Pescas.

2.2. **Fesmina – Empresa Pública de Animação de Olhão.** Da reapreciação dos elementos constantes do processo não se detectou que tenha havido uma má interpretação no que concerne ao enquadramento da despesa na rubrica de classificação económica 05.01.01. Com efeito quer os ofícios e recibos emitidos pela Fesmina, em anexo, quer a certidão emitida pela Direcção-Geral dos Impostos de Faro referem a designação social da Fesmina como sendo **Empresa Pública** de Animação de Olhão, em anexo. De momento a DGPA ainda não dispõe dos estatutos da empresa que foram solicitados verbalmente à Fesmina na sequência das vossas chamadas de atenção.

Julgando ter dado os esclarecimentos necessários e evidenciado que não houve intenção por parte da DGPA, de não cumprir o disposto nos artigos 7º e 8º da Lei nº 6/91 de 20 de Fevereiro, manifestamos a nossa total disponibilidade para quaisquer eventuais esclarecimentos, solicitando desde já a vossa melhor atenção para que os aspectos enunciados neste ofício não venham a ficar reflectidos negativamente no vosso "Parecer".

Com os meus melhores cumprimentos.

Eurico Monteiro
P/ Director-Geral

LEONOR NORONHA ELIAS
SUBDIRECTORA GERAL

THR/PA

ANEXO:
- Informação nº 783/DEPE/DP de 00-11-08
- Ofício e recibo da Fesmina (fotocópias)
- Fotocópias da Certidão, respeitante à Fesmina, emitida pela Direcção-Geral de Impostos de Faro

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

DGTC 29 05 '02 13129

INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

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

Sua Referência	Sua comunicação de	N/Refª	Data
		121-GAB	2002-05-24

Assunto Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2000 – Capº X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE

Em referência ao assunto em epígrafe, permito-me transmitir a V. Exa. os seguintes esclarecimentos:

- São correctas as afirmações e exactos os valores relativos ao ICS referidos no ponto 10.2.1.1. – Subsídios;
- O incorrecto processamento por conta da rubrica da classificação económica 05.01.01, de transferências a favor de entidades não pertencentes ao sector público estatal, foi já antes assinalado no Parecer sobre a CGE/99 e prontamente corrigido pelo ICS, conforme transmitido a esse Tribunal (cfr. correspondência anexa);
- No parágrafo 10.2.2 – Outros fluxos, o douto Tribunal considera incorrecto o processamento por conta da rubrica 04.02.01-B de transferências para o sector público empresarial, conforme discriminados no Quadro X – 5 – Outras Transferências;
- Este Quadro reflecte informações prestadas por este Instituto, infelizmente incorrectas, no que respeita à identificação da rubrica 04.01.02, já que todas todas as transferências foram processadas pela rubrica 04.02.01 –B, pelo que se solicita a devida correcção;

Palácio Foz – Praça dos Restauradores – 1250/187 LISBOA • PORTUGAL
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax : 21 322 12 09 • E-Mail : www.ics.pt

- Conforme consta do Orçamento do ICS, a rubrica referida tem sido considerada residual, por ela se processando todas as despesas que, independentemente da sua natureza, vão sendo autorizadas por despacho da tutela governamental no quadro exclusivo da Cooperação com os PALOPS;
- Considerando que este entendimento não tem sido contrariado pela 1ª Delegação da Direcção Geral do Orçamento, este Instituto, confrontado pela primeira vez com esta eventual incorrecção de procedimentos, mantida aliás na execução orçamental do corrente ano, mostra-se desde já disponível para as alterações que se revelem as adequadas.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

Teresa Ribeiro

DGTC 27 05'02 12862

S. R

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
DIRECÇÃO-GERAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
Gabinete do Director-Geral

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

OFÍCIO N.º 31/DG **23-05-2002**

ASSUNTO: PROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO – CAP.º X - FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SPE (PONTO 10.2.1.2)

Em resposta ao pedido de V. Ex.as inserido no fax n.º 02 - DA I – Tec, datado de 16 de Maio, confirmam-se os valores das transferências efectuadas por esta Direcção-Geral, no ano de 2000, para o SPE, assim como os Programas PIDDAC em que as mesmas se inseriram. Estas transferências estavam previstas no artigo 7.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR - GERAL

Jorge Jacob

DGTC 27 05'02 12872

AB Av. das Forças Armadas, 40 1649-022 Lisboa Telef. 21 794 90 00 Fax. 21 797 37 77

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

31.MAI02 11159

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

V/ Ref.ª
Fax n.º 386/02, de 16.05.02 – DA I-Tec
Proc. Parecer CGE/2000

N/ Ref.ª
DRRF/DIFE/GAI

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – Cap.º X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (pontos 10.2.1., 10.2.1.1., 10.2.3. e 10.3)

Em resposta ao Fax dessa Direcção-Geral acima referenciado, são os seguintes os comentários da DGT sobre o Projecto de Parecer em causa:

Ponto 10.2.3. – Operações não evidenciadas na CGE

No que respeita a este item, e como já se salientou oportunamente em comentário ao ponto 6.6.3. do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2000 relativo à "Aplicação do produto dos empréstimos" e à "Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades" (DRRF-DRR/GAI – Inf. n.º 12/2002, de 20.05), relativamente às operações que não foram concretizadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), as quais foram, posteriormente, mas apenas em parte, reembolsadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), é de referir o seguinte:

- A concretização das operações em causa teve como consequência um aumento da Dívida Pública no ano de 2000, encontrando-se, portanto, reflectida no montante global desta Dívida emitida no citado ano.

  Assim, apesar de não terem reflexo imediato na Despesa Pública do ano de 2000, terão um impacto diluído pelo número de anos necessários ao pagamento do serviço dessa Dívida;

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 006 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 03 06'02 13404

- Por conseguinte, mais uma vez se frisa, que não se nos afigura correcto afirmar, como consta do Projecto do Parecer que agora se comenta, que estas dívidas tenham sido pagas ilegalmente.

  Com efeito, a Lei que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2000 previa a concretização de operações desta natureza, tendo todas elas sido autorizadas ao abrigo dos artigos 77.º e 78.º da referida Lei;

- Também, como já nos pronunciámos anteriormente, não nos parecer correcto afirmar-se que estas operações tenham sido pagas ilegalmente por operações de tesouraria.

  De facto, tendo o produto resultante da Dívida Pública emitida com a finalidade de concretizar este tipo de operações sido depositado numa conta de Operações Específicas do Tesouro, através da qual se processaram os pagamentos em causa, a cobertura financeira foi Dívida Pública emitida ao abrigo do disposto no art.º 86.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

S. R.
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO
Rua da Alfândega, 5 - 1º
1149 008 LISBOA

Telefax: 21 884 6119
Telefone: 21 884 6000
Email: tesouro@dgt.pt

Fax

Mensagem n.º: N/ Refª.: DIFE/GAI
Data: 3.06.2002
Nº de Págs.: 01 (Incluindo esta folha)

Para: Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
FAX: 217936033

Ao c.:
V/Refª.: Fax n.º 386/02 – DA I - Tec

Morada: Lisboa

De: Directora-Geral do Tesouro

Assunto: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000– Cap.º X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (pontos 10.2.1., 10.2.1.1., 10.2.3. e 10.3)**

Texto:

Na sequência do nosso ofício n.º 11159, de 31.05.02, subordinado ao assunto em epígrafe, e em adenda ao mesmo, acrescenta-se que confirmamos o valor de 35.913.576 contos na coluna das "Sociedades não financeiras" no Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE, na linha "Dividendos e participações nos lucros", valor global relativo às empresas em que o Estado detém participação maioritária.

Contudo, no mesmo mapa não figuram os dividendos das empresas participadas minoritariamente pelo Estado e que foi de 1.270.233.090 PTE, no ano em causa.

Com os meus cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

DGTC 04 06 '02 13540

IAPMEI

Direcção Geral do Tribunal de Contas
A/c Exma. Sra. Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

29.MAI 2002 004312

Assunto: Projecto de Parecer sobre a CGE/2000 (pontos 10.4.1 e 10.4.2)

Em resposta ao v/ fax de 16 de Maio do corrente ano, cumpre-nos comentar o seguinte:

Cont. nº 501373357

É indicado no projecto de parecer referido em epígrafe (ponto 10.4.1 – Fluxos evidenciados na CGE) que o Instituto processou transferências destinadas a empresas não pertencentes ao sector público empresarial nos montantes de 500 contos e 8 459 222 contos, respectivamente classificadas nos agrupamentos económicos 05 - "Subsídios" e 08 - "Transferências de capital", mais concretamente nos códigos de classificação económica 05.01.01 e 08.01.01 ("Empresas públicas, equiparadas ou participadas").

Relativamente ao subsídio de 500 contos, acima referido, informa-se que foi atribuído a uma entidade privada pelo que o processamento foi indevidamente classificado, lapso que lamentamos.

Quanto às transferências de capital mencionadas acresce dizer que se destinaram a diversas entidades discriminados na lista em anexo (Anexo I), sendo algumas delas Serviços Autónomos da Administração Pública, cujo código de classificação económica correcto deveria ter sido o 08.02.03.

Estes processamentos em classificação económica indevida resultaram do facto da listagem de entidades pertencentes ao SPE na posse do Instituto não se encontrar correcta naquele período (utilização em 2000).

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia
Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 I Fax: 21 383 62 83
E-mail:info@iapmei.pt

DGTC 31 05'02 13309

IAPMEI

É igualmente indicado no projecto de parecer já referido (ponto 10.4.2 – Outros fluxos) que o Instituto processou transferências destinadas a empresas pertencentes ao sector público empresarial no montante de 444 554 contos, classificadas no código de classificação económica 08.01.02 - "Empresas privadas".

O lapso em causa deveu-se igualmente ao facto de a listagem de entidades pertencentes ao SPE na posse do Instituto não se encontrar actualizada naquele período (utilização em 2000).

Por forma a evitar a repetição destas situações em 2002, iremos solicitar à Direcção Geral do Orçamento a disponibilização de listagens actualizadas das sociedades e quase sociedades não financeiras (empresas) públicas, equiparadas ou participadas, fundos e serviços autónomos da Administração Pública, instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas e empresas de seguros públicas, equiparadas ou participadas, bem como a clarificação quanto ao enquadramento das diversas Associações, Centros Tecnológicos e Institutos constantes da lista anexa já referida.

Com os melhores cumprimentos.

Cont. nº 501373357

O Director Financeiro

António Gomes de Almeida

GF

Anexo: o referido

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 I Fax: 21 383 62 83
E-mail:info@iapmei.pt

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

Ministério da Economia

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

S/ referência	N/ referência	Data
	Ofº nº 510/2002/DAF	2002.05.28

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (pontos 10.4.1 e 10.4.2)

Acusamos a recepção do vosso fax sobre o assunto mencionado em epígrafe, datado do dia 16 do corrente mês de Maio, cujo conteúdo mereceu a nossa melhor atenção.

Sobre o teor do mesmo, gostaríamos de informar o seguinte:

a) - 10.4.1 – Fluxos evidenciados na CGE –

De acordo com o Projecto de Parecer em apreço, é referido por esse Tribunal que o IFT não terá respeitado a classificação económica das despesas referentes às transferências que efectuou, em 2000, para a Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA, no montante de 101 contos, pelo facto desta empresa não integrar o SPE.

No entanto, atento o disposto no nº1 do Artº. 3º, conjugado com o nº1 do Artº. 2º, ambos do D.L. nº 558/99, de 17 de Dezembro, a Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA , por força da sua estrutura accionista, é de facto uma empresa pública, integrando por isso o sector empresarial do Estado, uma vez que 51% do respectivo capital social é titulado por entidades públicas - (Estado e Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo).

Consequentemente e salvo melhor opinião, a classificação económica atribuída à despesa em causa só poderia ser a que foi utilizada – 05.01.01 – onde se incluem todas as despesas correntes que têm como destinatários as empresas públicas.

Em face do que antecede, sugere-se que o Quadro X.15 do projecto de Parecer em análise seja alterado em conformidade com esta constatação.

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 · Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
Internet: www.ifturismo.min-economia.pt

DGTC 31 05'02 13249

b) – 10.4.2 – Outros Fluxos

Já no que diz respeito às questões relacionadas com as classificações económicas atribuídas pelo IFT às diversas verbas que este Instituto entregou, em 2000, à ENATUR, chama-se a especial atenção para a circunstância do IFT ter atendido para este efeito, à natureza dos pagamentos em questão, no âmbito da escolha da classificação económica a atribuir.

Atente-se, por exemplo, no caso das verbas inscritas na rubrica 09.06.03, as quais dizem respeito a diversas utilizações de tranches de empréstimos mutuados pelo IFT que, por esta razão, devem integrar o conjunto dos chamados "Activos Financeiros", na circunstância, de médio e longo prazo.

Sucede que, no cômputo dos Activos Financeiros de Médio e Longo Prazo, o classificador económico das despesas à data em vigor, criado pelo D.L. 112/88, de 2 de Abril, prevê como destinatários deste tipo de "activos financeiros", as *Administrações Públicas*, o *Exterior* ou os *Outros Sectores*, o que determinou a escolha deste último para classificação das verbas entregues à ENATUR, atenta a manifesta falta de adequação ao caso em apreço das demais alternativas existentes.

Refira-se, ainda a este propósito, a circunstância de existirem recomendações provenientes dos diversas delegações e serviços da Direcção Geral do Orçamento, recomendando rigor na identificação das verbas que assumem a natureza de activos financeiros, quando inscritos enquanto despesa pública.

Pelas razões acima expostas, o IFT considera que a classificação económica atribuída às verbas inscritas nas rubricas 07.01.04 e 09.06.03, não contraria as disposições contidas noa artigos 7º e 8º da Lei 6/91 de 20 de Fevereiro, atenta a inexistência de previsão, nestes agrupamentos da despesa, de classificações económicas especificas para o SPE, nos termos do D.L. 112/88.

Já no que diz respeito ao agrupamento 08 da Despesa, o IFT tomou boa nota da recomendação efectuada e passará a inscrever as verbas não reembolsáveis pagas à ENATUR, a partir do corrente exercício económico, na rubrica 08.01.01.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração

(Albino Martins)

CC/

R. Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
Tel. 217 810 000 Fax 217 937 537
E-mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
Internet: www.ifturismo.min-economia.pt

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

02.MAI02 09675 -

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmº Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Rua da Alfândega, 5 - 1º
		DTCE/DCT/NCC	1100-016 Lisboa

Assunto: Parecer sobre a CGE/2000 - Fluxos Financeiros de Portugal para a UE – Anteprojecto

Conforme solicitado no vosso ofício nº 3560, de 02.04.16, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente às questões apresentadas no Anteprojecto de Parecer mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119 Telex: 12764/15616

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

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

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. n.º 4605	17/05/2002	Nº. 3 3 3 15/B/559-1/DSCO	

ASSUNTO: ANÁLISE GLOBAL DOS FLUXOS FINANCEIROS DA UE PARA PORTUGAL, A INSERIR NO PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000.

Em satisfação do que nos é determinado, levo ao conhecimento de V. Exª que a análise em causa não nos merece quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos.pessoais

O DIRECTOR-GERAL

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. _____

DGTC 23'05'02 12705

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 Fax: 21 884 64 91

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

INGA
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola

2002MAI29. 021582
Ofício nº 78/DPC//2002

Entrada nº

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

Proc. nº.

S/ Ref. DA III.1 S/ Com.

ASSUNTO: **Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000**

Em resposta ao ofício nº 4606, de 17 Maio 02 dessa Direcção – Geral, informa-se V. Exª. que este Instituto não tem observações a formular ao exposto no documento em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente

ABEL VINAGRE

Rua Fernando Curado Ribeiro,4 G - 1649-034 LISBOA - Telef.: 21 751 85 00 - Fax: 21 751 88 00

INGA DRH/SED - Mod. 36-A - Norm. A4 - 100.000 ex. - 01/08

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

31.MAI02 11160

Exmº Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Rua da Alfândega, 5 - 1º
		DTCE/DCT/NCC	1100-016 Lisboa

Assunto: Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

Conforme solicitado no vosso ofício nº 4607, de 02.05.17, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe, confirmando-se os valores apresentados para o ano de 2000.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119 Telex: 12764/15616

DGTC 03 06'02 13396

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		DSIC 31.MAI02 04292

ASSUNTO: Análise Global dos fluxos financeiros da UE para Portugal, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

Na sequência do vosso ofício n.º 4604, de 17 de Maio de 2002, referente ao assunto mencionado em epígrafe, e nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, junto se remetem a V.ª Ex.ª as observações preparadas por esta Direcção-Geral relativas ao Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 (Fluxos Financeiros da UE para Portugal).

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia (UE)

11.3.1. – Âmbito de verificação

Por não ser correcto escrever-se que "o PDR e o PNDES serviram de base à aprovação do QCAII", propõe-se a seguinte redacção para o 1º parágrafo:

"A " Análise [...] no PNDES, no QCAII [...] e no QCAIII [...] ao mesmo ano."

DGTC 04 06'02 13509

11.3.2.2 – Transferências de Fundos da UE em 2000

Relativamente ao Fundo de Coesão, as transferências registadas na DGT (23,3 milhões de contos), ficaram muito abaixo das estimativas apresentadas pelo Governo (68 milhões de contos).

As estimativas em causa foram efectuadas num contexto de diversos factores de incerteza quanto aos efeitos das alterações ao regulamento do Fundo no novo período de aplicação em relação aos projectos que viriam a ser candidatados. De facto, as transferências relativas ao Fundo de Coesão II foram praticamente inexistentes, apenas um projecto foi aprovado em tempo útil para originar pagamentos (0,6 milhões de contos).

As transferências do Fundo de Coesão I (22,6 milhões de contos), muito inferiores às dos anos anteriores, revelam a situação da maioria dos projectos, com execuções superiores a 80%, mas sem relatório final, o que também inviabiliza a entrada de pagamentos da CE.

11.3.2.3. – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2000

Quadro XI.3 - Transferências da UE - 1994/2000

A Programação 2000/2006 do FSE deve ser 885.195,4 milhares de contos, a do FEOGA 424.491,2 milhares de contos e a Total 3.844.952,0 milhares de contos.

Relativamente à vertente FEDER do mencionado quadro e com base nos registos existentes nesta Direcção-Geral há a salientar o seguinte:

- No que respeita ao QCA II (1994-1999):
  Deverá ser de 1 730 922,4 milhares de contos (inclui o pagamento do 1.º Adiantamento efectuado em 1993 à IC RETEX).
  Assim, o "ratio" Transf./Prog. passa de 92,12% para 92,28%;

- No que respeita ao QCA I (1994-1999):
  Deverá ser de 85 621,2 milhares de contos (não inclui os pagamentos efectuados à IC RETEX, que passou a estar integrada no QCA II).

Relativamente ao 5.º parágrafo, a fl. XI.7, a taxa será de 6,59% se não forem consideradas as transferências do Fundo de Coesão (uma vez que o seu valor programado também não foi considerado).

11.3.2.4.3. – Visão Financeira Global

Relativamente ao 1.º parágrafo, bem como ao quadro apresentado, a fl. XI.9, a despesa pública deverá ser 32.800.019 mil euros. Esta diferença deve-se ao valor da Despesa Pública do PO Assistência Técnica (o valor DP constante na Decisão do POAT é de 108.413 e não 108.386 mil euros).

No que se refere ao último parágrafo, igualmente a fl. XI.9, o valor de despesa pública do Eixo 4 deve ser 2.844,24 milhões de contos.
No gráfico, inserido a fl. XI.11, o valor relativo ao PO Assistência Técnica deverá ser 108.413 mil euros.

11.3.2.4.4. – Execução Financeira em 2000

No primeiro parágrafo propõe-se a supressão da palavra **"apenas"**, porque a taxa de execução verificada é perfeitamente normal e mesmo a maior em toda a União Europeia. De facto, só a partir de Setembro de 2000 se criaram as condições para aprovar e homologar despesa referente aos Programas Operacionais do QCAIII, sendo Portugal o país da UE mais avançado, pelo que não havia condições nem qualquer necessidade de realizar em 2000 valores superiores de execução.

No quarto parágrafo não é correcto escrever-se **"houve uma melhoria de situação"**, porque os indicadores em causa não são comparáveis. Propõe-se por isso a seguinte redacção:

"Na perspectiva [...] assumidos constata-se que [...] respectivamente)."

Quadro XI.5 – Realização Comunitária 2000 (QCA III), a fl. XI.13, faltam os valores para o PO Cultura nas últimas colunas (Despesa Pública Comunitária Acumulada).

11.3.2.5 – QCA II

Propõe-se a seguinte redacção para o segundo parágrafo:

> Em 1999 atingiu-se o final do período de programação definido para o QCA II. Para a generalidade das Intervenções Operacionais, que não beneficiaram de prorrogação de prazo de execução, este termina em final de 2001. Sendo assim, em final de 2000 faltava ainda cumprir um ano de execução. Sintetiza-se a situação nesse momento no quadro seguinte:

11.3.2.6 – Fundo de Coesão

Confirmam-se as informações sobre o Fundo de Coesão que também explicitam as condições suprareferidas nas observações ao ponto11.3.2.2.

Conclusões e Recomendações

No ponto **3.** convinha ficar claro o que representa a expressão **"taxa de execução comunitária"**, ou seja, que se trata de uma relação percentual entre a execução e a previsão orçamental de uma determinada componente da despesa (PIDDAC co-financiado por Fundos comunitários).

Relativamente ao antepenúltimo parágrafo do ponto **6,** a fl. XI.24, a despesa pública deverá ser 32.800.019 mil euros (vide ponto 11.3.2.4.3.).

No ponto **7.** pelas razões já explicadas em **11.3.2.4.4.** propõe-se no primeiro parágrafo a supressão da palavra **"apenas"** e no terceiro parágrafo a supressão da expressão **"houve uma melhoria da situação",** adaptando em conformidade a redacção. O parágrafo sétimo do mesmo número deveria ser suprimido, pois, em final de 2000, o Programa Operacional Assistência Técnica ao QCA III ainda nem sequer tinha sido aprovado.

No ponto **8.** embora se aceitem naturalmente as recomendações com vista "ao aceleramento da execução do QCA III", compreensível e inevitável na fase de arranque do mesmo, julga-se adequado e necessário mencionar, nos dois primeiros parágrafos, as entidades responsáveis

nos termos da legislação Comunitária e Nacional pela Gestão dos PO (Autoridades de Gestão-Gestores) e pela Gestão global do QCA III (Comissão de Gestão do QCA III).

Quanto ao último parágrafo constante do ponto **9**, a fl. XI.26, será de referir que relativamente ao cumprimento no âmbito do Sistema Nacional de Controlo dos limiares previstos no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, este será acautelado de acordo com a planificação anual de 2000-2001 (recuperação de esforço de controlo) e de 2002, conforme os elementos que se anexam.

Relativamente aos pontos **11** e **12**, a fl. XI.27, confirmam-se os termos das análises efectuadas.

Com os melhores cumprimentos,

O Director – Geral

Francisco Cordovil

Anexo: o mencionado.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO
DA REGIÃO DO NORTE

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

1069-045 LISBOA

Sua referência | Sua comunicação | Nossa referência

Assunto **Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Norte (PRONORTE) - QCA II**

20 MAY '02 4909

Em resposta ao ofício de V. Exa., nº 4043 de 29.Abril do corrente, relativo ao processo nº 32/01 – AUDIT – DA III.1, venho por este meio remeter, em anexo, as considerações pertinentes.

Os melhores cumprimentos.

O Gestor do PRONORTE

(Armando Pereira)

Rua Rainha D. Estefânia, 251 • 4150-304 PORTO • Telf. 226 086 300 • Fax 226 086 301 • www.ccr-n.pt • e-mail: norte@ccr-n.pt

Data 23 05 02 12681

CONTRADITÓRIO AO RELATO DE AUDITORIA REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

"AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃIO GLOBAL DO PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO NORTE (PRONORTE) - QCA II"

Na globalidade, concordamos com o conteúdo do presente Relato de Auditoria, no entanto há pequenos esclarecimentos a apresentar:

Ponto 1.1.2 alínea d)

As entidades privadas, muito embora fazendo parte das fontes de financiamento inicialmente definidas para o Programa, acabaram por não ser consideradas, uma vez que o Programa era maioritariamente dirigido a autarquias locais ou a entidades públicas. Posteriormente, em Unidade de Acompanhamento, esta fonte de financiamento foi anulada dos quadros de dotação do Programa, decisão esta não exclusiva do PRONORTE, mas comum a todos os Programas Operacionais Regionais.

Ponto 1.1.3.3.

- alíneas a) e b)

Uma das qualidades da aplicação SIDreg é a vasta possibilidade de produção de quadros quer predefinidos quer personalizados poderem ser exportados para outros tipos de aplicações informáticas (ex. Excel e Word) permitindo operacionalizações do mais diverso tipo. Considera-se que este é um dos grandes pontos fortes do sistema.

- alíneas c), d) e e)

Os dois pontos fracos mencionados nestas alíneas têm a ver com o desenho da aplicação, tendo o PRONORTE, relativamente à perda de informação no sistema sobre as programações iniciais das propostas, solicitado uma alteração da aplicação. Esta informação foi registada numa página própria criada para esse fim, mas cuja utilização necessitava de apuramentos especiais e

actualizações. Este trabalho não foi realizado na fase de encerramento do Programa Operacional.

Ponto 1.1.4.4. alínea d)

O peso que o Grande Porto tem ao nível das aprovações do Sub-Programa C resultou do facto deste Sub-Programa não ter sido regionalizado. Assim sendo as aprovações eram consequência da procura, o que demonstra que é neste espaço regional que se encontra, não só a maior parte dos beneficiários, como também o maior dinamismo para apresentação de candidaturas imateriais. Portanto, a conclusão desta alínea só poderá ser considerada como uma constatação do peso que a Área Metropolitana teve nas aprovações globais do SP/C, e não como uma conclusão tendo em conta qualquer critério de distribuição de verbas em termos regionais. Para além disso, chama-se a atenção para o facto de existirem diversos projectos candidatados por promotores sediados no Grande Porto, mas cuja área de intervenção incluía toda a Região Norte.

Ponto 1.1.6, alínea b)

Esta situação já tinha sido identificada pela estrutura de apoio técnico do Programa no Estudo – PRONORTE – Sub-Programas A e B – Objectivos e Indicadores Físicos (30.06.1996). No entanto, foi decido a nível nacional não se proceder a qualquer ajustamento das metas físicas constantes dos Documentos Técnicos dos Programas Operacionais Regionais, razão pela qual o PRONORTE não apresentou nenhuma proposta de ajustamento dos seus indicadores físicos.

Ponto 1.2, alínea d)

De referir que no QCA III já se encontra em funcionamento a estrutura de controlo de 1º nível, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2001, de 5 de Dezembro. No caso do Programa Operacional do Norte esta estrutura encontra-se criada e em funcionamento deste o início de 2002.

Ponto 5.1

Presidente da CCRN como Presidente do Programa - A estrutura Institucional de Gestão prevista no ponto III do Documento "QCA – PDR – 1994/1999 – Programa Operacional da Região do Norte" não veio a ter acolhimento integral no Documento Técnico do PRONORTE, nem na legislação entretanto publicada (designadamente do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, nem na Resolução n.º 10/94 DR II Série, n.º 114, de 94.05.17). Assim, o Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril apenas se refere ao Presidente da Comissão de Coordenação Regional no artigo 29º n.º 4, atribuindo-lhe competência para canalizar para o Ministro do Planeamento e da Administração do Território as propostas relativas à gestão e execução, e no artigo 38º n.º 2, de acordo com o qual o Presidente da Comissão de Coordenação Regional faz parte da Unidade de Acompanhamento.

Por outro lado, o Gestor do Programa era também o Presidente das Unidades de Gestão, exercendo funções junto do Ministro do Planeamento e da Administração do Território (artigos 29º n.º 4 e 31º n.º 3 do DL n.º 99/94 de 19 de Abril e n.º 2 da Resolução n.º 10/94 DR II Série, n.º 114, de 94.05.17).

Posteriormente, a participação do Presidente da CCRN no PRONORTE veio a ser reforçada através do Despacho SEDR n.º 80/96 publicado no DR II Série n.º 301, de 30-12-1996. Este despacho delegou nos Presidentes das CCR's a competência para praticar todos os actos necessários à "gestão, acompanhamento e avaliação das respectivas intervenções operacionais regionais do continente e à sua articulação com a actividade de coordenação das políticas de desenvolvimento da região, nos termos das atribuições definidas na lei orgânica das CCR's, exceptuando a capacidade de homologação das propostas de decisão apresentadas pelos gestores".

Ponto 5.5.1.1.

Relativamente ao SIDreg, na referência aos pontos fracos do sistema é de salientar o seguinte:

- não é correcta a afirmação de não adequação dos perfis às funções dos utilizadores. No PRONORTE foram definidos os perfis dos utilizadores da Base de Dados conforme a função que lhes estava atribuída.
- O problema dos arredondamentos esteve sempre presente durante a vigência do PRONORTE tendo a gestão do Programa solicitado uma alteração da aplicação que ultrapassasse a questão. No entanto, qualquer alteração na aplicação tinha que ter o aval da DGDR e ser por esta solicitado, o que não aconteceu.
- Os apuramentos de execução física eram produzidos em alturas definidas – meio do ano e fim do ano – a fim de a informação integrar os relatórios intercalar e final do ano. Não era, assim, apurada no mesmo momento que a execução financeira cujo registo era mensal, de acordo com as normas existentes.

Ponto 7.1 - 4º parágrafo

É incorrecta a conclusão, "não sendo possível obter, através do SIDreg, informação relativa ao custo efectivo de execução". Efectivamente a informação que se perde é ao nível dos custo de aprovação, uma vez que os valores físicos que a Base de Dados guarda são os valores da execução final do projecto. Assim sendo, esta conclusão deverá, em nosso entender, ser ajustada.

CCRC
COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA
REGIÃO CENTRO

Rua Bernardim Ribeiro, 80
3000-069 Coimbra • Portugal
geral@ccr-c.pt
Telefone
239 400 100
239 400 198
239 400 199
Fax
239 400 115

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 - Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	
		995580	20. MAI 2002

ASSUNTO: **Programa Operacional da Região do Centro (PROCENTRO) - QCA II**
Avaliação dos resultados da execução global

No âmbito da auditoria de "Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Centro (PROCENTRO) - QCA II", foram analisados os sub-sistemas institucional, de gestão financeira e operacional, com o objectivo de avaliação dos resultados (físicos e financeiros) alcançados, tendo sido elaborado um relatório contendo um conjunto de conclusões e recomendações que, nas suas linhas gerais, passamos a comentar:

1. É referido que o programa foi objecto de quatro decisões de reprogramação, tendo havido um reforço global de 50.112 mil euros de despesa pública (cerca de mais 10,4% do inicialmente programado). O facto destas reprogramações não terem sido acompanhadas dos devidos ajustamentos quanto às metas físicas evidencia a dificuldade em se operacionalizar uma bateria de indicadores que espelhassem, dum modo directo e linear, tanto a evolução da execução física dos projectos apoiados como os resultados do programa.

2. É igualmente referido que, para além dos 143 projectos auditados no âmbito do controlo de alto nível e de 2º nível, não se encontram registadas as acções de acompanhamento e controlo de 1º nível, nem se encontram evidenciadas todas as

visitas realizadas pelos GAT's às obras. Contudo, existiu um número significativo de acções de acompanhamento, que se encontram documentadas no dossier de projecto existente em cada GAT. A existência deste acompanhamento depreende-se, como também é referido no relatório, na Nota de Observações da Missão de Controlo, realizada pela Direcção Geral de Política Regional da Comissão Europeia quando refere que *"na realidade conclui-se existir um adequado sistema de procedimentos de gestão e controlo interno no que toca às operações que dizem respeito aos aspectos essenciais dos circuitos de certificação de despesas e pagamentos"*.

3. Observações feitas no relatório sobre o sistema de informação utilizado (Sidreg) põem em evidência algumas das suas limitações. As melhorias e adaptações que foi sofrendo permitiram um acompanhamento satisfatório da execução financeira dos projectos, embora fiquem demonstradas insuficiências quanto a um pleno acompanhamento da evolução dos mesmos nas suas diferentes fases, desde a de candidatura até à do seu encerramento, passando por eventuais reprogramações. Embora não tenha sido possível efectuar uma actualização simultânea da informação financeira e física no decurso do programa, procedeu-se semestralmente ao ajustamento dos respectivos indicadores físicos e financeiros de realização, de cada um dos projectos em execução, pelo que, só em parte, poderemos considerar a informação financeira desajustada em relação à informação física.

4. Embora existam naturais discrepâncias entre os valores apresentados no relatório e os que correspondem aos apuramentos finais, conclui-se que se verificou uma plena execução dos montantes que se encontravam programados no caso dos Sub-programas A e B. Este facto só foi possível devido ao ligeiro "*overbooking*" que foi oportunamente efectuado, medida cautelar de gestão utilizada para obviar eventuais desvios que viessem a acontecer em alguns projectos. Embora tivesse sido utilizada uma metodologia idêntica no caso do Sub-programa C, os resultados da execução financeira ficaram aquém do previsto. O desajuste verificado poderá levar a concluir ter existido "um mau planeamento na ultima reprogramação e/ou insuficiente

aprovação de projectos". No entanto, deve ter-se em consideração que estamos perante projectos imateriais, cuja tipologia e natureza dos promotores tornam mais aleatória uma qualquer previsão mais fundada.

Por corresponder a um dado relevante para o balanço final da execução do PROCENTRO, gostariamos de precisar a referência à perda de 62.081 contos motivada pelo desvio verificado no Sub-programa C. Neste caso, o montante Feder programado era de 19.501 mil Euros e foi absorvido, efectivamente, 18.989 mil Euros, pelo que a diferença final apurada foi, realmente, de 512 mil Euros (aproximadamente 102.647 contos).

5. As deficiências de informação e de indicadores físicos referidos no primeiro ponto limitam, naturalmente, uma adequada e pormenorizada avaliação da realização física, das metas físicas alcançadas e dos respectivos resultados. Contudo, os elementos disponíveis que foram coligidos destacam, como é referido no relatório, o contributo quantitativo e qualitativo do PROCENTRO na evolução positiva ocorrida na Região Centro em termos de infra-estruturas e de equipamentos. A cobertura em equipamentos desportivos, culturais e de apoio à actividade produtiva, a melhoria nas acessibilidades, no ambiente e na requalificação urbana, são domínios que testemunham mudanças, significativas, operadas nas nossas comunidades locais e induzidas pelo programa. Releva, pois, da avaliação efectuada que os projectos apoiados foram "consonantes com os objectivos a alcançar por este Programa (infra-estruturas rodoviárias, educacionais, energéticas, turísticas, culturais, desportivas, de saneamento básico, etc), contribuindo, assim, para o desenvolvimento da Região Centro e melhoria das condições de vida da população."

6. Das recomendações dirigidas ao PO Centro do III° QCA foi dada nota ao respectivo Gestor.

A concluir gostaria de transmitir a nossa disponibilidade para prestar qualquer informação complementar, ou remeter caso seja considerado conveniente, o relatório

CCRC
COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA
REGIÃO CENTRO

relativo à execução final do Programa, entretanto concluído e já enviado à Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.

Com os meus melhores cumprimentos, pessoais

O Gestor,

(Rui Manuel Missa Jacinto)

DGTC 22 05'02 12622

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO

S. R.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

28 05 02 06873

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

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	LISBOA,
4350	7.05.2002	8/PORLVT/2002	

ASSUNTO: ***"AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO GLOBAL DO PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO (PORLVT) – QCA II"***

Gostaria em primeiro lugar de ressalvar a importância que tem as observações e recomendações formuladas pelos auditores que estiveram em exercício no Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (QCA II), considerando-as como um elemento construtivo no processo de aperfeiçoamento da gestão, acompanhamento e controlo inerente ao actual Programa Operacional Regional, permitindo melhorar a qualidade e eficácia na aplicação dos fundos comunitários, bem como, dos recursos públicos nacionais.

Assim, e para os efeitos do disposto nos artºs. 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, venho, no exercício do contraditório, relevar os seguintes aspectos:

1.1.2 – Contextualização interna do PORLVT

Neste capítulo, deve-se ter presente que os valores indicados correspondem à fase inicial da programação, tendo-se, em alguns casos, verificadas alterações dos valores afectos às Medidas. (p. ex.: os recursos financeiros do Subprograma B, quando do encerramento, representam, aproximadamente, 50,5% do valor total do Programa).

Ainda, no que se refere ao domínio do ambiente, deve-se ter em consideração que o valor afecto no âmbito do Subprograma B - Acções de Desenvolvimento de Valor Estratégico Regional, a esta Medida, é de 56%. O valor analisado no âmbito dos diversos subprogramas que foram destinados ao domínio do ambiente, atingem 36,8% do valor total do Programa.
Relativamente às questões abordadas na alínea e), tem sido entendimento que os beneficiários, sendo entidades privadas sem fins lucrativos, como sejam as Associações Empresariais, as respectivas despesas são consideradas como despesa pública, em face dos interesses que prosseguem.

Rua Artilharia Um, 33 - 1269-145 LISBOA - Tel. 21 387 55 41 - Fax 383 12 92
E-mail: ccrlvt@ccr-lvt.pt

Mod. CCR1.VT 2

1.1.3.2 – Acompanhamento, controlo e avaliação

O controlo de 1º nível, exercido relativamente aos projectos do Subprograma B – Acções de Desenvolvimento de Valor Estratégico Regional, Medida 1- Transportes e Acessibilidades, representa 66% do número de projectos aprovados nesta Medida (35%), ou seja, mais de metade dos projectos, foram objecto de acompanhamento e verificação em sede do promotor/beneficiário, por parte da Estrutura de Apoio Técnico.

Nas verificações dos projectos apoiados no Subprograma C – Dinamização Regional, deve-se ter presente a situação específica de contemplar acções imateriais, designadamente na área dos estudos, seminários, etc., e, deste modo, pelas suas características, não requerem acções de controle em sede de promotor, porquanto as verificações a efectuar, são asseguradas através do envio de documentação e justificativos, quando do pedido de pagamento.

1.1.4.1 – Realização financeira

A realização financeira do Programa atingiu uma taxa de execução global de 101%, sendo que este é um excelente indicador financeiro. No entanto, deve-se ter em consideração que ao nível do Subprograma C – Dinamização Regional, a absorção dos fundos comunitários é de 98%, ou seja, inferior em 685 mil euros, relativamente ao programado.

1.1.4.4 – Caracterização da despesa executada

Na alínea l) julga-se que se deveria referir "As Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos".

1.1.6 – Avaliação dos Resultados do PORLVT

O valor indicado na alínea e), para a construção/remodelação da rede viária municipal, não está em consonância com os indicadores actualizados e disponíveis na Gestão do Programa. Quando da consolidação dos resultados, no processo de encerramento, detectaram-se "erros" no sistema de informação, que foram corrigidos posteriormente à data da auditoria do Tribunal de Contas.
Assim, os valores determinados são 2 523 km

Na alínea h) os valores disponíveis, são de 708 km de rede de abastecimento de água. A participação do PORLVT na área dos resíduos sólidos foi de apoiar a construção de 3 aterros sanitários.

1.2 – Recomendações

Refira-se que a data de 31 de Dezembro de 2001 deve ser a data limite da despesa (documento de quitação), podendo a sua apresentação na Estrutura de Apoio Técnico ser posterior.

Rua Artilharia Um, 33 - 1269-145 LISBOA - Tel. 21 387 55 41 - Fax 383 12 92
E-mail: ccrlvt@ccr-lvt.pt

5.5.1.1 – SIDReg

Pontos fracos

Neste ponto queremos ressalvar que a utilização do SIDReg, no caso da gestão do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo, foi assegurada pelos técnicos da Estrutura de Apoio Técnico, em conformidade com as competências e responsabilidades que estão atribuídas pelo Gestor do Programa Operacional.

6.3.1 – Projectos encerrados

O número total de projectos, indicados no quadro 14, difere em 5 unidades relativamente ao constante nos quadros de encerramento do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (789 projectos).

6.4.2 – por NUT III

A área de actuação do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo abrange a NUTE II da Região de Lisboa e Vale do Tejo, a qual é constituída por 5 NUT de nível III: Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.

Os projectos (3) referenciados na NUT III Pinhal Litoral devem ser considerados na NUT do Oeste. O sistema informático, ao assumir a localização da NUT, quando se introduz o concelho da entidade promotora, que nalguns casos em apreço, têm uma actuação em áreas regionais que contemplam mais de uma NUT III, leva à situação identificada, do investimento ser realizado em NUT diferente da indicada.

Aproveito a oportunidade para apresentar os melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa Operacional

J. A. Moura de Campos

Mod. CCR1.VT 2

Rua Artilharia Um, 33 - 1269-145 LISBOA - Tel. 21 387 55 41 - Fax 383 12 92
E-mail: ccrlvt@ccr-lvt.pt

DGTC 31 05 02 13209

Estrada das Piscinas, 193
7000 - 758 ÉVORA
Tel.: 266740300 - FAX: 266706562
E-mail: ccralentejo.expediente@ccr-alt.pt
Home page: www.ccr-alt.pt

TELECÓPIA * TELECOPIE * TELECOPY

Ref.	Data - Date -Date Nº - Nr.	Pº. - - /
6-PRE/02	23 MAI 02-003908	Páginas - Pages - Pages:

PARA - ADRESSER A - ADRESSED TO

Presidente do Tribunal de Contas

DE - EXPEDITEUR - SENDER

CCR Alentejo

ASSUNTO - SUJET - SUBJECT

Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA) – QCA II

TEXTO - MESSAGE - MESSAGE:

Acuso a recepção do ofício de V. Ex.ª, sobre o assunto em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Contudo, face à especificidade da gestão do PORA (QCA II), cuja execução era da responsabilidade do Senhor Gestor, esta CCR nada tem a acrescentar aos elementos constantes do relatório.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

Alentejo
Comissão de Coordenação da Região

Estrada das Piscinas, 193
7000 - 758 ÉVORA
Tel.: 266740300 - **FAX**: 266706562

E-mail: ccralentejo.expediente@ccr-alt.pt
Home page: www.ccr-alt.pt

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

Na sua resposta indique sempre a nossa referência

Sua Referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		85-PORA/02	27 MAI 02-003984

ASSUNTO: **Processo nº 35/01 - Audit**
"Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORA) - QCA II"

Atendendo ao exposto na comunicação 35/01 – Audit – DAT III 1 remetemos a V.Exa. as observações suscitadas pela leitura do relato da auditoria acima referenciada.

Apraz-nos registar em primeiro lugar a natureza e conteúdo da auditoria que incidindo sobre a avaliação dos resultados da execução final do PORA 94/99 pretendeu realizar uma abordagem da forma como se processou e garantiu a articulação entre os objectivos alcançados e os meios utilizados para os atingir o que nos parece constituir a forma correcta e adequada de avaliar a realização do programa.

Reconhecemos as dificuldades invocadas para atingir este objectivo as quais decorrem das efectivas insuficiências de programação inicial e de recolha e tratamento da informação disponibilizada pelo Sistema de Informação para a Gestão, a qual não fornece, efectivamente, resposta adequada àquelas necessidades.

As condições em que decorreu a programação inicial e em que se desenrolou a implementação do programa não foram de molde a permitir um desenvolvimento adequado das suas diferentes fases, nomeadamente da fase inicial de programação.

Com efeito, durante este período ocorreram alterações e reflexões, quer no âmbito da definição das Políticas Regionais da Comunidade e Nacional, quer no âmbito da criação de normativos e regulamentos, as quais resultaram numa certa indefinição de regras de programação e de ausência de parametrização adequada de indicadores de acompanhamento e de resultado.

Todo o período de execução do QCA II foi um período de definição de procedimentos e de articulação e negociação entre a CE e os Estados Membros com vista à sua estabilização, pelo que, no caso do PORA foi no âmbito do funcionamento das Estruturas de Gestão e

Acompanhamento que foram sendo adaptadas e corrigidas as deficiências de programação inicial, que não foram vertidas para o documento técnico do programa, a não ser as que se reflectiram em alterações na respectiva programação financeira.

Também no que se refere à Avaliação Intercalar ela foi efectuada numa fase muito adiantada da implementação do Programa, quando este já atingia níveis muito elevados de compromisso, não tendo sido possível atender a todas as alterações e inflexões de estratégia sugeridas, pois a sua introdução provocaria perturbações no funcionamento do programa com repercussões negativas, quer na sua execução, quer na eficácia do alcance dos objectivos globais do programa.

No entanto o trabalho desenvolvido no âmbito desta avaliação revelou-se muito frutuoso para a programação e preparação do QCA III tendo sido possível introduzir aspectos nela referidos nomeadamente no que se refere à metodologia de programação.

Registamos ainda a pertinência das recomendações expressas no relatório, sobre as quais nos permitimos as seguintes observações:

a) A metodologia aplicada na Programação do ***por Alentejo*** QCA III e vertida nos documentos que constituem a sua base programática - Programa Operacional Regional do Alentejo e respectivo Complemento de Programação teve por base a aplicação do Método "Means" consagrando assim a definição de objectivos em cascata e de indicadores quantificados para monitorização da intervenção, baseados num diagnóstico SWOT da realidade regional, pelo que pensamos estarem salvaguardadas as observações referidas neste ponto;

b) Está prevista a realização da Avaliação Intercalar até 31.10.03 a partir da qual será efectuada uma reflexão global sobre o programa, que será acompanhada de ajustamentos nos objectivos e indicadores, por ela suscitados, para além da eventual reprogramação financeira;

c) Os Sistemas de Informação implementados e em fase de implementação para os diferentes Fundos (FEDER, FSE, FEOGA) contemplam todos os indicadores previstos no Complemento de Programação, quer de acompanhamento de medidas, quer de avaliação da eficiência do programa, pelo que pensamos estar assim resolvida a grande limitação do sistema implementado no âmbito do QCA II.

d) Para o Controlo de 1º Nível do ***por Alentejo*** foi criada uma Estrutura de Apoio Técnico autónoma e perfeitamente segregada das restantes estruturas de gestão e acompanhamento técnico do programa.
Esta estrutura está implementada e em exercício.

e) Quanto aos Sistemas de Informação consideramos que a experiência do QCA II contribuiu para se salvaguardarem os aspectos referenciados neste ponto, pese embora ainda a necessidade de se aperfeiçoarem alguns mecanismos, nomeadamente os de transmissão de dados e operacionalização dos diferentes intervenientes.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do Programa

Manuel Bento Rosado

TC/GS

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO ALGARVE

TELEFAX: 351 – 289 – 803 591

TELECÓPIA – TELECOPIE - TELECOPY

PARA / ADRESSÉ À / ADRESSED TO

TRIBUNAL DE CONTAS A/C Drª CARLA ROLDÃO	**Nº**	**314/02**

DE / EXPEDITEUR / SENDER

CCR ALGARVE – DRª TERESA MARQUES

Pág. 1 +	**Procº**	**Data, 23.05.2002**

ASSUNTO: Avaliação dos resultados da execução global do Programa Operacional da Região do Algarve (PROA) – QCA II

No seguimento do v/oficio nº 4299 de 3 do corrente mês, informa-se V. Exª que esta Comissão de Coordenação não tem alegações a fazer em relação ao salientado no relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora
Em Regime de Substituição

Teresa Marques

DGTC 24 05 02 12762

S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

POR PROTOCOLO

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069.045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data:
Proc. nº 47/01 – AUDIT – DA III.1		**1249**	**10/05/2002**

ASSUNTO: Programa Operacional da Economia – Contraditório sobre o relato elaborado pelo Tribunal de Contas no âmbito da auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas.

Após análise do relato de auditoria supra-referenciado o Gabinete de Gestão do POE através do Gabinete de Parcerias e Formação Profissional (GPF) em articulação com a área de Fiscalização e Controlo do GGPOE e com os organismos ICEP, IAPMEI, DGT e DGCC, vem apresentar o exercício do contraditório referindo os pontos do relatório que nos merecem observação.

Aproveitamos para salientar que consideramos de elevado interesse e utilidade a realização de auditorias de sistema pelas instâncias nacionais e comunitárias, no sentido de se apurar as fragilidades existentes que nos permitam incrementar melhorias.

Aliás, tem sempre sido essa a postura e espírito de colaboração dos gabinetes da estrutura de gestão do POE e anteriormente do PEDIP, o que fica demonstrado pela implementação de medidas conducentes a um aperfeiçoamento da missão na aplicação dos fundos públicos

Das conclusões e recomendações enunciadas no relato, o nosso contraditório pretende salientar em cada um dos pontos enunciados o seguinte:

A) as matérias que têm vindo a ser aperfeiçoadas após a criação do GPF pelo Despacho 9898/2001, de 11 de Maio, colmatando assim as deficiências identificadas pela auditoria ou as matérias em que iremos actuar no imediato para regularização das anomalias identificadas (Pontos 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, e 12.)

B) esclarecimentos adicionais sobre considerações ou interpretações menos precisas da auditoria e que não correspondem na sua generalidade à realidade dos factos, nem às práticas em curso. (Pontos 1, 3, 4, 7, 13, e 14)

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

No entanto, consideramos importante esclarecer previamente duas questões fundamentais:

I) A constituição da amostra:

Tendo a auditoria apenas coberto o período que medeia entre 19 de Janeiro de 2000 e 16 de Janeiro de 2002 (período este que coincide com a implementação das normas procedimentais e análise e aprovação dos primeiros projectos), cobriu um Universo de 86 projectos dos quais foram seleccionados por amostragem aleatória 25 projectos, que consubstanciaram todas as conclusões vertidas no relatório de auditoria e como tal considerados como representativos do Universo em causa. No entanto, importa salientar que na amostra considerada houve elementos de avaliação que só puderam ser recolhidos nos projectos que tinham já implementação no terreno relativos aos anos de 2000 e 2001, ou seja os primeiros projectos aprovados no âmbito das PIP, no período conturbado de transição do QCA II para o QCA III, com o enquadramento ainda em definição final, pelo que seria expectável a identificação de fragilidades. Os resultados seriam naturalmente mais consistentes se tivesse sido possível avaliar procedimentos de execução nos projectos que foram aprovados no segundo semestre de 2001 e portanto já objecto de procedimentos consolidados.

Por outro lado a natureza dos projectos abrangidos por esta auditoria induz a distorções ao nível das conclusões, tendo em conta que foram os primeiros a ser aprovados e que recuperavam investimentos realizados desde Janeiro de 2000. A implementação e gestão desta forma de intervenção específica do POE, que constitui um quadro instrumental e de trabalho inovador, envolvendo diferentes interlocutores, quer ao nível do Ministério da Economia, quer ao nível dos diferentes parceiros externos ao Ministério, revelou-se um processo longo e não isento de lacunas e dificuldades, que se tem procurado colmatar à medida que se vai consolidando experiência.

Importa salientar que, embora se tenha vindo a fazer um trabalho de concertação e de procedimentos patente nos manuais elaborados, considera-se haver necessidade de continuar a aperfeiçoar ao nível do Ministério da Economia a gestão partilhada deste instrumento de política pública, já que esta gestão representa em si mesmo um acto de parceria no seio da Administração, prática pouco comum à generalidade dos organismos.

É aliás nesse sentido, que vemos com muito interesse o trabalho de auditoria levado a cabo pois ajudará certamente nesta tarefa de aperfeiçoamento contínuo

II) Correspondência entre os conceitos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)

Os pressupostos de configuração das PIP enunciados no relatório do TC pretendem demonstrar uma correspondência entre as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) e as Parcerias Público Privado (PPP), com eventuais reflexos nas considerações apresentadas.

Considera este gabinete dever reafirmar que não existe qualquer correspondência entre estes conceitos, uma vez que as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

pretendem configurar um instrumento de intervenção inserido na política voluntarista do Estado, com objectivos direccionados para a resolução de contradições, limitações, falhas e défices de mercado e que são substancialmente diferentes dos consagrados nas PPP.

Neste sentido, e tendo em conta a experiência adquirida na prossecução de objectivos similares no âmbito da intervenção das medidas voluntaristas do PEDIP II, foi contemplado no POE o Instrumento das PIP, que corresponde a princípios de ordem programática e conceptual, orientado para uma relação de partenariado entre entidades públicas e privadas.

Desta forma, foi opção de gestão não adaptar qualquer instrumento nacional ou internacional já existente, mas antes criar um quadro instrumental inovador que, potenciasse novas formas de actuação sobre a envolvente empresarial e fortalecesse as relações de articulação, colaboração e partenariado, particularmente entre os organismos do Ministério da Economia e as entidades associativas da comunidade empresarial.

Por outro lado, importa clarificar que o instrumento criado pretende motivar dinâmicas de actuação na generalidade do tecido económico e não actuar especificamente ao nível de um conjunto limitado de empresas, pelo que a sua implementação se propôs que fosse feita através de estruturas associativas representativas dos diversos grupos de agentes económicos e como tal poder ter um efeito de demonstração alargado

Assim sendo, considera-se que, face às recomendações do TC, poderemos no limite proceder à revisão da designação PIP, adequando-a aos objectivos visados para se evitar equívocos desta natureza, clarificando igualmente o conceito subjacente, situação que se traduzirá necessariamente na revisão do quadro normativo aplicável, designadamente do Plano Estratégico e Portaria N.º 680-A/2000 de 29 de Agosto.

A) Matérias que têm vindo a ser objecto de melhoria contínua:

Ponto 2:*"Há déficit de clareza e transparência no quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico"*

Importa referir que o *Plano Estratégico 2001/2002* é um documento instrumental e de enquadramento global concebido para um período de 2 anos, permitindo portanto um contínuo aperfeiçoamento e adequabilidade às prioridades das políticas públicas nacionais.

No entanto, o Plano Estratégico não esgota o enquadramento específico necessário para os diversos domínios abrangidos pelas PIP, sendo complementado pelos documentos estratégicos de natureza sectorial apresentados por cada Organismo Coordenador Competente (OCC), no âmbito das suas intervenções e para a prossecução dos objectivos definidos como prioritários.

Face à experiência decorrida consideramos oportuna a revisão a curto prazo dos regulamentos existentes, nomeadamente da Portaria N.º 680-A/2000, de 29 de Agosto sendo que o Plano Estratégico por ser bianual pressupõe já uma reformulação antes do final do corrente ano. Nesta revisão serão tidas em consideração as

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

recomendações efectuadas pela auditoria do Tribunal de Contas, sendo que daremos ainda especial relevo à boa divulgação dos documentos que venham a ser produzidos

Saliente-se no entanto que nas diferentes acções de divulgação do Programa Operacional da Economia que decorreram por todo o País foram sempre focalizadas as temáticas específicas do enquadramento das PIP. Foram igualmente realizadas acções específicas de divulgação das PIP, tendo totalizado o número de 579 participantes, nos seguintes seminários:

- 24 Janeiro de 2001, em Lisboa
- 30 Janeiro de 2001, no Porto
- 13 de Fevereiro, no Estoril, apenas para os organismos do Ministério da Economia, com objectivo específico de esclarecimento sobre a implementação desta metodologia

A divulgação destes eventos foi feita entre o período de 8 a 20 de Janeiro através de duas publicações nos seguintes jornais: Diário de Notícias, Jornal de Noticias, Público, Diário Económico e Expresso. Foram igualmente divulgados no site do POE/Ministério da Economia: www.poe.min-economia.pt

(ver em anexo II detalhe sobre divulgação efectuada)

Ponto 5: *"Há contradições e atropelos no processo de análise e aprovação das PIP"*

Salientamos novamente o facto da amostragem incidir nos primeiros projectos aprovados, momento em que a metodologia processual ainda não se encontrava devidamente estabilizada, sendo que o deficiente registo sobre os acontecimentos na tramitação dos projectos, pode de facto levar a concluir pela incoerência e contradição das decisões tomadas, situação que no entanto se circunscreve a casos pontuais.

A partir de Maio de 2001 considerou-se imprescindível a adopção de Memorando para registo de todos os assuntos abordados nas reuniões de análise de projectos, instrumento essencial para orientação das medidas a adoptar pelos participantes nesses trabalhos.

Simultaneamente, aperfeiçoou-se o processo de decisão sobre os projectos e os critérios que devem presidir à sua análise, cujo suporte resulta no Manual de Procedimentos PIP e regras de interpretação homologadas pelo Gestor do POE, entre outras medidas correctivas, sem prejuízo da necessidade de continuarem a ser introduzidas melhorias neste domínio, como é aliás apanágio da dinâmica do próprio Programa.

Ponto 6:*" Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de exigência/dispensa da comissão de análise."*

Conforme decorre da legislação em vigor, pela aplicação do artigo 9º da Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, a Comissão de Análise é um órgão de consulta facultativa, que reúne por iniciativa da Comissão de Gestão do POE em articulação

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

com o GPF, sempre que subsistem dúvidas sobre a relevância, enquadramento ou prioridade do projecto no contexto das prioridades definidas pelo plano estratégico.

Perante a actual perspectiva de revisão do quadro normativo das PIP, consideramos necessário rever em que condições deverão os projectos ser submetidos a apreciação desta Comissão de Análise, por forma a melhor clarificar a tipologia de fundamentos que possam determinar a sua obrigatoriedade, salvaguardando-se no entanto o carácter facultativo da intervenção deste fórum no processo de decisão, conforme estabelecido no referido artigo.

Ponto 8: *" É questionável à a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos*

Reconhecendo fragilidades sobre estas matérias, refira-se o esforço de melhoria feito a partir de Maio de 2001, evidenciado através da elaboração de fichas de procedimentos e quadros referenciais com a tipologia de despesa versus percentagem de comparticipação pública com o intuito de harmonizar o financiamento entre as várias medidas do POE onde os projectos PIP se enquadram, e que vem dar operacionalidade ao Nº 6 do Despacho 8610/2001, de 24 de Abril numa perspectiva de garantir coerência no tratamento do mesmo tipo de rubricas de investimento/acções.

Ponto 9: *"Não é fiável o acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos"*

Não obstante os instrumentos existentes para acompanhamento dos projectos, esta é uma matéria prioritária a ser aperfeiçoada pelo GPF e Comissão de Gestão do POE em articulação com os OCC. Prevê-se que brevemente se venha a promover novas reuniões para se consolidar o ciclo processual e metodológico subjacente ao acompanhamento e avaliação de projectos bem como os respectivos instrumentos de suporte ao controlo de execução designadamente: relatórios de acompanhamento e avaliação e de encerramento, Grupos Técnicos de Acompanhamento, novas regras de procedimentos, etc.

No último parágrafo deste ponto é recomendado: "*Em vez de ser responsabilidade da entidade beneficiária, a contratação dos serviços do ROC deveria ser da responsabilidade da Área de Fiscalização do POE, para assegurar uma perfeita e imediata articulação entre as duas entidades, mesmo que os respectivos honorários continuassem sendo imputáveis às despesas do projecto*"

Em complemento, no ponto 17 do capítulo 3 Recomendações lê-se: "*Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade pela contratação dos ROC que certificam os dossiers de despesa, sem prejuízo dos honorários destes continuarem a ser imputados ao projecto, deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de*

Cruz

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

avaliação do projecto; pontualmente deve promover auditorias internas cruzando diversos projectos em cada etapa de execução"

Por outro lado, as recomendações expostas, contidas no relatório, inferem a existência de falha de percepção quanto à distinção entre as funções de controlo do GGPOE e as funções de acompanhamento e verificação da execução dos projectos que são funções de gestão operacional a cargo dos Organismos e do GPF.

Acresce que a não aceitação do Revisor Oficial de Contas escolhido pelo promotor e a imposição de um outro Revisor Oficial de Contas pela Administração carece de sustentação legal face ao estatuto destes profissionais (vide Decreto-Lei nº 487/99, de 16 de Novembro) e mesmo face ao sistema normativo nacional dos fundos estruturais, em que nunca tal hipótese é sequer ventilada. O POE formalizou inclusivamente mediante protocolos de colaboração institucional, junto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contabilidade procedimentos tendentes à garantia de uma adequada e eficaz prestação de serviços daqueles profissionais nos projectos apoiados .

Ponto 10: *"Não é fiável a avaliação dos projectos"*

Ponto 11: *"A Economia, eficiência e eficácia dos fundos investidos nos projectos não é estimada ou as estimativas existentes são meramente qualitativas""*

Referindo uma vez mais que relativamente aos primeiros projectos aprovados no âmbito das PIP, reconhece-se não ter havido capacidade de, atempadamente, constituir e dinamizar os Grupos Técnicos de Acompanhamento (GTA), esta situação tem vindo a ser corrigida, encontrando-se neste momento a funcionar os GTA nomeados para os novos projectos.

No que diz respeito aos indicadores de resultados/acompanhamento, execução física e financeira, impacte e efeito alavanca, o GPF em articulação com os restantes OCC, tem vindo a empreender um esforço de aprofundamento e melhoria, sobretudo em relação à melhor identificação e quantificação dos mesmos em sede de análise e decisão dos projectos, ou seja, todos os beneficiários têm que identificar/quantificar os respectivos indicadores no momento prévio à decisão e aprovação do projecto sob pena de o mesmo ficar condicionado à elegibilidade de despesas.

Continuamos no entanto a incrementar melhorias nesta área face à relevância que qualquer mecanismo de avaliação assume na boa gestão dos fundos públicos sendo disso exemplo o lançamento através de concurso público da avaliação intercalar a efectuar ao Programa na qual se encontra contemplada uma avaliação temática específica para as PIP, cujos primeiros outputs ocorrerão em 2003

(Ver caderno de encargos em anexo III)

Paralelamente, tem-se recorrido e/ou condicionado alguns projectos, a estudos finais de avaliação de impacto, contratados a entidades independentes com competências nestas áreas.

Ainda em relação a este ponto, deve salientar-se que todos os projectos são detalhadamente analisados após a sua conclusão, dando origem a um Relatório de Encerramento cuja elaboração é da responsabilidade dos OCC.

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

Ponto 12 "*Não está devidamente fundamentada a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos, visto que excessiva para uns e contornável, pelo artifício das fases, para outros*"

De facto, o período máximo de execução dos projectos de dois anos encontra-se previsto na alínea f) do artigo 13º da Portaria N.º 680-A/2000, de 29 de Agosto, que decorre directamente de uma opção da gestão do POE para o conjunto de instrumentos de apoio que enquadram projectos cuja execução se cinge obrigatoriamente a 2 anos.

Paralelamente reforçou o N:º4 do Despacho N.º 8610/2001 de 24 de Abril "*durante o corrente ano apenas deverão ser decididos projectos de PIP com programação de custos até final de 2002. O apoio a eventuais fases subsequentes deverá ser decidido após avaliação do grau de execução ou de obtenção dos objectivos visados.*"

B) Esclarecimentos adicionais sobre considerações ou interpretações menos precisas da auditoria e que não conduzem à veracidade dos factos.

Ponto1*: "As PIP não esgotam as parcerias previstas no POE"*

Esta questão foi parcialmente abordada no ponto prévio "II - Correspondência entre os conceitos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP)" acima exposto.

Por outro lado, é obvio também que o quadro de actuação do POE prevê um conjunto alargado de instrumentos de apoio a nível das empresas e a nível da envolvente empresarial incluindo instrumentos específicos de inovação financeira como é o caso do Capital de Risco ou das Sociedades de Garantia Mutua onde outra natureza de parcerias (do tipo previsto nas PPP) são aplicáveis.

Ponto 3 "*As dotações orçamentais para as parcerias esgotam-se nas PIP e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC".*

A questão tal como é colocada generaliza considerações que pelo seu teor só poderiam ser fundamentadas após um levantamento das actividades correntes dos OCC, contrapondo com as actividades asseguradas por estes organismos na prossecução dos projectos enquadrados nas PIP.

Sobre esta matéria remete-se para o contraditório apresentado por cada OCC em anexo I.

Ponto 4 "*É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários*"

Por forma a clarificar o modelo da constituição da parceria, o Plano Estratégico contemplou no seu ponto 6- Quadro Instrumental de Funcionamento, o fluxograma da tramitação processual de suporte à fase de análise da proposta ideia até à

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

formalização da decisão. Paralelamente o Manual de Procedimentos pormenoriza a forma de articulação e concertação entre organismos para enquadramento e validação do interesse da proposta no âmbito das prioridades definidas e de acordo com o previsto nos artigos 12º e 13º da Portaria N.º 680/A/2000, de 29 de Agosto, onde se determinam quais as condições gerais de acesso, quer relativamente às entidades beneficiárias, quer quanto à tipologia de projecto.

De acordo com esta metodologia não há lugar, nem pensamos que deva haver, à obrigatoriedade de seleccionar parceiros/beneficiários através de recurso a concurso ou escolha limitada. Tanto mais que as proposta de ideia são em regra externas à administração pública e apresentadas ao organismo que detém competências na área de intervenção da proposta.

No entanto, existe também já experiência adquirida na selecção de parceiros através de recurso a concurso, modelo que se revela, por vezes, mais adequado e vantajoso no desenvolvimento de projectos onde exista um conjunto vasto e diversificado de propostas num domínio específico, como disso é exemplo a iniciativa PME-Digital lançada em Dezembro 2001 e que culminará na selecção de um conjunto limitado de propostas RIAT – Redes de Informação e Assistência Técnica para promover a economia digital no tecido económico.

Ponto 7: *"Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis"*

Neste ponto permitimo-nos salientar que a elegibilidade das despesas pressupõe sempre a verificação da adequação e razoabilidade dos custos face aos objectivos visados, aplicando-se para tal as obrigações constantes do Despacho nº 3007/2001 do Ministro da Economia, de 13 de Fevereiro, bem como as regras estipuladas na cláusula 7ª da minuta do contrato-programa homologada, clausula essa que obriga os promotores a uma transparência total na selecção dos prestadores de serviços. Adicionalmente, são tidas em atenção todas as regras vertidas em Fichas de Interpretação homologadas pelo Gestor do POE.

Ponto 13 – "*No que respeita às PIP não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE"*

Esta matéria encontra-se esclarecida no anexo I através da Informação Interna Nº 12/FC/2002 da área de Fiscalização e Controlo do POE. No entanto não podemos deixar de sublinhar os seguintes aspectos referidos nessa Informação:

"...O que não há evidência é de qualquer auditoria a projectos de PIP e organismos intervenientes nos mesmos, desencadeada pela Fiscalização e Controlo do GGPOE, situação natural tendo em conta que a auditoria cobriu o período que vai de 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002, e só no último trimestre de 2001 ficou a Fiscalização e Controlo habilitada a iniciar trabalhos..."

Neste sentido, sempre se previu dar-se início aos trabalhos de auditoria sobre projectos PIP no decorrer de 2002, altura em que se considerava haver já suficiente massa critica.

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

GPF – Gabinete de Coordenação de Parcerias e Formação Profissional

Ponto 14: *"É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP"*

Pelo facto de tratar-se de matérias anteriormente abordadas consideram-se já apresentados os nossos argumentos.

Para além das questões enunciadas, todas as restantes suscitadas sobre projectos em particular encontram-se devidamente esclarecidas nos ofícios dos Organismos Coordenadores Competentes em anexo I.

Esperamos poder contribuir para a completa compreensão dos mecanismos adoptados no quadro desta intervenção, tomando, pela nossa parte, boa nota dos contributos que advêm da análise externa que o trabalho desse Tribunal consubstancia.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 9 de Maio de 2002

P' A Comissão de Gestão

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO GERAL
10 MAIO 2002
RECEPÇÃO

Anexo I - Informação interna Nº 12/FC/2002, Ofício ICEP com refª GPOE 02/01.37/09.59/FB, Ofício ADM/DRIE - Refª 35012 do IAPMEI, Ofício DGT refª Nº 2002/87 DSECT-DEI, Fax DGCC refª 2446/2002/DG7DGCC
Anexo II – Documentação referente à divulgação do enquadramento das PIP no POE.
Anexo III – Caderno de encargos da avaliação intercalar PIP
Anexo IV – Caderno de Encargos das RIAT/Projecto PME- Digital

GPF/MJB/MJC

DGTC 14/05/02 11645

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

ANEXO I

Rua Braamcamp, nº 9 – 3º Dtº - 1250-048 Lisboa
Telf: 21 318 60 00 \ Fax: 21 318 60 50 / 51

S. R.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GABINETE DE GESTÃO DO POE

POE - GPF

24 ABR. 2002

ENTRADA

N.º 801 Sandra

Ás Dr. Maria João Condessa
para ter em conta na
resposta ao relatório de Auditoria
02.05.06

INFORMAÇÃO INTERNA Nº 12/FC/2002

Para: **COMISSÃO DE GESTÃO DO POE**

cc: **ENGA. MARIA JOSÉ BRITO - GPF**

De: **FISCALIZAÇÃO E CONTROLO**

Assunto: **AUDITORIA AO DESENVOLVIMENTO DE INVESTIMENTOS COM RECURSO A PARCERIAS E INICIATIVAS PÚBLICAS**
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO SOBRE O RELATO DE ABRIL DE 2002 ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Tendo sido despachada para este Serviço cópia do relato de auditoria, datado de Abril corrente, elaborado pelo Tribunal de Contas sobre a Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas, Processo nº47/01-AUDIT, no sentido de fornecer dados para o exercício do contraditório, apresenta-se esta Informação que se sugere seja anexada à resposta a ser dada por este Gabinete ao Tribunal de Contas (TC).

A Informação comenta apenas as referências feitas à actividade da Área ponto a ponto. No entanto, verifica-se a existência de diversos comentários opinativos sobre a necessidade de maior competência técnica, iniciativa e dinâmica para a Área de Fiscalização e Controlo deste Gabinete e, atendendo à ausência, no relatório, de qualquer referência ao enquadramento da actividade de controlo no sub-capítulo dedicado à legislação directamente aplicável, infere-se o seu desconhecimento por parte da equipa do TC, pelo que se apresenta uma breve introdução sobre o tema.

Introdução sobre actividade de controlo no QCA III e, particularmente, no POE

A actividade de controlo no QCA III é enquadrada por diversa regulamentação comunitária, parte substantiva dela publicada em Março de 2001[1], e por legislação nacional:

- Decreto-Lei nº54-A/2000, de 7 de Abril[2] - estrutura orgânica do QCA III -, com as alterações introduzidas pela Lei nº20/2000, de 10 de Agosto e Decreto-Lei nº122/2001, de 17 de Abril,
- Resolução do Conselho de Ministros nº27/2000, de 20 de Abril – estruturas de gestão do QCA III,
- Decreto-Lei nº168/2001, de 25 de Maio – regula o funcionamento do Sistema nacional de Controlo (SNC),
- Portaria nº684/2001, de 5 de Julho – modalidades de articulação entre os níveis de controlo do SNC e condições de fornecimento e acesso à informação,
- Regulamento Interno da Coordenação do SNC do QCA III, de 23 de Outubro de 2001,
- Resolução do Conselho de Ministros nº172/2001, de 5 de Dezembro – estruturas de apoio técnico de controlo,

que só no segundo semestre de 2001 ficou concluída.

O Sistema de Controlo do POE (SCPOE) foi concebido de acordo com a regulamentação comunitária e nacional (com base nas versões provisórias da mesma e com ajustes sempre que necessário face aos textos publicados oficialmente), apresentando-se, na fase em que foi submetido a homologação superior[3], de acordo com o estabelecido tanto na regulamentação comunitária publicada quanto na regulamentação nacional publicada, também.

O SCPOE integra-se no Sistema Nacional de Controlo do QCA III (SNC) e estabelece apenas o 1º nível de controlo, entendendo-se que as acções directamente relacionadas com a gestão corrente dos projectos/acções não fazem parte do controlo, escolhendo-se designá-las como *acompanhamento e verificação*, de acordo com a seguinte definição:

> O *acompanhamento e verificação*, corresponde a um conjunto de acções directamente relacionadas com a gestão corrente dos projectos/acções, tais como a validação da recepção e análise das candidaturas, proposta

[1] Nomeadamente os Regulamento (CE) nº1681/1994 da Comissão, de 11 de Julho, Regulamento (CE, EURATOM) nº2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro, Regulamento (CE) nº1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho alterado pelo Regulamento (CE) nº1447/2001 do Conselho, de 28 de Junho, Regulamento (CE) nº1685/2000 da Comissão, de 28 de Julho, Regulamento (CE) nº438/2001 da Comissão, de 2 de Março, Regulamento (CE) nº448/2001 da Comissão, de 2 de Março, Orientações da Comissão – C(2001)476, de 2 de Março

[2] Mencionado na pág.37 do relatório

[3] Versão de 31 de Julho de 2001

de decisão, acompanhamento da execução de projectos/acções, análise de pedidos de pagamento de incentivos e verificação da execução, cometidos aos Organismos com responsabilidades na gestão operacional das medidas respectivas (IAPMEI, ICEP, IFT, etc.), responsabilidade que poderá ser repartida por outras entidades devidamente protocoladas (como, por exemplo, associações empresariais encarregues de verificação da execução física de projectos de pequena dimensão).

O *acompanhamento e verificação* deverá possuir orientações definidas e compiladas em manuais próprios, elaborados pelos Organismos, onde estejam clara e precisamente estabelecidas as rotinas e procedimentos a adoptar quanto às diferentes funções, nomeadamente a divulgação da(s) Medida(s) do Programa, recepção de candidaturas, análise de candidaturas e proposição de decisão, outorga e homologação de contratos, publicitação do apoio do Programa, análise dos pedidos de pagamento e transferências para os beneficiários finais, acompanhamento da execução dos projectos e verificação final e encerramento.

Por despacho 444/2001/SEICS, de 24 de Outubro de 2001, o Senhor Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços pronunciou-se sobre o conjunto de documentos se suporte ao SCPOE do seguinte modo:

"Homologo o Sistema de Controlo do POE (SCPOE) no âmbito da sua vertente de Fiscalização, condicionando-o aos seguintes ajustamentos que validarei, especificamente, a seu tempo no que se refere a:

"i) adequação do tratamento electrónico das candidaturas;

"ii) intervenção dos Revisores Oficiais de Contas e Técnicos Oficiais de Contas;

"iii) adequação cabal aos requisitos contratuais e legislativos em vigor;

iv) cobertura do tratamento de Organismos Coordenadores, Organismos Especializados e outros que intervêm em candidaturas.

"O Controlo Sub-Sistémico previsto no SCPOE deverá ser objecto de uma consensualização articulada entre os Organismos Coordenadores (ICEP, IAPMEI e IFT) a submeter para posterior decisão."

De acordo com a regulamentação comunitária e o Decreto-Lei nº168/2001, de 25 de Maio, aprovado em Conselho de Ministros de 19 de Abril de 2001, o controlo de primeiro nível "é da responsabilidade do gestor da intervenção operacional em causa, que também assegura o respeito pela separação de funções relativamente às restantes tarefas associadas à gestão da respectiva intervenção e aos pagamentos processados no seu âmbito"[4].

[4] Nº2 do Artº5ºdo Decreto-Lei nº168/2001, de 21 de Maio

De acordo, explicitamente, com o Decreto-Lei citado, "o controlo a exercer [de primeiro nível] (...) inclui os procedimentos relativos à verificação da forma como os órgãos de gestão ou as suas estruturas garantem a fiabilidade dos documentos constantes das candidaturas e asseguram a recolha da informação necessária à caracterização das componentes dos projectos ou acções, bem como a eficácia do acompanhamento da execução dos projectos ou acções"[5].

O controlo da responsabilidade do Gestor, foi previsto ser promovida pela Área segregada de Fiscalização e Controlo do GGPOE e, numa perspectiva de descentralização, poder ser co-assegurada pelos Organismos que expressassem essa intenção, desde que fosse assegurada a necessária segregação de funções interna e tal autorizado pelo Ministro da Economia.

Por indicação do Gabinete do Senhor Secretário de Estado das PME Comércio e Serviços, os Organismos deverão assegurar a realização de acções de controlo sobre projectos, tal como ficou estabelecido na Portaria nº684/2001, de 5 de Julho, da Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna, das Finanças, da Economia, do Planeamento, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Educação, da Saúde, do Trabalho e da Solidariedade, do Ambiente e do Ordenamento do Território, da Cultura, da Ciência e Tecnologia, da Reforma do Estado e da Administração Pública e da Juventude e do Desporto.

Assim, no cumprimento da regulamentação publicada e das orientações do Senhor Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços, o SCPOE propõe-se desenvolver dois tipos de acções de controlo:

acções de controlo promovidas pelos Organismos

acções de controlo promovidas pelo GGPOE[6]

tal com se apresentam a seguir:

ACÇÕES DE CONTROLO PROMOVIDAS PELOS ORGANISMOS

As acções de controlo promovidas pelos Organismos sobre projectos, visam assegurar a satisfação das exigências de prevenção, detecção e correcção de irregularidades.

Os Organismos ficam obrigados a assegurar a existência de uma unidade ou serviço segregado para o planeamento, execução e controlo das acções de fiscalização, dependentes directamente da Administração e, de acordo com as

[5] Nº5 do Artº5º do Decreto-Lei já citado
[6] Antes referenciadas como de controlo sub-sistémico

regras estabelecidas no âmbito do SNC, ficam os Organismos, na sequência do disposto na legislação[7], obrigados a:

- estabelecer o seu planeamento de acções de controlo sobre projectos de acordo com o planeamento geral, nomeadamente a nível de número de acções e incidência das mesmas, articulando com a Área de Fiscalização e Controlo do GGPOE;
- estabelecer as suas metodologias e procedimentos de controlo articulando com a Área de Fiscalização e Controlo do GGPOE no âmbito de uma articulação mais vasta do SNC;
- utilizar as tabelas de anomalias do SCPOE e proceder à transmissão dos dados referentes às suas acções de controlo para o módulo de controlo do Sistema de Informação do POE (que articula com o SIAC à escala do QCA III).

As acções de controlo promovidas pelos Organismos, eventualmente com recurso a subcontratação de entidades especializadas, incidirão sobre amostras, estabelecidas aleatoriamente e de forma parcialmente aleatória, dos projectos contratados de cada Medida, acção e accionamento e realizar-se-ão em qualquer momento do desenvolvimento de um projecto/acção, inclusive após o seu termo, devendo existir forma de identificar a metodologia de selecção com vista a determinar a relevância estatística.

As acções de controlo promovidas pelos Organismos incidirão, também, sobre projectos sobre os quais se tenha conhecimento de eventual indício de irregularidade ou se verifique um incidente de verificação obrigatória, existindo a necessidade de diferenciação destes casos em relação aos anteriores.

As acções de controlo promovidas pelos Organismos deverão possuir manual específico por Medida a ser preparado pelos Organismos respectivos onde estejam clara e precisamente estabelecidas as rotinas e procedimentos a adoptar, constituindo o Manual de Fiscalização do SCPOE um guia orientador.

ACÇÕES DE CONTROLO PROMOVIDAS PELO GGPOE

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE, visam a assegurar a fiabilidade e adequação dos procedimentos estabelecidos para a implementação do Programa, e serão operacionalizadas pela Área de Fiscalização e Controlo[8] do GGPOE.

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE incidirão sobre projectos apoiados pelo Programa e, paralelamente, sobre procedimentos, operações, funções e actividades relacionadas com a participação das diversas entidades envolvidas na gestão operacional do Programa.

[7] Portaria nº 684/2001, já referida

[8] Área segregada das restantes funções de gestão do Gabinete de Gestão do Programa Operacional da Economia, com objectivo exclusivo de assegurar o controlo do Programa

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE serão realizadas com recurso a subcontratação de entidades especializadas e, de acordo com as regras estabelecidas no âmbito do SNC:

- obedecerão a um seu planeamento articulado com o SNC;
- obedecerão às metodologias e procedimentos de controlo estabelecidos no âmbito do SNC;
- incidirão sobre amostras, estabelecidas aleatoriamente e de forma parcialmente aleatória, dos projectos contratados de cada Medida, Acção e Accionamento e realizar-se-ão em qualquer momento do desenvolvimento do projecto/acção, inclusive após o seu termo;
- a partir do trabalho realizado sobre as amostras referidas será feita a análise sobre a adequação dos procedimentos, operações, funções e actividades das entidades envolvidas na gestão operacional do Programa;
- serão utilizadas tabelas de anomalias de acordo com o estabelecido no âmbito do SNC e proceder-se-á à comunicação e transmissão dos dados referentes às acções de controlo para os órgãos de controlo de nível superior e SIAC respectivamente.

As acções de controlo promovidas pelo GGPOE possuem manual específico.

As acções de controlo de 1º nível obedecem a um cuidado planeamento, articulado com a DGDR, IGFSE e IGFF de forma a optimizar a aplicação das verbas públicas de um orçamento relativamente reduzido tendo em conta o período de vigência do Programa, a dimensão do mesmo em variedade de Medidas e Acções, número de projectos e montantes envolvidos, e face à exigência legal de atingir mínimos percentuais a nível de controlo sobre despesa efectivamente paga pelos promotores.

O referido planeamento tem em consideração a avaliação de risco feita sobre tipologias de Medidas e de promotores e/ou de Organismos intervenientes na gestão operacional do Programa, tendo sido iniciado no segundo semestre de 2001 o primeiro conjunto de acções de controlo, abrangendo projectos no âmbito do SIPIE e URBCOM e do apoio a Escolas Tecnológicas.

Em 2002 e 2003 será realizado um esforço significativo de controlo.

Comentários sobre pontos do relatório de auditoria do TC

1. No ponto 13 do capítulo 2 – Conclusões é afirmado: "*No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE*"

Complementarmente, no sub-capítulo 6.13 lê-se: "*Não há evidência de qualquer auditoria interna realizada a qualquer dos projectos seleccionados. Também não existem normas de controlo interno (p.ex. padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros) ou evidências de análises de eficiência por amostragem, sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, mailings, publicidade, etc.). É claramente insuficiente o desempenho da área de fiscalização e controlo do POE no que respeita às PIP*"

Carece de fundamentação adequada a conclusão do relatório segundo a qual "(...) não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE".

O que não há evidência é de qualquer auditoria a projectos de PIP e organismos intervenientes nos mesmos, desencadeada pela Fiscalização e Controlo do GGPOE, situação natural tendo em conta que a auditoria cobriu o período que vai de 19 de Janeiro de 2000 a 16 de Janeiro de 2002, e só no último trimestre de 2001 ficou a Fiscalização e Controlo habilitada a iniciar trabalhos, tendo optado por incidir as primeiras auditorias sobre duas Medidas sobre as quais existiam indícios de não observação adequada da tramitação por parte dos organismos coordenadores (casos do SIPIE e URBCOM para projectos co-financiados pelo FEDER) e sobre um conjunto de promotores habituais (casos das Escolas Tecnológicas para projectos co-financiados pelo FSE).

Anota-se ainda, que a quando do planeamento das acções de controlo que englobarão projectos de PIP, marcado para a segunda quinzena de Junho próximo, numa perspectiva de racionalização do dispêndio de dinheiros públicos e não duplicação irrelevante de esforços, serão tidos em consideração os trabalhos de controlo que têm vindo a ser realizados pela Inspecção-Geral de Finanças e que incluem projectos PIP como o nº02/00003 – ICEP – Tennis Masters Cup, Lisboa 2000 e nº02/00009 – APICCAPS – Internacionalização do Sector do Calçado 2000.

Quanto ao que os auditores denominam por 'normas de controlo interno' - padronização de preços e quantidades, sistemas de responsabilização nominal pela escolha de fornecedores, prestadores de serviços, agenciadores e outros, análises de eficiência sobre a qualidade e valorização dos bens e serviços prestados ou sobre a selecção dos fornecedores (assessores, consultores, produtores, promotores, *mailings*, publicidade, etc.), tal constitui um conjunto de indicadores importantes em sede de acompanhamento dos projectos (gestão operacional) por parte dos organismos coordenadores ou pelo GPF e cuja eventual ausência e

necessidade é detectável em sede de acção de controlo (de 1º nível, promovida pela Fiscalização e Controlo do GGPOE, de 2º nível, promovida pela DGDR ou de alto nível, promovida pela IGF) e nessa sede proposta à Gestão.

2. No ponto 9 do capítulo 3 Recomendações lê-se "*As avaliações, intermédia e final, dos projectos devem ser rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou, pelo menos, sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto*"

Em complemento, no ponto 17 do capítulo 3 Recomendações lê-se: "*Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade pela contratação dos ROC que certificam os dossiers de despesa, sem prejuízo dos honorários destes continuarem a ser imputados ao projecto, deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação do projecto; pontualmente deve promover auditorias internas cruzando diversos projectos em cada etapa de execução*"

No último parágrafo do sub-capítulo 6.9 é recomendado: "*Em vez de ser responsabilidade da entidade beneficiária, a contratação dos serviços do ROC deveria ser da responsabilidade da Área de Fiscalização do POE, para assegurar uma perfeita e imediata articulação entre as duas entidades, mesmo que os respectivos honorários continuassem sendo imputáveis ás despesas do projecto*"

As recomendações expostas, contidas no relatório, inferem a existência de falha de percepção quanto à distinção entre as funções de acompanhamento e verificação da execução dos projectos, funções de gestão operacional a cargo dos Organismos e do GPF e as funções de controlo.

Acresce que a não aceitação do Revisor Oficial de Contas escolhido pelo promotor e a imposição de um outro Revisor Oficial de Contas pela Administração carece de sustentação legal face ao estatuto destes profissionais (vide Decreto-Lei nº 487/99, de 16 de Novembro).

3. Nos pontos 8, 9, 11 e 12 da página 35 (sub-capítulo sobre a tramitação das PIP), sobre os *Relatórios de execução semestrais e anuais e bateria de indicadores* lê-se: "Devem ser mandados elaborar pela OCC e verificados pelo GCPF e Área de Fiscalização do POE, estando sujeitos a certos requisitos", sobre a *Avaliação intermédia* lê-se: "Deve ser mandada efectuar pela OCC e controlada pelo GCPFP e pela Área de Fiscalização do POE", sobre a *Avaliação final* lê-se: "Deve ser mandada efectuar pela OCC e controlada pelo GCPFP e pela Área de Fiscalização do POE" e sobre o *Controlo e Fiscalização* lê-se:"A cargo das OCC, do GCPFP e, a um segundo nível pela Área de Fiscalização do POE"

As tramitações expostas, contidas no relatório, inferem a existência de falha de percepção quanto à distinção entre as funções de acompanhamento e verificação da execução dos projectos, funções de gestão operacional a cargo dos Organismos e do GPF e as funções de controlo.

Os relatórios de execução, indicadores e avaliações (intermédia e final) são elementos a serem submetidos sistematicamente às entidades que acompanham a execução dos projectos – Organismos Coordenadores e GPF.

Em sede de acção de controlo a Fiscalização e Controlo do GGPOE e os auditores, subcontratados para o efeito, examinarão o conjunto destes documentos referentes a um grupo pré-seleccionado de projectos/promotores assim como os procedimentos adoptados pelas entidades envolvidas na gestão – Organismos Coordenadores e Competentes, GPF, Comissão de Análise e Unidade de Gestão, de forma a serem tiradas conclusões sobre a conformidade e legalidade dos apoios concedidos e adequação dos procedimentos adoptados.

À consideração superior

LISBOA, 23 DE ABRIL DE 2002

ARTUR VIEIRA SANTOS
Fiscalização e Controlo

03/05/02 007618

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

icep portugal

Investimento, Comércio e Turismo

POE - GPF
- 3 MAIO 2002
ENTRADA
Nº 851

ENTREGUE EM MÃO

Exma. Senhora
Engª Maria José Brito
Gabinete de Coordenação de Parcerias e de
Formação Profissional
Rua Braamcamp – nº 9 – 5º Dtº
1250 - 048 Lisboa

Refª: GPOE.02/01.37/09.59 - FB

Assunto: Programa Operacional da Economia – Medida 3.5
Auditoria do Tribunal de Contas

Relativamente ao assunto em epígrafe, junto se envia Memorando contendo a posição do Icep Portugal face ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.

Desde já manifestamos a nossa inteira disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional julgado conveniente.

Com os melhores cumprimentos,

A ADMINISTRADORA

PIEDADE VALENTE

anexos.

Av. 5 de Outubro, 101 1050-051 LISBOA Tel. 21 790 95 00 Fax 21 797 01 86

Pessoa Colectiva de Direito Público nº 501 301 020

icep | portugal
Investimento, Comércio e Turismo

Memorando

Data: 01.05.02

Assunto: POE – PIP – Relatório do Tribunal de Contas
Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a PIP

É objectivo do presente Memorando transmitir a posição do Icep Portugal face ao Relatório de Auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas. O Icep Portugal regista a profundidade dos trabalhos realizados e tem em consideração as recomendações contidas no Relatório em causa, que mereceu da nossa parte uma análise cuidada.

O Memorando apresenta-se em duas partes: a primeira é constituída pelas considerações do Icep Portugal relativamente às conclusões-base da auditoria; na segunda parte, procuram esclarecer-se alguns aspectos específicos relativos aos projectos seleccionados para auditoria.

Previamente à apresentação das suas considerações relativamente às conclusões da auditoria, o Icep Portugal entende fundamental esclarecer que não existe qualquer correspondência entre os conceitos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP). Com as PIP procurou-se, não adaptar qualquer instrumento nacional ou internacional já existente, mas antes criar um quadro instrumental inovador que, na sequência da anterior experiência ao nível do voluntarismo do QCA II, potenciasse novas formas de actuação sobre a envolvente empresarial e fortalecesse as relações de articulação, colaboração e parceria, particularmente entre os organismos do Ministério da Economia e as entidades associativas da comunidade empresarial.

O Icep Portugal reconhece que, provavelmente, a escolha da designação PIP poderá não ter sido a mais feliz, porquanto terá induzido uma comparação entre dois conceitos que, não só não são equivalentes, como diferem nos seus objectivos essenciais. Com efeito, no âmbito das PIP, não há qualquer objectivo de exploração conjunta de mercados do domínio público, mas sim de concretizar projectos de investimento que contribuam para a criação de uma envolvente favorável ao desenvolvimento da actividade empresarial e à participação das empresas no mercado global.

Posto isto, e face ao conjunto de conclusões e recomendações do Tribunal de Contas resultante dos trabalhos de auditoria, o Icep Portugal entende desejável que seja de imediato

www.icep.pt
Av. 5 de Outubro, 101 1050-051 LISBOA Tel. 21 790 95 00 Fax 21 797 01 86
Pessoa Colectiva de Direito Público nº 501 301 020

desencadeado um exercício visando, não só uma clarificação do conceito PIP (e, eventualmente, uma alteração de designação), mas sobretudo uma revisão do quadro normativo aplicável a esta figura no âmbito do POE, que deve reflectir igualmente a experiência de execução até à presente data. O Icep Portugal manifesta desde já a sua inteira disponibilidade para participar neste processo de revisão que entende não só necessário como premente, em virtude da aproximação de um novo ciclo de enquadramento estratégico.

Parte 1 - Conclusões do Tribunal de Contas

1. As PIP não são ou, pelo menos, não esgotam as parcerias previstas no POE

O Programa Operacional da Economia (POE) integra um conjunto de instrumentos de política económica, para o período de 2000 a 2006, estruturados em três eixos prioritários: actuar sobre os factores de competitividade da empresa, promover áreas estratégicas para o desenvolvimento e melhorar a envolvente empresarial.

Os diferentes instrumentos contemplados, agrupados em 12 Medidas, prevêem três formas essenciais de intervenção: os Sistemas de Incentivos, dirigidos fundamentalmente às empresas e que visam uma intervenção microeconómica ao nível da realidade de cada uma delas; as Parcerias e Iniciativas Públicas, dirigidas a entidades do Ministério da Economia, associações empresariais, regiões e juntas de turismo, outras entidades públicas ou do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e que visam actuar ao nível da envolvente empresarial; o apoio a Infraestruturas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, visando o reforço da sua capacidade.

As PIP surgem assim numa lógica de complementaridade aos Sistemas de Incentivos, esses sim dirigidos às empresas, procurando actuar em áreas onde a livre iniciativa empresarial dificilmente actua, colmatando contradições, limitações, falhas e défices de mercado. Pretende-se com as PIP criar uma envolvente favorável à inovação, ao acréscimo de produtividade e de competitividade empresarial e à participação das empresas portuguesas no mercado global, fomentando iniciativas de natureza essencialmente voluntarista.

Neste contexto, entende-se que as PIP devem efectivamente consubstanciar iniciativas que, desenvolvidas numa lógica de partenariado (lógica central no âmbito desta forma de intervenção), permitam potenciar o *know-how* específico dos diferentes parceiros – sejam entidades do Ministério da Economia, sejam entidades externas ao Ministério – na prossecução de objectivos de política económica pública.

2. Há défice de clareza e transparência no quadro normativo e, em particular, no Plano Estratégico

Sem prejuízo da necessidade reconhecida (quer pela Estrutura de Gestão do POE quer pelos diferentes Organismos Competentes Coordenadores (OCC)) de serem introduzidas melhorias no quadro normativo das PIP, nomeadamente no que se refere ao Plano Estratégico (PE), cumpre salientar que este é um documento instrumental e de enquadramento global, desenhado para um período de dois anos, sujeito portanto a um contínuo aprofundamento e consequente validação das opções estratégicas nele contempladas.

O PE define princípios, objectivos, prioridades e linhas de actuação que devem estar subjacentes à concretização de projectos PIP. O PE não esgota, obviamente, o enquadramento específico necessário para os diversos domínios abrangidos pelas PIP: actividades/produtos de dimensão estratégica, empreendorismo, novas formas de financiamento das empresas e internacionalização, entre outros. Neste sentido, e tendo em vista estabelecer um quadro orientador "mais fino" para a área da internacionalização, o PE foi complementado por um conjunto de documentos estratégicos enquadradores das intervenções no âmbito de projectos PIP de natureza sectorial e de acesso a mercados, tendo em vista precisamente harmonizar essas intervenções com os objectivos das políticas económicas públicas sectoriais.

É justamente sob a égide destes diferentes documentos, complementares entre si, que as ideias de projecto são aprofundadas e estabilizadas.

Reconhece-se contudo que há um longo caminho a percorrer no sentido da afinação do quadro normativo das PIP, quer no que diz respeito à melhoria dos documentos estratégicos em causa e da articulação entre os mesmos, quer em matéria da sua divulgação atempada. No novo ciclo que agora se inicia serão sem dúvida tidas em consideração, tanto as recomendações efectuadas pela Tribunal de Contas em relação ao quadro normativo das PIP, como os resultados da experiência de implementação deste instrumento.

3. As dotações orçamentais para as parcerias esgotam-se nas PIP e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC

A dotação financeira do Programa Operacional da Economia encontra-se devidamente repartida entre as diferentes Medidas (e, dentro destas, entre as respectivas Acções) que constituem o Programa, tendo o quadro de programação financeira plurianual e por Medidas merecido o acordo da Comissão Europeia.

Não se nos afigura correcto afirmar-se que as PIP esgotam as dotações orçamentais do POE afectas a parcerias e acabam reforçando os orçamentos correntes dos OCC. Analisando as

diferentes Medidas e Acções do POE, particularmente as dos Eixos 2 e 3, pode constatar-se que, para além das que deram lugar à forma de intervenção designada por PIP, existem outras que se destinam a parcerias, como é o caso das Medidas/Acções nas áreas da energia, do turismo (pousadas históricas e da juventude), do reforço das infraestruturas tecnológicas e da capacidade das associações empresariais e profissionais e ainda da inovação financeira.

Relativamente à conclusão de que as dotações afectas às PIP acabam por ser um reforço aos orçamentos correntes dos OCC, não é esse o entendimento do Icep Portugal. De facto, a possibilidade de enquadramento de projectos de iniciativa pública nas PIP, permitiu aos diferentes organismos do Ministério da Economia apresentar projectos de sua iniciativa e que se situam no âmbito de intervenção permitido pelas respectivas Leis Orgânicas. Contudo, estão em causa projectos que se posicionam para além do patamar de actuação corrente dos organismos – esta viabilizada através de dotações do OE, PIDDAC e receitas próprias – ou seja, projectos de natureza estruturante ou que permitam ganhar tempo e acelerar o processo de diminuição das desvantagens competitivas com que se defrontam as empresas portuguesas, num quadro de mudança permanente e forte imprevisibilidade e onde a concorrência cada vez é mais agressiva e os mercados mais globais.

Trata-se de um contexto que representa novos e grandes desafios para as empresas – que, a par com o *gap* de desenvolvimento do país, justificam a necessidade da existência de sistemas de incentivos aos projectos empresariais – mas que exige também que as instituições (públicas e privadas) que têm como missão apoiar o desenvolvimento da actividade empresarial, criando condições favoráveis e facilitando esse desenvolvimento, estejam à altura desses mesmos desafios, já que há desvantagens competitivas que não é possível ultrapassar contando apenas com a actuação das empresas.

Situando-nos ao nível da área de intervenção do Icep Portugal, considera-se que para além das suas actividades correntes em matéria de pesquisa, tratamento e difusão de informação sobre as condições dos mercados e oportunidades de negócio; das acções de promoção das exportações, do turismo e do investimento português no exterior; da captação de investimento estrangeiro e da imagem do país, torna-se imperioso desenvolver projectos adicionais que ultrapassem a sua actuação corrente:

- apostando mais intensamente na sociedade da informação e do conhecimento, explorando as potencialidades oferecidas pelas Novas Tecnologias da Informação, colocando redes de informação e conhecimento à disposição das empresas e sensibilizando-as e estimulando-as a entrarem no mundo da economia digital.
- intensificando as apostas em matéria de presença colectiva nos mercados externos, explorando novos mercados, inovando e procurando atingir diferentes segmentos em mercados cuja abordagem teve já início.
- apostando num esforço de reposicionamento da imagem-país, através da demonstração da qualidade dos bens e serviços produzidos em Portugal, de forma a aproximar mais

rapidamente a "qualidade percebida" da "qualidade intrínseca" da oferta portuguesa. É forçoso reconhecer que a origem Portugal ainda retira valor a muitos produtos e serviços portugueses e que este facto constitui uma desvantagem competitiva real com que se defrontam as empresas portuguesas, só possível ultrapassar com medidas que contribuam para o reposicionamento da imagem-país. Ou seja, desenvolvendo iniciativas que caem fora da esfera de actuação das empresas e que exigem mais do que a intervenção corrente dos organismos da "envolvente empresarial" (organismos públicos e associações empresariais).

Assim, e a título exemplificativo, não só é indispensável que o país continue a estar presente, de forma organizada e colectivamente, nas grandes feiras internacionais especializadas – por serem eventos promocionais e de demonstração por excelência, pontos de encontro privilegiados entre a oferta e a procura mundiais ou regionais e palcos de lançamento de inovações e novas tendências – como é fundamental estar nestes eventos de forma diferente, ou seja, de uma forma que vá além de participações *standard* e de promoção corrente.

Por outro lado, é fundamental realizar projectos integrados de promoção da imagem de Portugal em certos mercados-alvo, bem como um projecto global de gestão da "Marca Portugal", pois só desta forma os esforços de reposicionamento da imagem do país poderão atingir os resultados pretendidos.

O Icep Portugal reconhece, no entanto, que o lote de projectos seleccionados para esta missão de auditoria do Tribunal de Contas, não permite inferir claramente o carácter estruturante e inovador pretendido com os projectos PIP. Trata-se de um lote essencialmente constituído por projectos relativos ao ano 2000, "nascidos" num enquadramento substancialmente diferente do das PIP. Com efeito, sendo o ano 2000 um ano de transição entre o QCA II e o QCA III, uma parte significativa dos projectos foram objecto de decisão (ainda que condicionada) no âmbito dos Programas RETEX e PAIEP.2, não tendo sido enquadrados em definitivo naqueles Programas face à situação de *overbooking* dos mesmos.

Perante esta situação, os projectos foram objecto de reformulação, tendo em vista o seu eventual enquadramento na Medida 3.5 do POE, tendo sido reenquadrados aqueles que cumpriam as condições de acesso ao novo Programa. Por se tratar de instrumentos com diferentes filosofias de abordagem, reconhecemos que são notórias algumas fragilidades. Relativamente aos projectos do ano 2001, os mesmos revelam-se já bem mais consistentes.

Esta circunstância justifica, a nosso ver, uma não generalização de conclusões a partir da análise do lote de projectos auditados. Assim, no caso dos projectos da iniciativa do Icep Portugal, os mesmos não configuram actividade corrente do Instituto, antes consubstanciam parcerias desenvolvidas em conjunto com entidades de reconhecida competência numa lógica de fileira/*cluster*, aproveitando as potencialidades resultantes desta metodologia de

abordagem que veio também a ser consagrada no PROINOV – Programa Integrado de Apoio à Inovação. Paralelamente, o Icep Portugal tem procurado contribuir em projectos integrados, dinamizados por associações empresarias e outras entidades da envolvente, na vertente de promoção externa, trazendo o seu *apport* específico que resulta da sua longa experiência no domínio da internacionalização.

4. É questionável a transparência na selecção dos parceiros ou beneficiários

Não entendemos que se questione a transparência na selecção dos parceiros. Desde logo porque foi efectuado, quer pela Estrutura de Gestão do POE, quer pelos próprios OCC, um acentuado esforço de divulgação das PIP. Esse esforço traduziu-se, por exemplo, no *road--show* de divulgação do POE efectuado entre Maio e Junho de 2000, complementado pelas acções de divulgação em que participaram directamente os OCC (apenas o Icep Portugal, entre 2000 e 2001, participou em mais de 30 seminários, conferências, colóquios e encontros empresariais de diversa natureza), bem como, na parte final, por duas grandes sessões de divulgação específicas para as PIP (Lisboa e Porto).

Por outro lado, existe a preocupação, da parte dos OCC, de assegurar tratamento imparcial a todos os parceiros, beneficiários e executores de projectos PIP, o que passa por igual disponibilização de informação, regulares reuniões de trabalho e concertação com todas as entidades envolvidas, isenção na análise das ideias de projecto apresentadas (a par da adequação ao projecto da capacidade técnica e financeira do promotor) e total disponibilidade para, em conjunto, aprofundar, desenvolver e formatar os projectos a partir das ideias de projecto iniciais.

Esta preocupação manifesta-se igualmente na permanente disponibilidade para aceitar novas ideias de projecto relevantes – cuja iniciativa de apresentação cabe aos parceiros, conforme a metodologia definida para as PIP – e sobretudo no esforço efectuado pelo Icep Portugal, enquanto OCC, no sentido de não deixar cair nenhuma ideia de projecto consistente e com enquadramento no POE, seja enquanto possível projecto autónomo, seja integrando projectos propostos por outros parceiros. Saliente-se, em relação a este último aspecto, o enorme esforço que tem sido feito pelo Icep Portugal ao nível da concertação entre parceiros na construção e concretização de projectos comuns.

Paralelamente, nos projectos de Iniciativa Pública, é efectuado um esforço acrescido no sentido de chamar a participar nos projectos todas as entidades com competências reconhecidas nas áreas de intervenção dos projectos, sejam do Ministério da Economia, sejam externas ao Ministério (organismos de outros Ministérios e entidades de apoio de natureza associativa, designadamente associações empresarias, ORLT's e câmaras de comércio e indústria), tendo em vista recolher o maior número possível de contributos e envolver todas as entidades relevantes para cada projecto.

5. Há contradições e atropelos no processo de análise e aprovação das PIP

Refira-se, mais uma vez, que o lote de projectos abrangidos por esta auditoria não é representativo, tendo em conta que foram os primeiros a ser aprovados e que recuperavam investimentos realizados desde Janeiro de 2000, situação que poderá induzir algumas distorções ao nível da generalização das conclusões. A implementação e gestão desta forma de intervenção específica do POE, que constitui um quadro instrumental e de trabalho inovador, envolvendo diferentes interlocutores, quer ao nível do Ministério da Economia, quer ao nível dos diferentes parceiros externos ao Ministério, revelou-se um processo longo e não isento de lacunas e dificuldades, que se procuraram colmatar à medida que se foi adquirindo experiência.

Saliente-se que, desde o lançamento das PIP, a Estrutura de Gestão do POE e os OCC foram confrontados com um elevado número de ideias de projecto, que implicava um envolvimento financeiro incomportável para a dotação afecta às PIP. Neste contexto, tornou-se indispensável um aprofundamento dos critérios de selectividade na análise e aprovação de projectos, bem como uma efectiva concertação entre os diferentes parceiros, tendo em vista garantir a eficiência dos recursos disponíveis e a coerência estratégica entre os diferentes projectos.

Adicionalmente, foram sendo afinados os circuitos de decisão dos projectos e aprofundados os critérios que devem presidir à análise e formatação das ideias de projecto. Com estes propósitos, têm vindo a ser elaborados Manuais de Procedimentos e Pistas de Controlo, estabilizadas Regras de Interpretação homologadas pelo Gestor do POE, emanadas instruções e orientações no domínio, por exemplo, do Sistema de Informação do POE, entre outras medidas correctivas.

Reconhecendo, mais uma vez, a existência de falhas na gestão deste processo, sobretudo no que diz respeito aos projectos de 2000, pensamos terem já sido colmatadas as maiores lacunas, sem prejuízo da necessidade de continuarem a ser introduzidas melhorias neste domínio.

6. Não há evidência de consistência e coerência nos fundamentos de exigência/dispensa da Comissão de Análise

Conforme disposto no Manual de Procedimentos preparado pelo GPF, compete a este Gabinete, em articulação com a Comissão de Gestão do POE, avaliar da (não) necessidade de determinado projecto ser apreciado em Comissão de Análise.

Valerá a pena contudo referir dois aspectos. Por um lado, tal como aliás também refere o Manual de Procedimentos, todas as ideias de projecto com incentivo previsto superior a

498.798 euros (100 mil contos), são submetidas a acordo de princípio do Ministro da Economia. Por outro lado, no caso dos projectos para os quais o Icep Portugal é OCC, houve a preocupação da sua integração no âmbito dos documentos de enquadramento estratégico previamente validados junto da Estrutura de Gestão do POE.

7. Enquanto base fundamental do controlo das despesas, os orçamentos não são fiáveis
8. É questionável a adequação dos orçamentos aos objectivos a prosseguir com os projectos

Também nestas matérias, reconhecem-se algumas deficiências, sobretudo visíveis no lote dos projectos seleccionados para esta auditoria, pelos motivos já anteriormente expostos. Refira-se no entanto que têm vindo a ser introduzidos ajustamentos na análise técnica e financeira das ideias de projecto.

Tem sido colocado redobrado cuidado na análise dos orçamentos dos projectos, detalhadamente discutidos entre o Icep Portugal e as entidades beneficiárias e executoras, sendo transpostos para a Ficha de Projecto após todos os ajustamentos necessários, de acordo com as despesas elegíveis e respectivas taxas de comparticipação definidas para as PIP (Mapa de Investimento FEDER).

Refira-se, a este propósito, que foi feito um exercício de definição de taxas de comparticipação diferenciadas, dele tendo resultado uma gradação das taxas consoante a natureza e a relevância das despesas. No que se refere à Medida 3.5, têm sido escrupulosamente cumpridas as taxas em vigor. Contudo, é sempre possível introduzir melhorias, pelo que, caso seja entendido oportuno, o Icep Portugal está disponível para colaborar num novo exercício de revisão das taxas de comparticipação.

A elegibilidade das despesas pressupõe igualmente a verificação da adequação e razoabilidade dos custos face aos objectivos visados, aplicando-se para tal as regras constantes do Despacho nº 3007/2001 do Ministro da Economia, de 13 de Fevereiro, bem como as estipuladas na cláusula 7ª da minuta do contrato-programa homologada. Adicionalmente, são tidas em atenção as regras vertidas em Fichas de Interpretação homologadas pelo Gestor do POE.

No que diz respeito às observações do Tribunal de Contas relativamente ao controlo das despesas que, embora não elegíveis para efeitos de comparticipação, são parte integrante do investimento total dos projectos, estamos em absoluto acordo com a recomendação efectuada. O Icep Portugal está disponível para rever este procedimento, sem prejuízo de dever desde já alertar para o facto do controlo das despesas não elegíveis dos projectos acarretar um volume adicional de trabalho não negligenciável.

9. Não é fiável o acompanhamento e controlo da gestão e execução dos projectos

Encontra-se instituído como procedimento o acompanhamento dos projectos por parte dos técnicos do Icep Portugal no decurso das acções abrangidas pelos mesmos, dando origem à elaboração de Relatórios de Avaliação das Acções. A entidade beneficiária elabora igualmente Relatórios de Execução Semestrais e Anuais ou Relatórios de Progresso sempre que existam pedidos de pagamento intercalares. Compete ao Icep Portugal confirmar que o projecto foi realizado e que os objectivos a que a entidade beneficiária se propôs foram atingidos.

Além dos relatórios atrás mencionados, constituem evidência do acompanhamento os diferentes comprovativos físicos de realização das acções – exemplares de estudos, material promocional, inserções publicitárias, fotografias de eventos, entre outros – estando ainda prevista a possibilidade de criação de Grupos Técnicos de Acompanhamento para determinados projectos, mediante proposta do GPF em sede de Unidade de Gestão. Todos estes procedimentos encontram-se formalizados em Manual de Procedimentos específico.

Refira-se, mais uma vez, que as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas resultam do facto dos projectos abrangidos pela auditoria respeitarem a 2000, tendo sido aprovados já na sua fase final de execução, pelo que são notórias as fortes lacunas em matéria de acompanhamento de execução.

Paralelamente, encontram-se também descritos no Manual de Procedimentos em causa, preparado pelo Icep Portugal, todas as regras a observar em matéria de análise dos pedidos de pagamento, nomeadamente no que respeita à verificação dos documentos de despesa, validação dos mapas comprovativos de despesa e verificação da execução física do projecto.

10. Não é fiável a avaliação dos projectos

Relativamente aos primeiros projectos aprovados no âmbito das PIP, o Icep Portugal reconhece não ter havido capacidade de, atempadamente, constituir e dinamizar os Grupos Técnicos de Acompanhamento (GTA). Esta situação foi já corrigida, encontrando-se a funcionar os GTA nomeados para os novos projectos.

No que diz respeito aos indicadores de resultados/acompanhamento, execução (física e financeira), impacto e efeito alavanca, o Icep Portugal, em conjunto com o GPF e os restantes OCC, tem vindo a efectuar um esforço de aprofundamento e melhoria, sobretudo em relação à quantificação dos mesmos. Reconhece-se contudo que este exercício deverá continuar a ser efectuado, tanto mais que a natureza intangível das acções abrangidas pelos projectos em causa torna particularmente difícil a quantificação de indicadores de curto/ médio prazo.

Paralelamente, tem-se recorrido, para alguns projectos, a estudos finais de avaliação de impacto, contratados a entidades independentes com competências nestas áreas.
Ainda em relação a este ponto, deve salientar-se que todos os projectos são detalhadamente analisados após a sua conclusão, dando origem a um Relatório de Encerramento cuja elaboração é da responsabilidade dos OCC.

11. A economia, eficiência e eficácia dos fundos investidos nos projectos não são estimadas ou as estimativas existentes são meramente qualitativas

Na sequência do referido no ponto anterior, a natureza intangível das acções abrangidas pelos projectos não permite uma avaliação imediata do retorno do investimento realizado. Regra geral, estão em causa projectos que envolvem um reposicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, de que resultam *timings* de avaliação alargados.

Por forma a aprofundar esta matéria, o Icep Portugal tem promovido já a realização de alguns estudos, quer de avaliação de impacto de projectos, quer de análise do posicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, tendo em vista melhorar o desempenho na concretização dos projectos. Na sequência das recomendações da auditoria do Tribunal de Contas, o Icep Portugal vai intensificar esta linha de actuação.

12. Não está devidamente fundamentada a fixação uniforme de uma duração máxima de dois anos para os projectos, visto que excessiva para uns e contornável, pelo artifício das fases, para outros

O período máximo de execução dos projectos de dois anos encontra-se previsto na alínea f) do artigo 13º da Portaria nº 680-A/2000, de 29 de Agosto.

Sem prejuízo do estrito cumprimento daquela disposição, há determinadas iniciativas que, pelo seu carácter estratégico ou características, exigem um esforço de investimento continuado durante períodos mais alargados. Conforme atrás referido, o reposicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, seja em termos de imagem-país, seja em termos de imagem sectorial, não é por vezes compatível com abordagens de curto prazo.

Neste sentido, ainda que os projectos sejam diferentes na sua substância (formas de abordagem, mercados-alvo, objectivos, formato das acções) reconhece-se uma lógica de continuidade em determinadas actuações, tendo em vista precisamente potenciar os efeitos do investimento já realizado.

Considera-se, contudo, que as conclusões e recomendações do Tribunal de Contas têm razão de ser, pelo que serão tomadas em conta no exercício de revisão das PIP.

13. No que respeita às PIP, não há evidência de um funcionamento competente da área de fiscalização do POE

O Icep Portugal tem vindo a colaborar com a área de fiscalização do GPOE e mantém-se obviamente disponível para aprofundar essa colaboração. Em relação a esta matéria, foi já preparada uma Pista de Controlo para a Medida 3.5, encontrando-se actualmente em preparação um Manual de Fiscalização específico para esta Medida.

Por outro lado, está previsto o recurso a entidades especializadas, previamente credenciadas pelo Gabinete de Gestão do POE, para a realização de acções de controlo e fiscalização a projectos aprovados no âmbito do Programa. O Icep Portugal, em articulação com a área de fiscalização do POE, irá, tão breve quanto possível, desencadear este tipo de acções para os projectos em que é OCC.

14. É questionável a economia, eficiência e eficácia dos fundos públicos aplicados nas PIP

Conforme tivemos oportunidade de salientar, não há qualquer correspondência entre as PIP e as PPP, pelo que não é correcto proceder-se a uma análise comparativa dos dois instrumentos. Relativamente às deficiências anotadas, reafirmamos o que se encontra referido nos pontos anteriores.

Já no que diz respeito à consagração de fundos a projectos na área da internacionalização, relembramos que esta é uma área que tem sido considerada, desde há longos anos, como prioritária ao nível das políticas económicas públicas. O reposicionamento da imagem de Portugal nos mercados externos, tendo em vista acrescentar valor aos bens e serviços de origem portuguesa, não é, de todo, um objectivo vago.

A internacionalização da economia portuguesa, a promoção internacional de Portugal como destino turístico, a angariação de investimento estrangeiro para Portugal e a dinamização do investimento directo português no estrangeiro exigem um esforço de investimento avultado e, por consequência, o envolvimento, não apenas dos organismos da Administração Pública com competências nestas áreas (com especial destaque para o Icep Portugal), mas também de outras entidades, em especial as de natureza associativa.

De sublinhar, por último, que foi precisamente o reconhecimento da importância destes domínios que levou a que fosse consagrada, no Programa Operacional da Economia, uma Medida (3.5) específica para a promoção da imagem de Portugal e da internacionalização da economia.

No entanto, e na linha das recomendações do Tribunal de Contas, o Icep Portugal está já a implementar instrumentos visando, não só padrões de medida, mas também melhorias nos

domínios da eficiência e eficácia da aplicação dos fundos públicos, linha de actuação que irá ser intensificada.

Parte 2 - Aspectos específicos relativos aos projectos auditados

1. Projecto nº 02/00003 – Tennis Masters Cup - Lisboa 2000

Relativamente a este projecto, cumpre antes de mais esclarecer o envolvimento da entidade João Lagos Sports – Gestão de Eventos, S.A. no projecto. A João Lagos é uma empresa que se dedica exclusivamente à organização, promoção e venda de eventos desportivos de prestígio, principalmente nas áreas do ténis, golfe e surf. Especificamente na área do ténis, a João Lagos promove anualmente, como principal evento, o World Series Estoril Open, prova que faz parte integrante do ATP Tour.

Em 1999, a João Lagos candidatou-se à organização do Tennis Masters Cup '2000, tendo conseguido que este evento se realizasse em Lisboa, para o que contou com o empenho e colaboração do Governo Português pelo prestígio e importância para o reposicionamento da imagem de Portugal – particularmente enquanto destino turístico – que representa a realização de um evento deste tipo no país.

Em termos de enquadramento no projecto aprovado no âmbito da Medida 3.5, o evento desportivo serviu de acção-âncora a uma Campanha de Promoção de Portugal dirigida a um conjunto de mercados prioritários na perspectiva do turismo. Assim, o investimento considerado no projecto e o correspondente financiamento centrou-se nos fee a pagar à entidade detentora dos direitos de exploração do Tennis Masters Cup e num programa de promoção de Portugal ancorado no evento, não contemplando o investimento relacionado com a organização do torneio.

A João Lagos é a única empresa portuguesa com capacidade reconhecida pelas entidades que tutelam o circuito mundial de ténis para a realização destes eventos internacionais. Neste sentido, a João Lagos foi uma das entidades executoras do projecto POE, a par do Icep Portugal, tendo para o efeito sido celebrado contrato entre o Icep Portugal (em nome do Governo Português) e a João Lagos – refira-se que foi disponibilizado ao Tribunal de Contas cópia do contrato em causa.

No Nº 1 da Cláusula 4ª do Contrato, explicitavam-se os termos do pagamento do Licence Fee à ISL – Tennis Marketing, AG: pagamento a efectuar directamente pelo Icep Portugal, em quatro prestações de um milhão de dólares cada, no primeiro dia dos meses de Maio, Agosto, Novembro e Dezembro de 2000. Adicionalmente, no Nº 2 da mesma Cláusula, era fixado o montante global da campanha de promoção e publicidade a desenvolver em conjunto pelas duas entidades.

No que diz respeito aos pagamentos efectuados à ISL – Tennis Marketing, AG e à João Lagos Sports, S.A. foi assim cumprido o estabelecido no contrato celebrado entre o Icep Portugal e a João Lagos e, subsidiariamente, no contrato estabelecido entre esta entidade e a ISL – cuja cópia foi igualmente disponibilizada ao Tribunal de Contas.

Relativamente aos demais pagamentos efectuados no âmbito do projecto, que representam cerca de 4,5% do investimento realizado, os mesmos respeitam a material promocional, produção de anúncios de imprensa e acções de relações públicas durante o evento, rubricas que se encontravam contempladas e devidamente discriminadas no orçamento aprovado para o projecto. Nota-se que a referida compra de bilhetes e camarotes respeita a lugares para além das contrapartidas inerentes ao apoio e fez parte do programa de relações públicas associado ao convite de jornalistas e líderes de opinião, actores fundamentais para o processo de reposicionamento da imagem do país.

No seu Relatório de Auditoria, o Tribunal de Contas refere que lhe foi entregue, aquando do início dos trabalhos de campo, um dossier de comprovação de despesas provisório, facto que corresponde efectivamente ao sucedido, tendo posteriormente sido disponibilizados todos os elementos solicitados, pelo que se considera sanada esta situação.

O Icep Portugal – tal como teve já oportunidade de transmitir nas duas reuniões de trabalho com os auditores do Tribunal de Contas envolvidos no trabalho de campo, realizadas em 25 de Fevereiro e 18 de Março últimos – reconhece a existência de atrasos significativos na preparação dos Relatórios de Execução e respectivos Dossiers de Comprovação de Despesas dos projectos da sua iniciativa relativos ao ano 2000. Estes atrasos prendem-se essencialmente com os problemas resultantes da implementação de um novo sistema informático de controlo de gestão (o ERP Oracle Financials), que condicionou fortemente o encerramento atempado das contas de exploração do exercício de 2000.

Refira-se aliás que o Tribunal de Contas esteve a par das dificuldades com que o Icep Portugal se defrontou para o encerramento das contas referentes ao exercício de 2000, tendo demonstrado grande compreensão pelas dificuldades vividas. Presentemente, ainda existem atrasos relativamente ao fecho do exercício de 2001, tendo o Icep Portugal vindo a desenvolver um esforço acrescido no sentido de normalizar a situação tão breve quanto possível. Paralelamente, os serviços envolvidos nos projectos encontram-se nesta altura a ultimar os respectivos dossiers finais de execução.

Relativamente à possibilidade de existência de sobreposição de comparticipação, apontada no Relatório de Auditoria, o Icep Portugal considera que tal não se verificou. Contudo, a fim de afastar as dúvidas expressas no Relatório e apesar dos custos com a organização do Torneio não fazerem parte do projecto, o Icep Portugal irá desencadear um processo para análise da globalidade dos custos e financiamentos públicos relacionados com o Tennis

Masters Cup '2000 e, no caso de esta verificação demonstrar duplicação de financiamentos públicos, proceder-se-á às necessárias correcções.

2. Projecto nº 02/00018 – Campanha de Promoção da Imagem de Portugal nos EUA e Brasil

No que respeita a este projecto, o Tribunal de Contas refere não ter sido disponibilizado qualquer relatório de avaliação de execução, apesar do projecto ter sido concluído em finais de 2000, facto que se ficou a dever ao mencionado no ponto anterior.

Ainda em relação a este projecto, o Tribunal de Contas anota não terem sido disponibilizados quaisquer elementos relativos aos procedimentos de consulta a entidades para a prestação de serviços de consultoria (pensamos que o Tribunal de Contas se refere fundamentalmente aos estudos realizados nos mercados em causa). O Icep Portugal, reconhecendo esta lacuna, irá solicitar às suas Delegações no Brasil e nos Estados Unidos o envio dos dossiers referentes a estes processos, os quais ficarão disponíveis para eventuais auditorias futuras.

3. Projecto nº 02/00009 – Internacionalização do Sector do Calçado '2000

O Tribunal de Contas anota, relativamente a este projecto, a existência de relatórios parcelares de execução que classifica como uma auto-avaliação da entidade beneficiária, neste caso, a APICCAPS. Refira-se que, por lapso, o Tribunal de Contas refere-se a esta situação como referente ao projecto nº 02/00023 – MOCAP '2001 - Grande Acção Promocional.

Cumpre no entanto esclarecer que os relatórios em causa se referem unicamente à avaliação da APICCAPS relativamente a cada uma das acções que constituem o projecto. O Icep Portugal, enquanto OCC, elaborou entretanto o Relatório de Encerramento do Projecto, aprovado pela Administração em 26 de Março último (posteriormente, portanto, aos trabalhos de auditoria), relatório este que poderá ser disponibilizado caso se entenda oportuno.

Adicionalmente, o Tribunal de Contas identifica um pagamento de 5.740.522$ como contabilizado sem factura. Salvo eventual lapso na cópia do Dossier de Comprovação de Despesas disponibilizada, neste pagamento encontra-se indicada a data da factura, que existe efectivamente, embora não esteja numerada. A factura em causa foi emitida pela empresa FFANY – Fashion Footwear Association of New York, em 17 de Novembro de 2000, em nome da APICCAPS. A factura respeita ao aluguer de espaço na feira Ffany Market Week e tem o valor de 25.000 USD.

Por outro lado, o Icep Portugal regista a observação do Tribunal de Contas no que diz respeito às Ordens de Pagamento Internacional, embora ressalve que a generalidade dos

comprovativos bancários identificam claramente os beneficiários. É o caso, por exemplo, do pagamento referido no parágrafo anterior, onde o documento emitido à APICCAPS pelo Banco Internacional de Crédito identifica o beneficiário (FFANY – Fashion Footwear Association), a data do pedido de transferência efectuado pela APICCAPS (12.12.00), o montante da transferência (25.000 USD) e a taxa de câmbio, face ao euro, aplicada (0,8731).

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

PIEDADE VALENTE

CARLOS COSTA

IAPMEI

Visto.
Muito Urgente.
Engª Mª José Brito.
Cópia: Engº Vieira Santos.
Miguel Cruz
7/5/02

P/ PROTOCOLO

Exmº. Senhor
Dr. Miguel Cruz
Comissão de Gestão
Gabinete do Gestor do POE
Rua Rodrigues Sampaio, nº 13
1100 LISBOA

ADM/DRIE – Refª 35012 – 2002.05.03

V/Refª - 001124 de 2002-04-22

Assunto: POE - Parcerias e Iniciativas Públicas
Relato de Auditoria do Tribunal de Contas

Caro Amigo

No seguimento da informação enviada por e-mail, em resposta ao solicitado no v/ ofício em referencia, junto anexamos Memorando contendo considerações e notas adicionais ao conteúdo do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas .

Com os melhores cumprimentos, e consideração

O Presidente do Conselho de Administração,

Rui Gonçalves Soares

POE - GPF
- 8 MAIO 2002
ENTRADA
N.º 869 Sacedo

Anexo: Memorando

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia
Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 | Fax: 21 383 62 83
E-mail:info@iapmei.pt

POE
002954 07.MAI 2002
ENTRADA

IAPMEI

MEMORANDO

(anexo ao ofic.IAPMEI – ADM/DRIE - Refª 35.012 - 2002.05.03)

Tendo presente o documento em referência e, após uma análise cuidada do seu conteúdo, em particular no que se refere às conclusões e recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas, junto se remetem algumas considerações e notas adicionais que nos parecem relevantes.

1. **Contexto e enquadramento**

As Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) pretendem configurar um instrumento de intervenção voluntarista do Estado, ao nível da política económica na vertente associada a objectivos que visem a resolução de contradições, limitações, falhas e défices de mercado.

Nestes termos, as PIP encontram a sua justificação fundamentada ao nível da teoria económica e da política pública, visando superar as denominadas "falhas de mercado" identificadas e tratadas neste contexto específico, valorizando - a par da eficiência e da eficácia das intervenções - factores intangíveis, benefícios económicos e sociais e reconhecendo o conceito de "externalidades" que lhes está associado.

Os pressupostos de configuração das PIP parecem assim sugerir uma diferenciação de conceitos entre as Parcerias e Iniciativas Públicas (PIP) e as Parcerias Público Privado (PPP) com eventuais reflexos nas considerações apresentadas.

Contudo, colocadas as questões nos termos em análise, importa considerá-las e desencadear os procedimentos necessários a uma adequada clarificação no sentido de permitir uma intervenção que satisfaça os objectivos de política pública de uma forma suficientemente transparente e passível de exibir os mais elevados níveis de eficácia e de eficiência.

2. **Questões associadas ao "reforço dos orçamentos correntes" dos OCC e à "selecção dos parceiros e beneficiários"**

Através do Regulamento Geral das Parcerias e Iniciativas Públicas, anexo à Portaria nº 680-A/2000 de 29 de Agosto de 2000 e, no contexto da operacionalização desta componente do POE, o IAPMEI tem vindo a assumir três tipos de intervenção de natureza distinta mas complementar:

- **promotor de iniciativas públicas** indutoras de dinâmicas empresariais e de parcerias, actuando como elemento catalizador e indutor, susceptível de potenciar uma dinâmica de crescente abrangência e eficácia na oferta de serviços específicos de apoio às pequenas e médias empresas, sobretudo em áreas que carecem de reforço de competências e/ou de especial articulação de sinergias.
- **parceiro** dos diversos agentes económicos, através de uma actuação directa ou indirecta no mercado e actuando como instrumento de facilitação e intermediação em projectos e iniciativas dinamizados por entidades relevantes da envolvente empresarial.
- **organismo competente e/ou competente coordenador**, nos termos do RG PIP.

Neste contexto, o IAPMEI, enquanto organismo do Ministério da Economia vocacionado para apoiar as Pequenas e Médias Empresas em processos de modernização e de inovação estruturou uma abordagem às PIP inserida no âmbito de uma intervenção "voluntarista" de natureza complementar à sua actividade no domínio da gestão e controlo dos sistemas de incentivos directos às empresas, procurando desenvolver uma actuação coerente e concertada com os diversos agentes económicos e contribuir para colmatar as falhas de mercado e para corrigir as debilidades do sistema económico-social.

Em sintonia com os pressupostos de complementaridade e actuação supletiva, procurou-se assim acolher e desenvolver projectos selectivos, tanto ao nível dos público-alvo a atingir como ao nível dos domínios de intervenção eleitos com uma aposta clara nas externalidades geradas pelas acções previstas, através dos efeitos de demonstração e de arrastamento, como forma de fazer chegar os seus resultados ao universo mais vasto das PME portuguesas. Privilegiaram-se projectos convergentes com os domínios identificados como mais relevantes no contexto da política pública de apoio às PME que investem na

cooperação, na concertação e no desenvolvimento de actividades em rede, como forma de reforçar esquemas de articulação entre actores de um sistema susceptível de gerar as condições para uma partilha de saberes e de experiências que conduza a ganhos significativos na qualidade - e na diversificação - da oferta e na dinâmica da procura de serviços de apoio às PME.

Muito embora pareça legítimo detectar uma natural convergência de objectivos com a missão do IAPMEI enquanto agência pública de apoio às PME, importa também reconhecer que, sendo o POE (e, neste caso, em particular as PIP) um instrumento destinado a estimular e a promover iniciativas que visem acelerar os processos de modernização e de ajustamento dos agentes económicos, favorecendo abordagens inovadoras que permitam "colmatar inibições na espontaneidade das iniciativas empresariais, antecipar a resolução de constrangimentos ao desenvolvimento da política económica ou criar/reforçar uma cultura de competência e de excelência nas organizações", a sua utilização como instrumento de financiamento para projectos desta natureza permite, programar, testar e desencadear um conjunto de intervenções de carácter inovador - cujos produtos assumem a natureza de bem público ou semi-público em situação pré-competitiva - com uma amplitude e abrangência claramente incompatível com a actividade corrente dos organismos.

3. Questões associadas a metodologias e procedimentos de avaliação, selecção, acompanhamento e controlo de execução dos projectos

(referência expressa ao projecto Mobilizar – ponto 6.10 – pag 49)

O contexto conceptual em que se estruturou o desenvolvimento deste tipo intervenções parece privilegiar uma lógica de um envolvimento activo e partilhado entre organismos da administração (em particular do Ministério da Economia), e as entidades relevantes da envolvente empresarial. Com efeito e, sem prejuízo das inerentes preocupações com a salvaguarda da melhor eficiência e eficácia na afectação dos recursos, surgem claramente valorizadas as dinâmicas de cooperação e de partilha inter-institucional de competências, de experiências e de responsabilidades na configuração, desenvolvimento e operacionalização dos projectos.

Parece-nos legítimo reconhecer que se trata de uma abordagem - ela própria experimental e inovadora no contexto da arquitectura dos instrumentos de política pública - ao relacionamento institucional que se procurou estruturar em torno da figura "organismo competente coordenador - OCC" .

É igualmente possível reconhecer que este modelo de articulação e de partilha de responsabilidades veio a colocar fortes desafios às entidades envolvidas (promotores de projectos e instituições do ME) obrigando-as a um esforço sistemático de reflexão e aprendizagem no sentido de ajustar e incorporar métodos e formas de intervenção - e, de relacionamento - até agora pouco consolidadas na cultura organizacional vigente.

Esta circunstância e, este caminho de reflexão, aprendizagem e ajustamento a um modelo de operacionalização novo, terá contribuído de forma significativa para o que na apreciação dos auditores surge assinalado como "deficiências" atribuídas aos OCC, tanto mais que o período objecto de análise coincide com a fase de arranque e consolidação de todo este processo.

Neste sentido, reconhecem-se como pertinentes as **recomendações** inseridas no ponto 3 do documento, as quais serão tomadas em devida consideração no processo de ajustamento e de correcção de procedimentos em curso.

Não obstante as dificuldades sentidas admitimos terem sido devidamente salvaguardados as questões relacionadas com a eficácia e eficiência dos recursos afectos aos projectos objecto de análise. Sendo certo que critérios como a relação custo/benefício se revelam dificilmente aplicáveis em intervenções desta natureza, importa ter presente que os projectos seleccionados – a partir do seu potencial de convergência com os objectivos de política pública - foram objecto de uma análise de custo/eficácia com base em custos de referência para as despesas inerentes às actividades propostas.

No quadro conceptual subjacente, procurou-se cuidar da eficiência através da preocupação em intervir a custos mínimos, sendo a eficácia da intervenção aferida através do grau de concretização/execução (física e orçamental) obtido nos momentos previstos para avaliação intercalar e, no termo do projecto.

Reconhecemos porém toda a pertinência nas recomendações efectuadas ao nível de um maior cuidado na selecção da bateria de indicadores utilizados e necessidade de incorporação de mecanismos externos de avaliação, prática que aliás admitimos ter vindo a ser sugerida e seguida na maioria dos casos mais recentes.

4. Questões associadas aos níveis das taxas de comparticipação (referência expressa ao projecto CERTICON – ponto 6.8 pag 47)

Compreende-se o contexto em que se inserem as recomendações relativas aos limites das comparticipações para certas despesas. Contudo, importa articular o tipo de preocupações expressas com o facto de , através das PIP se procurar dinamizar intervenções destinadas a assegurar a provisão de bens públicos e a suprir falhas de mercado onde uma intervenção voluntarista do Estado se assume como decisiva. Nestas circunstâncias, a teoria económica fundamenta e legitima, uma intervenção do Estado (ainda que partilhada) que procure mobilizar ou induzir os agentes privados a colaborarem na provisão deste tipo bens através da dinamização de acções que, no limite, possam funcionar como alavanca de uma futura intervenção autónoma. No entanto, é igualmente possível encontrar fundamentos que justificam a necessidade/conveniência de um actuação descentralizada do Estado, procurando estabelecer parcerias com determinados agentes privados não tanto com o objectivo de induzir futuras intervenções autónomas (e auto-financiadas) mas sobretudo por conformidade com os princípios de racionalidade económica (eficácia e eficiência) na oferta de bens públicos ou semi-públicos, quando se tratam de acções que exigem competências específicas e informação privilegiada sobre a realidade em que se pretende intervir.

É também no quadro da teoria económica e da política pública que encontram os fundamentos que justificam as comparticipações públicas a despesas em intangíveis, sendo legítimo admitir que, em situação de falhas de mercado evidentes, o nível de financiamento obtido corresponde à prioridade definida pelos objectivos da política pública e à relevância da intervenção e, reflecte o grau de sensibilidade e disponibilidade dos agentes privados. Nestes casos, a ausência de intervenção pública ou restrições pré definidas aos níveis de comparticipação admitidos conduzem à não satisfação dos objectivos.

Secretaria de Estado do Turismo
Ministério da Economia

DGTURISMO

90 anos Turismo em Portugal

Exma. Senhora
Engª Maria José Brito
Coordenadora do GPF

Rua Braamcamp, 9, 3º Dt
1250-048 LISBOA

POE - GPF
- 2 MAIO 2002
ENTRADA
Nº 837

Sua referência: | Sua comunicação: | Nossa referência:
Ofº nº 2002/87 **DSECT/DEI**
Procº

02.MAI 2002

Assunto: *Relato de Auditoria do Tribunal de Contas sobre as Parcerias e Iniciativas Públicas*

1.Dando seguimento à solicitação desse Gabinete, expõem-se seguidamente algumas observações suscitadas pelo Relato de Auditoria do Tribunal de Contas e designadamente pelas suas conclusões e recomendações. Assim:

2.Não se afigura que o Plano Estratégico das PIP seja menos claro ou transparente do que aquilo que deveria ser, atendendo a que se trata de um plano estratégico. Como quer que seja, qualquer défice existente no plano das orientações que dele emanam, poderá ser superado, visto que o plano estratégico é bianual, devendo adequar o quadro instrumental de actuação e os procedimentos de acompanhamento e avaliação.

GPF

3.Contrariamente ao que se infere do relato, não se poderá arguir que o orçamento corrente da DGT saia reforçado da sua intervenção nos projectos como organismo competente coordenador. De facto a DGT desempenha o papel de OCC em três projectos de Iniciativa Pública (Valorização da Gastronomia/Património Cultural, Itinerários de Turismo Cultural e Observatório do Turismo) e um projecto de Parceria (Plano de Requalificação dos Parques de Campismo Privativos), aparecendo como entidade beneficiária (entidade que beneficia de apoio financeiro) em três.
Num dos casos, o dos Parques de Campismo, o incentivo a receber refere-se à realização de acções de sensibilização - dois seminários técnicos e edição de um Manual de Boas Práticas - em prol da melhoria de qualidade relativamente aos parques de campismo privativos e, por efeito-demonstração, relativamente às demais estruturas de alojamento da mesma natureza (parques de campismo públicos), nos domínios da higiene e segurança.
Noutro caso, o da Gastronomia, o incentivo refere-se aos encargos com o funcionamento da Comissão Nacional da Gastronomia, estrutura criada por Resolução do Conselho de Ministros, composta por representantes de múltiplas entidades, quer públicas quer privadas, à realização de uma série de acções integradas num plano de promoção coordenado pelo ICEP, à realização de Concursos de Gastronomia, em prol da qualificação do sub-sector da Restauração, e à criação e desenvolvimento de uma Base de Dados de receitas e produtos tradicionais, coordenada e desenvolvida pela citada Comissão, com o apoio logístico da DGT, que proporciona os meios técnicos necessários para o efeito, nos termos da Portaria que criou a base de dados.
No outro caso, o dos Itinerários, trata-se de um projecto desenvolvido no âmbito do Programa de Incremento do Turismo Cultural, que funciona junto da DGT, acolhendo o orçamento desta uma dotação especificamente para o programa.
Trata-se, portanto, de acções que, fora do âmbito destes projectos, não seriam executadas pela DGT, por não decorrerem do normal exercício das competências que lhe estão atribuídas.

Direcção-Geral do Turismo
Avª António Augusto de Aguiar, 86 - 1069-021 Lisboa - Portugal - Tel. 213 58 64 00 - Fax. 213 52 92 06 – 213 52 92 04
http://www.dgturismo.pt - e-mail: dgturismo@dgturismo.pt

Linha de Apoio ao Turista
nº verde
800 296 296
CHAMADA GRÁTIS

GPF

4.Não se cre que a intervenção da Comissão de Análise deva ser obrigatória, conforme a recomendação de auditoria, julgando-se preferível a manutenção da actual situação, isto é, reunião deste órgão por iniciativa da Comissão de Gestão do POE e quando seja julgado necessário.

5.Crê-se que a metodologia de acompanhamento de projectos, conforme se encontra definida, seja suficiente. Baseia-se num sistema de monitoragem, partindo de relatórios de execução semestrais e anuais e de uma bateria de indicadores, cabendo ao OCC confirmar a realização do projecto e a consecução dos seus objectivos. Refira-se no entanto que este matéria esteve em fase de estudo e de preparação, só tendo sido aprovado no final do ano passado o modelo de relatório.

6.Nada há que impeça a entidade ou grupo de entidades de apresentarem a sua proposta de ideia, a qual, para que possa ser considerada válida, deverá enquadrar-se no Plano Estratégico definido para as PIP. Mas julga-se não existir suficiente evidência da necessidade do Regulamento das PIP prever e regular o procedimento negocial subsequente à apresentação da proposta de ideia, para que fiquem asseguradas no processo a não-discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria.

GPF

Por outro lado, o OCC, na priorização de projectos/propostas de ideia, terá de atender também, embora não exclusivamente, quer às prioridades definidas da política pública do sector quer ao seu próprio plano estratégico.

Considerando os quatro projectos em que a DGT desempenha as funções de organismo competente coordenador, caberá referir que três deles tiveram a sua génese em Resolução de Conselho de Ministros enquanto o outro responde a uma necessidade imperiosa de requalificação de um segmento da oferta contribuindo para a consolidação da imagem de Portugal como destino turístico de qualidade, um dos vectores da política do sector.

Não obstante, a DGT participa ainda, como organismo competente, no desenvolvimento de outros projectos.

7.Quanto à partilha de responsabilidades, cabe recordar que uma das características que devem estar presentes em qualquer projecto assenta no equilíbrio das responsabilidades dos parceiros, em termos funcionais, instrumentais e técnicos, conforme estipula o Plano Estratégico para as PIP. Mas, naturalmente, o respeito deste princípio terá de ser apreciado à luz da especificidade de cada projecto.

validar a GPF competência da ucerz/occ

8.Quanto à recomendação de auditoria segundo a qual deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rentabilidade, a sancionar e fiscalizar pela Área de Fiscalização do POE, julga-se que deve caber aos parceiros este papel. De resto, a rentabilidade não constitui uma dimensão fundamental de análise de um projecto nem as Parcerias e Iniciativas Públicas se substituem a outros instrumentos do POE porventura mais orientados nesse sentido.

Com os melhores cumprimentos, pessoais.

O DIRECTOR – GERAL

(José Sancho Silva)

Direcção-Geral
do Comércio
e da Concorrência
Ministério da Economia

Urgente
À Dr. Maria José Condesso
para incluir no processo
[illegible] 02-05-02

298
02.05.02
[illegible]

TELECÓPIA
FAX

Nº. Nr.	FAX/2446/2002/DG/DGCC
Data: Date:	02-05-2002
Para: To:	Exma Senhora Eng.ª Maria José Brito Coordenadora do GPF/POE
Nº. Telecopiador Telefax Nr.	213186050
De: From:	Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência
Nº. Telecopiador Telefax Nr.	217919260
S/Ref: Your Ref:	Of.º n.º 1126, 22-04-2002
Nº. Páginas (incluindo capa): Nr. Of Pages (including cover):	1 + 4
Assunto: Subject:	POE - Parcerias e Iniciativas Públicas: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas.

Mensagem / Message:

Satisfazendo o solicitado no ofício supra referenciado, sobre o assunto em epígrafe, junto se envia memorando com a posição desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

(Celeste Fonseca)

Av. Visconde Valmor, 72 . 1069-041 LISBOA * Tel.: 21 791 91 00 . Fax: 21 796 51 58*
E-mail: dgcc@dgcc.pt URL : http://www.dgcc.pt

Memorando

Assunto: POE – Parcerias e Iniciativas Públicas
Auditoria do Tribunal de Contas (TC) ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas

Na sequência da análise do Relato de Auditoria em epígrafe, mais concretamente quanto às conclusões e recomendações nele apresentadas, tecem-se de seguida alguns comentários, designadamente quanto ao Projecto 21/4500 – DGCC – "Dinamização da Animação e Promoção do Pequeno Comércio Tradicional" auditado pelo TC no âmbito da referida acção de auditoria:

1. O projecto 21/4500 "Dinamização da Animação e Promoção do Pequeno Comércio Tradicional" constituiu uma iniciativa pública da DGCC, apresentada no âmbito do POE, tendo como principais objectivos o de contribuir, por um lado, para a dinamização da animação e promoção do Comércio Tradicional, e, por outro, o de ter um efeito demonstrador dos benefícios que estas iniciativas conferem a este tipo de comércio.

2. Com efeito, experiências anteriores demonstraram que a realização deste tipo de acções, face ao seu efeito alavanca a médio e longo prazo, apresentam diversos benefícios, designadamente minimizam as dificuldades que os comerciantes enfrentam em determinadas épocas do ano, contribuem para a renovação da oferta de produtos, aumentam o consumo, propiciam a melhoria da qualidade do atendimento destes estabelecimentos de comércio tradicional, e, consequentemente induzem o crescimento do volume de vendas e grau de

satisfação e exigência dos consumidores.

3. Assim, o projecto consiste em promover o partenariado entre a DGCC e as Associações Empresariais, para que estas possam desenvolver acções promocionais e de entretenimento, criando todo um ambiente e condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades empresariais.

4. Relativamente a este projecto foram recepcionadas na DGCC 86 candidaturas de Associações Empresariais, formuladas de acordo com as regras estabelecidas para o efeito. A DGCC procedeu à análise e avaliação de cada candidatura, de acordo com os critérios estabelecidos em Regulamento, definindo as despesas elegíveis e o respectivo apoio financeiro a conceder.

5. Relativamente ao acompanhamento e controlo todos os projectos ficaram condicionados à apresentação de um Relatório de Execução, tendo cada Associação feito a avaliação dos resultados obtidos, designadamente o acréscimo percentual de vendas registado em função da realização do evento, o acréscimo do número de consumidores no período em questão e a sua comprovação através de documentação fotográfica e apresentação dos suportes promocionais.

6. Após a aprovação de cada candidatura foi celebrado um Contrato Programa de Colaboração Institucional, entre a DGCC, o IAPMEI e a respectiva Associação.

7. Posteriormente, as diversas Associações Empresariais têm vindo a apresentar à DGCC os respectivos pedidos de pagamento, através do envio de um formulário, acompanhado dos documentos comprovativos das despesas, designadamente facturas, recibos, cópias de cheques e extractos bancários que atestam as quitações das despesas.

8. Verificadas as condicionantes, inerentes a cada projecto, têm vindo a ser emitidas as respectivas ordens de pagamento, as quais são enviadas ao IAPMEI, com vista ao processamento dos pagamentos.

9. Para assegurar todo este trabalho, designadamente a sua execução técnica e processual, foi prevista a contratação de três técnicos economistas, durante 18 meses, tendo sido imputado, ao orçamento global do projecto, o valor dos seus vencimentos e respectivas despesas adicionais ("overheads"). Efectivamente, este procedimento teve como base o esforço suplementar, solicitado à DGCC, para a concretização destas actividades, as quais, caindo fora das suas competências correntes, só podem ser devidamente exercidas com base em recursos adicionais.

10. Observa-se, finalmente, que esta Iniciativa Pública se iniciou em Novembro de 2001 e, até ao momento, por dificuldades e impedimentos de natureza burocrática, que afectam a contratação de pessoal pelas Direcções-Gerais, e que não se antevê venham a ser atempadamente superados, ainda não foram recrutados os referidos recursos humanos necessários para a realização do projecto, pelo que todo o trabalho de execução e acompanhamento das acções nele previstas, que é inadiável, tem estado a ser executado por técnicos, que tinham outras tarefas atribuídas, o que tem acarretado prejuízos para o normal desenvolvimento das actividades da DGCC.

11. Não se compreende, pois, como ~~pode~~ se pode afirmar que as dotações orçamentais para as parcerias acabam reforçando o orçamento corrente da DGCC (n.º 3 do ponto 2. CONCLUSÕES (pág. 15)).

12. Não podemos, ainda, deixar de rebater a afirmação contida no parágrafo 3, do

ponto 6.3. (pág. 45), "..."incentivos" de 100%...", já que dos projectos aprovados, até esta data, as taxas de comparticipação foram de :

- 75% para as Iniciativas Públicas da "Dinamização da Animação e Promoção do Pequeno Comércio Tradicional"
- 87% para a parceria "Portal de Cidade"
- 88,6% para a parceria "Guia do Comércio Alimentar"
- 95% para a parceria "Criação e Implementação de Unidades de Gestão/Formação de Gestores de Centro Urbano".

Além do mais, as despesas com recursos adicionais imputadas ao projecto "Guia do Comércio Alimentar" não reverterão a favor da DGCC, já que os pagamentos das tranches correspondentes, não sendo efectuados em tempo útil, por forma a permitirem efectivamente suportar os custos com as actividades desenvolvidas pela DGCC no âmbito do projecto, reverterão para os Cofres do Estado por força das normas vigentes em termos de Contabilidade Pública.

Quanto ao projecto "Portal de Cidade", salienta-se o facto de não ter sido imputado ao projecto qualquer custo despendido pela DGCC, quer em termos de contratação de recursos humanos quer de despesas adicionais.

Ora, os próprios auditores defendem no n.º 16, do ponto 3- Recomendações (pág.18) que os custos dos serviços prestados pelo OCC devem ser imputados ao projecto.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 11/06/02

SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, nº 61
1069 – 045 LISBOA

008419 11.JUN 2002

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Lisboa,

ASSUNTO: Parecer à Conta Geral do Estado de 2000 – Conta da Segurança Social de 2000.

Em referencia ao ofício nº 4596 de 16 de Maio de 2002, sobre o assunto em título, foi analisado o conteúdo do Parecer remetido considerando-se de referir o seguinte:

Conforme tem sido referido por este Instituto, as opiniões que o Tribunal de Contas tem vindo a emitir nas sucessivas apreciações ao Orçamento e à respectiva execução orçamental, que se traduz na Conta da Segurança Social, resultam de se entender que a Segurança Social dispunha até à entrada em vigor da nova Lei do Enquadramento Orçamental e do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade Segurança Social de normativos aplicáveis ao sector que não tinham correspondência precisa na legislação genérica do Orçamento do Estado.

Estas divergências que tradicionalmente têm vindo a ser apontadas serão superadas no ano económico de 2002, período em que entra em vigor o novo diploma que reformula o sistema de execução orçamental, bem como, a implementação do novo sistema contabilistico que integra a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, sendo objecto de registo contabilistico os procedimentos subjacentes à aprovação do orçamento, às modificações introduzidas nas previsões da receita e nas dotações, os cabimentos, os compromissos, bem como as fases de liquidação, de recebimento e de pagamento .

Assim, reitera-se o propósito referido por este Instituto nas alegações à Conta de 1999 de que "espera-se que a partir de 1 de Janeiro de 2002, com o Orçamento da Segurança Social para aquele ano, elaborado já de acordo com a nova Lei de Bases da Segurança Social e com a aplicação do POCISSSS e da Lei do Enquadramento Orçamental, a maioria das divergências apontadas pelo Tribunal de Contas venham a ser ultrapassadas."

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Av. Manuel da Maia, nº.58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef. 218433300 – Fax:218433717

SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Relativamente às operações de consolidação referidas no ponto 3.1 do Parecer, é do conhecimento do Tribunal de Contas que as referidas operações de consolidação integram procedimentos que contemplam nomeadamente a identificação das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social a incluir no perímetro de consolidação, o Plano de Contas, princípios contabilísticos e critérios de valorimetria, conciliação dos saldos das contas e eliminação das operações entre as ISSSS, definição do método de consolidação. O Diário-Razão-Consolidação evidencia o agregado das Instituições, os movimentos de consolidação e a informação referente às demonstrações financeiras consolidadas. Os movimentos de consolidação são suportados por verbetes de consolidação , os quais foram remetidos ao Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

(Francisco Rodrigues Cal)

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Av. Manuel da Maia, nº.58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef. 218433300 – Fax:218433717

DGTC 11 06'02 14002

IIES - Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade

Ministério da Segurança Social e do Trabalho

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 03 / 06 / 02

Exmº. Senhor
Director – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 69
1069 - 045 LISBOA CODEX

V/Refª. 4702 de 21/05/2002 Procº N/refª. **1375** Data. 29-05-2002

ASSUNTO: Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2000 - Conta da Segurança Social

Conforme o solicitado no ofício nº 4702, de 21/05/2002, apresentam-se os seguintes comentários sobre os pontos 12.1, 12.7 (parte) e 12.9.5 do anteprojecto do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2000:

1. O Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES) foi criado pela Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (Decreto-Lei nº 115/98, de 4 de maio), fixando-se-lhe "como principal missão e objectivos a criação, implementação e disponibilização do sistema de informação da segurança social de modo a reflectir a orientação estratégica global de desenvolver sistemas e aplicações nacionais que assegurem a qualidade e acesso á informação de forma coerente e universal, garantindo assim uma melhoria da gestão...".
   Os seus estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei nº 41-A/99, de 9 de Fevereiro;

2. À data da implementação do IIES, existiam, na Segurança Social (SS), bases de dados distritais, assentes em plataformas tecnológicas diferentes e desintegradas e aplicações distintas, de âmbito distrital ou local;

3. Perante o quadro existente e a missão e os objectivos que lhe foram definidos, o IIES iniciou o processo de criação de um novo sistema de informação, assente em bases de dados nacionais e únicas de contribuintes e beneficiários, associadas à implementação de um sistema de identificação e qualificação nacional e único de todas as entidades relevantes para a SS (IDQ) e materializado em aplicações nacionais e universais.
   Paralelamente e até à entrada em produção das novas aplicações nacionais, torna-se necessário garantir a continuidade das aplicações distritais e locais, assegurando os indispensáveis níveis de manutenção e assistência aos sistemas existentes;

4. A criação de um novo sistema de informação tão complexo e abrangente como este, contemplando um universo de mais de sete milhões de pessoas singulares, mais de quatrocentas mil pessoas colectivas, operado por quase duas dezenas de milhar de funcionários, abrangendo todo o Continente e Regiões Autónomas e servido por um grande sistema de redes de comunicação constitui um processo delicado e de grande envergadura e que tem, natural e inevitavelmente, os seus tempos de execução próprios...;

Prof. Dr. Cavaco Silva, n.º 17 - 3º - Edifício Ciência I – Taguspark 2780-920 Porto Salvo Tel. 21 423 00 00 Fax: 21 423 0

5. Como se referiu em anteriores comentários remetidos a esse Tribunal, no âmbito da auditoria aos sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego (ofício nº 877, de 2002/04/11), o IIES já disponibiliza, para o sistema de segurança social, designadamente para o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS):

   a) Bases de Dados Nacionais (BD) de Beneficiários e Contribuintes, desde o início de 2002, estando prevista, para o último trimestre do corrente ano, a disponibilização do Sistema de IDQ;
   b) Uma aplicação nacional de Gestão de Tesourarias (GT), suportada pelas BD referidas na alínea anterior, desde o início do corrente ano;
   c) A informação recolhida através de um sistema nacional de leitura óptica (CLO) que permite a leitura e o lançamento automático dos dados constantes das folhas de remunerações em suporte de papel, desde o início do corrente mês;
   d) Sistemas nacionais de recepção das declarações das remunerações via internet (DRI) e via suporte magnético (DRD) e respectivos lançamentos;
   e) Os sistemas CLO, DRI e DRD permitirão a disponibilização imediata da indispensável informação ao processamento e pagamento atempado das prestações e, simultaneamente, ao apuramento da dívida declarada e, associados à GT e aos outros sistemas de recolha das contribuições recebidas (vias Multibanco, CTT e bancos), permitirá o apuramento das respectivas contas correntes e a implementação de mecanismos de combate à evasão contributiva;
   f) Uma aplicação nacional do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) que permite o controlo de todo o processo da prestação, desde o deferimento do pedido até ao seu efectivo pagamento;
   g) Um Repositório de Dados Nacionais Estatísticos de Desemprego que possibilita a verificação de eventuais irregularidades, nomeadamente a ocorrência de sobreposições;
   h) Ainda quanto à sobreposição da prestação de desemprego com trabalho remunerado, o IIES também dispõe, no âmbito do sistema de datawarehouse, de um mecanismo vocacionado para este controlo, actualmente implementado apenas no Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Setúbal, como centro piloto, mas que, a curto prazo, terá aplicabilidade nacional, passando-se a dispor de um importante instrumento de combate à fraude;

6. Foi criada e montada uma rede de comunicações própria da SSI, que é adaptada, em cada momento, às necessidades colocadas pelas aplicações, rede essa que suporta o funcionamento e a exploração de todo o sistema de informação;

7. Prevê-se que, até final do corrente ano, seja disponibilizada uma aplicação nacional e única para a prestação de desemprego, que será, inevitavelmente, um instrumento eficaz de controlo e apoio à gestão processual desta prestação;

8. Também até final do corrente e em simultâneo com a entrada em produção da aplicação referida no ponto anterior, será disponibilizado um sistema que efectuará a gestão integral das reposições referentes ao sistema prestacional;

9. Por se reconhecer ser, eventualmente, fastidioso e até, porventura, inoportuno, atento o âmbito específico dos presentes comentários, não se vai aqui referir todo o programa do Novo Sistema de Informação da Segurança Social. Aliás, ele é já do conhecimento desse Tribunal, quer por via de anterior remessa quer por via de explicações fornecidas a auditores, em reuniões realizadas neste Instituto;

10. Relativamente à afirmação repetida de que "a transferência de atribuições no domínio estatístico do IGFSS para o IIES, com efeitos a partir do 2º semestre de 1999, ainda não trouxe, no que respeita a alguns dados essenciais para a análise da evolução do sistema, uma melhoria do esquema de informação, podendo até indiciar-se uma efectiva perda qualitativa", considera-se incorrecta e injusta para o IIES, pelas razões que a seguir de apontam;

11. O IIES passou a ter a competência das estatísticas da Segurança Social – apenas dados físicos, mantendo-se os dados financeiros no IGFSS - a partir do 2º semestre do ano de 1999;

12. O objectivo que foi proposto ao IIES, a partir de Janeiro de 2000, não foi apenas o de assumir as competências anteriormente adstritas ao IGFSS, mas que operasse um conjunto de alterações à metodologia de abordagem das Estatísticas da Segurança Social, de forma a torná-la mais célere, mais fiável e mais robusta, em suma, a criar, efectivamente, um sistema de produção estatística e de apoio à tomada de decisão para a SS;

13. Para esse efeito, foi delineada uma estratégia de reformulação de produção de estatísticas que compreendeu duas fases principais:

    a) Na primeira fase, o IIES, de acordo com a sua estratégia de reformulação das estatísticas da Segurança Social, construiu, há cerca de ano e meio, um repositório único de dados, com a informação proveniente de todos os modelos estatísticos produzidos pelos actuais centros distritais de solidariedade e segurança social (CDSSS), pelo Centro Nacional de Pensões (CNP), pelo IGFSS, pelas Caixas não integradas e pelas outras entidades da SS. Esse repositório é o resultado da aglutinação de toda a panóplia de fontes existentes (ficheiros ASCII, XLS, TXT, listagens de papel, etc);
    b) Deste modo, elaborou-se uma base de dados única e explorável, através de ferramentas próprias de extracção de informação;
    c) É através deste repositório de dados que, actualmente, o IIES assegura a produção de estatísticas do sistema, suportadas pelos modelos estatísticos;
    d) Com este repositório único, ganharam-se várias vantagens, salientando-se a integração quase imediata dos dados recebidos, a precisão nos dados carregados (sempre dependente, obviamente, da qualidade dos dados recebidos), a disponibilização dos dados logo que carregados, bem como a rapidez de resposta a solicitações de dados estatísticos;
    e) É, no entanto, importante salientar que, ao longo do tempo e em resultado da clara "deterioração" dos actuais sistemas de informação dos CDSSS, estes, cada vez mais, se sentem impossibilitados de produzir alguns modelos estatísticos;
    f) Este facto é resultante das actuais plataformas informáticas existentes nos diversos CDSSS e nas regiões Autónomas não permitirem uma exploração efectiva das respectivas bases de dados, tendo, como consequência, a necessidade de elaborar e recorrer a programação AD-HOC, sempre que existem alterações processuais, legislativas ou de outra índole;
    g) Neste contexto, é evidente que a falta de fiabilidade dos dados, a imprevisibilidade dos timings de chegada ao IIES de cada um dos modelos e a impossibilidade de efectuar qualquer tipo de cruzamento entre variáveis são, efectivamente, constrangimentos reais;
    h) A título de exemplo referem-se os casos das plataformas AS400 que, após a reformulação da aplicação de desemprego para o ano 2000, deixaram, pura e simplesmente, de gerar a informação estatística necessária para a elaboração dos modelos estatísticos associados a esta prestação;

i) Na segunda fase, o IIES deveria proceder ao planeamento de uma reformulação da metodologia de produção, análise e divulgação das estatísticas da SS, de forma a superar os constrangimentos atrás referidos, designando este grande projecto de "Sistema de Estatísticas da Segurança Social –SESS";

j) Nestes pressupostos, o IIES encetou o desenvolvimento faseado de um sistema de datawarehouse, que incorpore os dados migrados dos actuais sistemas operacionais, aferidos das principais medidas\subsídíos da SS, possibilitando o abandono progressivo da actual metodologia de produção de estatísticas com base nos modelos estatísticos, conseguindo-se um repositório de dados uniformizados e nacionais (a migração é feita por forma a uniformizar a informação produzida pelas várias plataformas informáticas dos CDSSS);

k) Sobre este repositório de dados está implementada uma ferramenta de suporte à decisão, que permitirá uma total exploração e cruzamento de dados de uma forma simples, rápida e funcional. O acesso à informação estatística estará também simplificado, visto que esta mesma ferramenta permite o acesso a qualquer report pré-definido, via WEB, com ganhos claros, no que respeita à uniformidade de definições e critérios, a nível nacional;

l) Desta forma, libertam-se os CDSSS do trabalho de preenchimento dos modelos estatísticos - trabalho que, como foi referido, é, de dia para dia, cada vez mais difícil de conseguir que seja executado - sem deixarem, no entanto, de ter acesso a esses mesmos dados;

m) Tendo em conta que está a ser desenvolvido um conjunto de novas aplicações nacionais e de uso universal, assentes em bases de dados nacionais, para substituir as actualmente existentes nos CDSSS, o repositório de dados estatísticos passará então a utilizar a nova informação, interagindo com as BD nacionais:

n) Desta forma e no que diz respeito à produção de estatísticas, a transição das aplicações antigas para as novas é feita de uma forma simples, garantindo a continuidade das séries já existentes e, ao mesmo tempo, sem quebras, ao nível da divulgação;

o) No âmbito atrás definido, estão já incorporadas as prestações de Desemprego e de RMG e prevê-se que, até ao final do corrente ano, se disponibilizem, da mesma forma, as estatísticas respeitantes às Prestações Familiares e de Doença e Maternidade e ao Serviço de Verificação de Incapacidade (Temporária e Permanente);

14. Também na área das estatísticas, o IIES, como se deixou referido, está profundamente empenhado em desempenhar bem a sua missão e de contribuir, dessa forma, para a melhoria do funcionamento do Sistema de SS, disponibilizando instrumentos adequados à sua correcta gestão, constituindo-se também como apoio indispensável no eficaz combate à fraude e à evasão contributiva;

15. Sabemos que a melhoria dos sistemas de recolha, análise, tratamento e disponibilização de dados estatísticos está intimamente ligada à melhoria da qualidade do sistema de informação existente;

16. Como se referiu, está a ser criado um Novo Sistema de Informação da Segurança Social, assente em BD nacionais de contribuintes e beneficiários, associadas a um sistema de IDQ de todas as entidades relevantes para a SS, que se materializa em aplicações informáticas nacionais, únicas e de uso universal e que correm numa adequada rede nacional de comunicações para toda a SS;

17. Quando este sistema estiver concluído, serão desactivados os sistemas actualmente existentes nos CDSSS e nas outras entidades que integram o Sistema de Segurança Social;

18. Nessa altura, dispor-se-á de um Sistema de Informação fiável e moderno e de estatísticas globais e completas de todas as áreas de negócio da SS;

IIES - Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade

Ministério da Segurança Social e do Trabalho

19. Até lá, serão introduzidas, em cada momento e tendo presente o binómio custo-benefício, as adaptações e as correcções indispensáveis ao melhor funcionamento possível do Sistema de Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos,

P/ O Presidente do Conselho Directivo,

DGTC 31 05'02 13194

rof. Dr. Cavaco Silva, n.º 17 - 3º - Edifício Ciência I – Taguspark 2780-920 Porto Salvo Tel. 21 423 00 00 Fax: 21 423 00



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 31/05/02

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		28.MAI02 06571

ASSUNTO **PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2000 – CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2000**

O Anteprojecto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2000, na parte referente ao Rendimento Mínimo Garantido e no que respeita às questões que resultam de atribuições do IDS, suscita as seguintes considerações:

1. Diferenças dos dados físicos de execução:

Os dados apresentados nos Quadros 1, 6 e 3, referentes ao nosso ofício nº 13229 de 08/Outubro/2001, estão correctos.

Quanto ao Quadro 3, por lapso não foi salientada a nota justificativa, chamando a atenção para o facto de que ao nível da caracterização etária e por sexo, os dados disponíveis não contemplam todos os Beneficiários, por persistirem na altura algumas anomalias no tratamento da informação. Esta nota justificativa está aliás presente no Relatório de Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários de Dez/2000, acompanhando os quadros de caracterização dos Titulares e Beneficiários.

Quanto ao Quadro 6 e texto anexo, a Lei do Rendimento Mínimo Garantido define como dispensados de disponibilidade activa para Inserção Profissional, os beneficiários com situação pessoal ou familiar que implique, transitória ou definitivamente, que o Processo de Inserção Social possa concretizar-se sem a Inserção Profissional. Sendo assim, qualquer beneficiário que esteja na situação de dispensado de Inserção Profissional, pode também estar a frequentar Acções de Inserção das outras Áreas. Em conclusão, o número de Acções de Inserção frequentadas pelos Beneficiários e o número de Beneficiários dispensados de Inserção Profissional, se somados, não representam necessariamente o universo total de beneficiários.

Rua Castilho, nº5 - 3º · 1250-066 LISBOA · Telef. 21 318 49 00 - Fax 21 313 95 59

2. O Anteprojecto de Parecer reflecte de forma muito precisa a realidade do RMG, nomeadamente quanto à evolução da medida nos seus aspectos centrais, bem como quanto à caracterização dos titulares, beneficiários e famílias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

(Edmundo Martinho)

Rua Castilho, nº 5 - 3º • 1250-066 LISBOA
Telef. 21 318 49 00 • Fax: 21 313 95 59
E-mail:ids@seg-social.pt
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

DGTC 29 05'02 13113

SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria I
Em 03/06/02

Ex.mo Senhor
M. I. Auditor-Coordenador,
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Porto,
		[illegible]	2002.05.28

ASSUNTO: Parecer sobre a conta geral do Estado de 2000 – conta da Segurança Social de 2000

Cumprimentos,

Em resposta ao vosso pedido de parecer sobre o assunto em epígrafe, designadamente versando os pontos 12.12.1 e 12.12.2 (parte) do ante-projecto de parecer sobre a conta da Segurança Social de 2000, oferece-nos tecer os seguintes comentários:

1. O Instituto de Gestão de Fundos da Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) gere, em regime de capitalização, a carteira de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). As contas reportadas ao ano 2000 consolidam os activos do IGFCSS, destinados à prossecução da actividade de sociedade gestora, com os activos do FEFSS que consubstanciam a reserva de estabilização do sistema público de Segurança Social.

   No ano em análise, o IGFCSS não foi consolidado na Conta da Segurança Social tendo sido tratado como um fundo e serviço autónomo, reportando à Direcção Geral do Orçamento. Só a partir da elaboração do Orçamento da Segurança Social para 2002 é que, por opção política, o orçamento do IGFCSS (contendo a actividade de investimento do FEFSS) passou a integrar o Orçamento da Segurança Social, considerando-se o IGFCSS como uma Instituição de Solidariedade e Segurança Social.

2. O FEFSS, em 2000, foi alimentado por transferências relativas aos excedentes da execução orçamental da Segurança Social e por verbas resultantes da alienação de património imobiliário da Segurança Social. Sobre estas últimas, e por referência ao número 4 do ponto 11., temos a referir que o IGFCSS não tem forma de apurar a decomposição, mencionada naquele ponto do parecer, nem a data da originação das verbas que lhe são transferidas, pelo que não tem forma de controlar o mencionado atraso nas transferências destinadas ao FEFSS.

DGTC 31 05'02 13312

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
v. de França, 256 - 7º - Sala E 7.1 Edifício Capitólio - 4050-276 PORTO - Tel. 22 830 29 63 - Fax 22 830 29 50

3. Relativamente ao total de 134,9 milhões de contos de transferências recebidas em 2000 e ao critério de especialização dos exercícios seguido pelo IGFCSS, referidos no ponto 12.12.1 (págs. XII.150), sublinha-se que o IGFCSS utiliza o critério de contabilização de acordo com a data-valor de lançamento dos fundos nas contas do IGFCSS/FEFSS, momento a partir do qual os mesmos estão disponíveis para investimento. Esta opção, no que se refere ao ano 2000, pode interferir na reconciliação de verbas transferidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) designadamente *em 31.12.1999* (1 milhão de contos) creditadas com data-valor de 03.01.2000 e em 31.12.2000 (2,7 milhões de contos) creditadas com data-valor de 02.01.2001.
4. Ainda no mesmo ponto 12.12.1 (págs. XII.150), temos a referir que o montante de resultados líquidos referentes ao ano 1999 está subtraído do montante apurado no período de 09.11.1999 e 31.12.1999, pelo que o valor global do ano 1999 é de 16,3 milhões de contos.
5. Relativamente ao quadro XII.100, convém notar que nos valores apresentados, além de se excluir os custos de estrutura, as disponibilidades e as aplicações de curto prazo, exclui-se também os juros a receber.
6. Relativamente aos comentários inseridos no mesmo ponto mas sobre *investimentos financeiros em imóveis* (págs. XII.153), temos a referir que, de facto, em 2000 ocorreu uma alteração em termos físicos no património detido pelo FEFSS, originada pela aquisição do edifício "Ciência I" no Taguspark em Oeiras pelo valor de 2.975.110 contos (contrato visado pelo Tribunal de Contas - processo nº 2753/00, objecto de ofício refª DECOP/UAT II/13367/00, de 8 de Novembro), pelo que o valor imputado ao "Edifício Castilho" apenas foi reavaliado em 70 mil contos.

Com estes comentários esperamos ter colaborado na explicitação dos termos do ante-projecto de parecer que nos foi amavelmente enviado, assim como quanto ao enquadramento da actividade e das opções de registo assumidas pela gestão do IGFCSS.

Sem mais de momento, apresentamos a V. Ex.a os nossos melhores cumprimentos, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que entendam por convenientes.

p/ O Conselho Directivo,

Henrique Cruz