Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2001
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*

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, 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, Tereza Nunes e Zaida Sousa.*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

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 João Caldas, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália da Costa Barbosa, Pedro Santos, Tiago de Moura Gonçalves e Umbelina Pires.*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *PIDDAC e Fluxos Financeiros com a União Europeia*

Conselheiro Relator: *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 Maria C. Silva, António Marques do Rosário, Carla Bastos Roldão, Humberto José Gomes, Jorge Trindade, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Ferreira Gomes, Maria Ivone Mendes, Maria Joana Lorena de Sèves, Teresa Estrela R. Lopes e Teresa Garrido.*

Apoio Informático: *Kátia Lorena M. Nobre*

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, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor dos Reis Domingos, contando ainda com a participação de Gaspar Cardoso da Costa e Marina Pinto da Fonseca.*

Revisão do Volume I: *Luís Queimado e Gisela de Oliveira Dias*

Apoio informático geral: *Paula Fonseca, Sandra Veloso, Armando Antunes e Nuno Ramalho*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

ÍNDICE

ÍNDICE

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES 11
VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 11
ÂMBITO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 14
I – PROCESSO ORÇAMENTAL 14
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA 15
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA 20
IV – INVESTIMENTOS DO PLANO 28
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS DIRECTA OU INDIRECTAMENTE PELO ESTADO 35
VI – DÍVIDA PÚBLICA 44
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO 52
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA 57
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA 59
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O OE E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL (SPE) 60
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA 62
XII – SEGURANÇA SOCIAL 76
SÍNTESE CONCLUSIVA 94

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Tribunal de Contas, nomeadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social.

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 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 do Tribunal sobre a Conta relativa ao ano económico de 2001, remetida pelo Governo em 26 de Dezembro de 2002.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, é de salientar que a informação sobre o acompanhamento da execução orçamental disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) continuou no ano em apreço a revelar falta de consistência e fiabilidade, quer em relação à receita quer à despesa, com a agravante de, relativamente à receita, a mesma ser remetida ao Tribunal extemporaneamente, sendo de salientar que o envio da mesma relativa a 2001 ocorreu já no decurso de 2002.

Face a esta situação, torna-se necessário que, para além da disponibilização numa base regular, sejam desenvolvidos pela DGO procedimentos de validação da informação, antes do envio ao Tribunal de Contas, por forma a conferir-lhe fiabilidade.

Neste contexto, o Tribunal salienta que, na ausência de informação credível sobre a execução orçamental, não será viável o cabal desempenho das suas atribuições no tocante ao respectivo acompanhamento, com evidentes repercussões, também, na preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

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 e dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 41.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

VISÃO GLOBAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

No quadro seguinte apresentam-se, de forma agregada, de acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado respectiva, os valores das previsões constantes dos orçamentos, inicial e final, para 2001, bem como os correspondentes valores de execução, na receita e na despesa:

(em milhões de contos)

Receita	OE Inicial	OE Final	Execução	Despesa	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	6 052,5	5 659,9	5 555,6	Despesas correntes	6 000,4	5 956,0	5 904,3
Receitas de capital	2 743,2	3 648,0	3 302,1	Despesas de capital	2 883,7	3 456,9	3 043,3
Recursos próprios comunitários	39,2	39,2	36,3				
Reposições não abatidas nos pagamentos	49,1	65,8	53,6				
Contas de ordem	234,5	246,2	147,3	Contas de ordem	234,5	246,2	147,3
Total	**9 118,5**	**9 659,1**	**9 095,0**	**Total**	**9 118,5**	**9 659,1**	**9 095,0**

Pela análise dos valores constantes deste quadro verifica-se que, em regra, as alterações introduzidas ao orçamento inicial aproximaram as previsões finais das tendências registadas na execução. Exceptuam-se apenas as Contas de Ordem, corrigidas em alta no orçamento final, e que, contudo, apresentaram um baixo grau de execução, inferior a 60%, à semelhança, aliás, do que se tinha já verificado no ano transacto.

Nos restantes agrupamentos e rubricas, observam-se taxas de execução elevadas, destacando-se as das receitas e despesas correntes, próximas dos 100%, seguindo-se as receitas e despesas de capital, na ordem dos 90%.

O resultado final da execução orçamental, bem como a variação registada em relação ao ano anterior, de acordo, também, com os valores constantes das Contas Gerais do Estado respectivas, foi o que se apresenta no quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2000	2001	Valor	%
Total da receita cobrada	8 373,5	9 095,0	721,4	8,6
Empréstimos utilizados	2 062,8	3 128,3	1 065,5	51,7
Total da receita efectiva	**6 310,7**	**5 966,7**	**- 344,1**	**- 5,5**
Total da despesa efectuada	8 373,5	9 095,0	721,4	8,6
Amortizações da dívida pública	1 560,1	2 232,2	672,1	43,1
Total da despesa efectiva	**6 813,4**	**6 862,8**	**49,3**	**0,7**
Défice da CGE	**502,7**	**896,1**	**393,4**	**78,3**

Como se verifica, a Conta Geral do Estado registou em 2001 um défice de 896,1 milhões de contos, o que representa um forte agravamento, superior a 78%, relativamente ao registado em 2000, devido, principalmente, a uma acentuada quebra das receitas efectivas, - 344,1 milhões de contos, 5,5%, mas também a um crescimento das despesas efectivas no valor de 49,3 milhões de contos, 0,7%.

De assinalar, igualmente, um importante acréscimo das amortizações da dívida pública, de cerca de 43%, 672,1 milhões de contos.

Comparando com as previsões orçamentais, verifica-se que valor do défice apurado na execução foi ligeiramente inferior, em 27,2 milhões de contos, ao previsto no orçamento final (923,3 milhões de

contos), mas muito superior, em 418,5 milhões de contos, ao que se encontrava implícito no orçamento inicial (477,6 milhões de contos).

Todavia, os valores referidos devem ser encarados com reserva, porquanto, 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, e, em particular no tocante à receita, sobre o respectivo modelo de contabilização, 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, ao défice.

No que respeita à execução global do PIDDAC, que implicou uma despesa de 942,6 milhões de contos, representando 75,9% 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 26,3 milhões de contos transferidos para serviços com autonomia administrativa ou autónomos que não foram utilizados durante o ano económico de 2001.

A variação entre 2000 e 2001 dos valores globais relativos à execução orçamental da Conta da Segurança Social teve a sua expressão como segue:

(em milhões de contos)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2000	2001	Valor	%
Saldo do ano anterior (1)	108,0	104,6	(3,4)	-
Total da receita	2.519,9	2.743,9	224,0	8,9
Total da despesa processada	2.480,8	2.763,9	283,1	11,4
Saldo das receitas e despesas	39,1	(20,0)	(59,1)	-
Saldo Total	**147,1**	**84,6**	**(62,5)**	**(42,5)**

(1) Valor convencionado
Fonte: CSS/00 e CSS/01

Quanto a 2001, apesar da dinâmica de mudança nos aspectos jurídicos e institucionais, bem como no sistema de informação que suporta o sector em geral e a execução orçamental em particular, têm de manter-se as reservas constantes de Pareceres antecedentes no que respeita aos princípios e métodos que informam o respectivo processo, nomeadamente no que respeita à dicotomia existente nos critérios de inscrição das receitas e despesas, bem como à metodologia de apuramento dos saldos de execução orçamental.

Mais concretamente, além do facto de o saldo de abertura ser convencionado e não ser passível de conciliação com o saldo de encerramento do ano anterior, suscita reservas o cumprimento do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, Lei de Bases da Segurança Social, dado que foi parcialmente efectuado por via da entrega à Segurança Social de activos financeiros, o que implicou igualmente que as despesas correspondentes dos Regimes não Contributivos ou Equiparados e do Regime Especial de

Segurança Social das Actividades Agrícolas fossem afinal suportadas por receitas do regime geral da Segurança Social.

Mantêm-se como fenómenos persistentes o crescimento da dívida de contribuintes, bastante acentuado em 2001 quando em comparação com os exercícios anteriores, com efeitos directos na execução orçamental, e, numa escala mais reduzida, o aumento das prestações sociais indevidas, ambos reflexo das dificuldades do aparelho administrativo do sistema.

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 explicar, 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 2001.

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

De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2001 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir sistematizadas:

- *Alterações que aumentaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada* em cerca de 540,6 milhões de contos (+5,9%), em resultado da abertura de créditos especiais (+690,3 milhões de contos, valor que inclui 570 milhões de contos referente ao acréscimo nos *passivos financeiros*), autorizados pelo Governo e, em sentido contrário, das modificações introduzidas pela Lei n.º 85/2001 (-149,75 milhões de contos). Através dessa Lei e da Lei n.º 4/2002 (leis rectificativas do Orçamento do Estado) e da abertura de créditos especiais, as receitas efectivas

previstas foram reduzidas em cerca de 475,1 milhões de contos, enquanto as dotações para despesas efectivas foram reduzidas apenas em cerca de 29,4 milhões de contos, o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (cerca de 477,6 milhões de contos) em aproximadamente 445,7 milhões de contos (93,3%) (cfr. ponto 1.3.1).

- *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 5.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 111,7 milhões de contos (menos 81 milhões de contos do que no ano anterior), foi quase integralmente utilizada no reforço de outras dotações (99,5%), sendo de destacar o reforço de dotações relativas a despesas com pessoal (cerca de 76,4 milhões de contos, representando aproximadamente 71,7% da dotação provisional utilizada) (cfr. ponto 1.3.2).

- *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, 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 1.018,8 milhões de contos (cfr. ponto 1.3.3).

- *Alterações de natureza funcional*: em resultado das alterações orçamentais decorrentes da Lei n.º 85/2001, da abertura de créditos especiais e da distribuição da dotação provisional e das efectuadas ao abrigo do referido art.º 5.º, foram reforçadas essencialmente as dotações com as classificações funcionais: 4.01 – "Operações da dívida pública" (+570 milhões de contos), 1.02 – "Defesa Nacional" (+40,6 milhões de contos) e 2.01 – "Educação" (+39,2 milhões de contos) (cfr. ponto 1.3.4).

- *Alterações de natureza económica*: em resultado de todas as alterações orçamentais ocorridas, o orçamento para *despesas correntes* sofreu um decréscimo de 44,4 milhões de contos (-0,7%), enquanto que em relação às *despesas de capital* se verificou um reforço de 573,3 milhões de contos, dos quais 570 milhões de contos afectos à amortização de dívida. Ao nível das *despesas correntes* salienta-se o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 92,6 milhões de contos (+4,5%), dos quais 76,4 milhões de contos por via da *dotação provisional*, o que, mais uma vez, revela uma deficiente previsão e especificação dessas despesas. Relativamente à receita orçamentada, com excepção de *passivos financeiros, outras receitas correntes*, *reposições não abatidas nos pagamentos* e *contas de ordem,* foram reduzidas as previsões para as restantes receitas, especialmente de *impostos indirectos* (-207,3 milhões de contos) e de *impostos directos* (-140,3 milhões de contos) (cfr. ponto 1.3.5).

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

A) Âmbito da verificação

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001 encontra-se suportado pela análise do respectivo modelo de contabilização, pela análise dos resultados globais da Conta e pela realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar a qualidade da informação relativa a reembolsos processados pelos serviços centrais das alfândegas, a reembolsos de

impostos sobre o valor acrescentado e ao sistema central de impostos sobre o rendimento, no âmbito da receita em execução fiscal.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado assenta numa estrutura que compreende o seguinte conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização:

- Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado
- Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela gestão da Tesouraria do Estado
- 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
- 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 manteve na Conta de 2001 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 na aplicação informática utilizada desde 1993 para o efeito, constituindo uma base de dados cuja informação definitiva só foi remetida ao Tribunal de Contas em 22 de Novembro de 2002.

B) Conclusões e recomendações

1. A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001 leva o Tribunal de Contas **a manter uma posição de reserva** sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação, contrariando 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 2.3).

2. Verificando-se a manutenção do processo de contabilização e do sistema informático utilizados em anos anteriores, situação que também merece **apreciação desfavorável,** o Tribunal de Contas continua **a recomendar** que o registo das receitas passe a ser efectuado num sistema informático que garanta, pela acção de um efectivo e permanente controlo, a conciliação integral dos dados relativos à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação sobre os correspondentes recebimentos e pagamentos (cfr. ponto 2.2).

3. A análise da informação relativa à execução orçamental da receita de 2001, remetida pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal de Contas ao longo dos anos de 2001 e 2002 e a sua comparação com a informação contida em publicações daquela Direcção-Geral (Contas Provisórias e Boletim Informativo de Execução Orçamental) permitiu concluir que, até ao encerramento da Conta Geral do Estado (que ocorre cerca de um ano após o fim do exercício económico), **todos os valores são provisórios** e instáveis, o que invalida qualquer análise intercalar dos mesmos e põe em causa o exercício das competências do Tribunal de Contas em matéria de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.

O Tribunal **entende** que a informação que lhe é remetida ao longo do ano **deve** ser completa e coerente, devendo, para isso, serem estabelecidos prazos vinculativos, não só para a disponibilização da informação à DGO, por parte dos serviços intervenientes no processo, mas também para que esta Direcção-Geral, responsável pelo controlo da execução orçamental, proceda à validação da coerência e integralidade da mesma. (cfr. ponto 2.2).

4. 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.

   Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas **entende** que não se verificou a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, mas a aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro continuarão a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime (cfr. ponto 2.3).

5. As receitas por cobrar no final de 2001 e as receitas cobradas líquidas inscritas na Conta Geral do Estado são inferiores às registadas pelos respectivos serviços administradores em 731 mil contos e 4,318 milhões de contos, respectivamente; estas divergências constituem um dos motivos da **apreciação desfavorável** do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida naquela Conta.

   O facto de ambos os sistemas de contabilização conterem valores errados, incompletos ou desactualizados, constitui outro motivo para a referida apreciação desfavorável pelo Tribunal de Contas.

   Os valores da Conta relativos ao pagamento de reembolsos de impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado são, respectivamente, superiores em 475 mil contos e inferiores em 85 mil contos aos registados pelos respectivos serviços administradores. Estes desvios são também um indicador 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 2.3).

6. 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 2.3).

7. A cobrança inscrita nas tabelas do serviço administrador dos impostos sobre o rendimento obtida pelas tesourarias de finanças, é inferior em 1,7 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 exercido através do modelo de contabilização, tanto mais que se verifica numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério de Finanças (cfr. ponto 2.3).

8. Em cumprimento de despacho do Ministro das Finanças foram incluídos na Conta de 2001, 20,6 milhões de contos de receitas que tinham prazo de pagamento voluntário findo em 31 de Dezembro desse ano, mas só foram cobradas nos dois primeiros dias de 2002; apesar da operação em causa não ter afectado a posição da tesouraria do Estado, a falta de qualquer referência à natureza excepcional desta transferência ou de quaisquer outras operações similares, compromete a fiabilidade da informação inscrita na Conta Geral do Estado, colocando em causa o processo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo (cfr. ponto 2.3).

9. No Parecer sobre a Conta de 1999, o Tribunal **considerou ilegal** a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e associadas à compensação de dívidas através da retenção de valores a reembolsar aos respectivos devedores, tendo recomendado o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços de finanças da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que fosse necessário substituir as contas a encerrar.

   Apesar de todas as entidades envolvidas neste processo concordarem com esta posição, o valor dos saldos das referidas contas, no final de 2001, excedia 3,8 milhões de contos (a que correspondeu um crescimento superior a 22% face ao final de 2000) **só tendo sido possível** dar início ao processo de transferência dos fundos depositados nessas contas para a conta do Tesouro criada para o efeito, em Dezembro de 2002 (cfr. ponto 2.3).

10. O processo de contabilização das receitas **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. pontos 2.3 a 2.5).

11. No âmbito dos reembolsos processados pelos serviços centrais da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo foram abatidos à receita do Estado 252,3 mil contos para pagamento de um reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro; esta operação que se consubstanciou na transferência daquele valor para a conta do Fundo, foi justificada pela insuficiente cobrança de receitas que, conforme o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, se destinam ao pagamento de suplementos aos funcionários daquela Direcção-Geral.

    O Tribunal de Contas **considera** que a operação em causa não prefigura a natureza de reembolso, uma vez que não se trata de fazer retornar à esfera da referida entidade importâncias que tenham sido indevidamente consideradas em receita do Estado, **entendendo** que o abate à receita para financiar despesas, não só contraria o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, como viola o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da mesma Lei, na parte que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade.

    O Tribunal **entende** ainda que, sendo o insuficiente aprovisionamento da conta do Fundo de Estabilização Aduaneiro uma constante nos últimos anos, se deverá proceder à inscrição no Orçamento do Estado, de dotação suficiente para fazer face às despesas daquele Fundo (cfr. ponto 2.4).

12. Em cumprimento de Despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Assuntos Fiscais, de 30 de Abril de 2002, foram incluídos na Conta Geral do Estado de 2001 os reembolsos e restituições de Imposto sobre o Valor Acrescentado, emitidos em 26 de Dezembro de 2001, de valor superior a 32, 5 milhões de contos, cujo pagamento ocorreu já em 2002.

    A aplicação daquele despacho implicou, apenas para as operações realizadas em 26 de Dezembro de 2001, a adopção de procedimento diferente do usual o que, **no entender do** Tribunal de Contas, fere o princípio da consistência.

    Invocando o entendimento do Tribunal de Contas, sobre o processo de contabilização dos reembolsos e restituições, o Despacho dos Secretários de Estado apenas respeita aquele entendimento para os reembolsos emitidos num determinado dia, continuando a permitir a aplicação do procedimento habitual, contrário ao entendimento do Tribunal de Contas, para as operações efectuadas nos restantes dias do ano.

    O Tribunal **recomenda** que seja utilizado um procedimento uniforme na contabilização de reembolsos e restituições, evitando-se a "necessidade" de recurso a despachos pontuais (por regra no final do ano), em sede de alguns impostos (cfr. ponto 2.5).

13. De acordo com informação proveniente do sistema central do serviço administrador de impostos sobre o rendimento, em 11 de Outubro de 2002 encontravam-se com certidão de dívida por regularizar, 507.602 liquidações emitidas até final de 2001, a que correspondia uma quantia exequenda superior a 684,1 milhões de contos, nos quais se incluem 5,3 milhões de contos de liquidações cujo código de situação as identifica como cobradas ou anuladas totalmente.

    Refira-se ainda que parte significativa desta dívida foi objecto de reclamação graciosa ou de impugnação judicial e que se tem vindo a constatar a anulação de parte também significativa da dívida reclamada ou impugnada, não devendo, por isso, assumir-se o valor em dívida como sendo susceptível de cobrança quase integral (cfr. ponto 2.6).

14. Os resultados apurados na auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento originam a emissão de uma **opinião desfavorável** quanto à qualidade da informação residente naquele sistema, porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis (cfr. ponto 2.6).

15. O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal, efectuado no sistema central, apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local. Esses desvios ficaram, essencialmente, a dever-se a desactualização no registo dos dados em ambos os sistemas, que se traduziram em dívidas abatidas na aplicação local que ainda se encontravam activas no sistema central por falta de integração na base de dados central, das anulações ou dos pagamentos das dívidas, dívidas remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem que essa alteração tivesse sido registada no sistema central e dívidas com pagamento ou anulação já registados no sistema central, sem que, no entanto, tivesse sido efectuada a actualização ao nível local.

    Verifica-se, assim, falta de uniformidade, compatibilidade e de coordenação entre os procedimentos e os sistemas de informação existentes no sistema central e sistemas locais, sobre pagamentos e anulações, no âmbito dos processos de execução fiscal que originam desactualizações e incorrecções dos registos e evidenciam desajustamentos na estrutura do controlo interno.

O Tribunal de Contas **recomenda,** por isso, que sejam tomadas medidas que criem ou tornem mais eficazes os mecanismos de controlo, de validação, e de alerta e segurança no sistema informático central, de forma a evitar a prescrição das dívidas tributárias e a caducidade das liquidações bem como a manutenção prolongada no tempo da situação das liquidações (cfr. ponto 2.6).

16. O Tribunal **recomenda** ainda que deverá ser integrado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento um módulo de contabilização que assegure a prestação de informação fiável e tempestiva para a Conta Geral do Estado. A recolha de dados para o sistema central de impostos sobre o rendimento deverá ser efectuada, com garantia de fiabilidade e segurança, até 15 dias após o período mensal da ocorrência dos factos. Para o efeito, a recolha da informação sobre cobranças e anulações efectuadas em processos de execução fiscal deve incluir todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação dos respectivos documentos de cobrança e de anulação (cfr. ponto 2.6).

17. No entendimento do Tribunal de Contas, o desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade que envolve a área das execuções fiscais continua a ser necessário, para exercer um controlo prévio e rigoroso da situação das dívidas, por parte dos serviços que liquidaram as receitas e que emitiram as respectivas certidões, no sentido de assegurar a efectividade das mesmas (serem devidas e não estarem cobradas nem anuladas). A existência de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da Direcção-Geral dos Impostos, que apresentasse dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) da dívida e da possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitiria opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e a rentabilização dos recursos existentes (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) nos organismos sem autonomia financeira, da atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, passados que estavam, em 2001, onze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a "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.

Em 2001, tal como nos anos anteriores, não estava instituído qualquer procedimento na contabilidade pública que permitisse o levantamento sistemático dessas situações. Assim, na Conta, não existem dados sobre o montante dos encargos de anos anteriores pagos por conta do OE/2001, nem sobre os encargos transitados para o ano seguinte, designadamente os vencidos que não foram pagos por insuficiente dotação orçamental ou outro motivo.

Os dados, ainda provisórios, referentes à execução orçamental de 2002, ano em que foi criada uma "actividade" para identificar as despesas referentes a "compromissos assumidos em anos anteriores", indicam que esses pagamentos ascenderam a 382,2 milhões de contos, relativamente aos serviços integrados do Estado, e a 79,7 milhões de contos, quanto aos serviços e fundos autónomos. É legítimo admitir que a maior parte desse montante diga respeito a encargos assumidos em 2001 e que transitaram em dívida para 2002, embora a informação existente não permita esse apuramento, nem esteja assegurado que todos os organismos registaram devidamente o pagamento de tais encargos.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, conforme se tem vindo a evidenciar nos Pareceres do Tribunal verifica-se, designadamente nos casos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do porte pago, a liquidação de tais encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2001:

- De acordo com a informação constante do relatório da auditoria à situação financeira do SNS, aprovado pelo Tribunal, que destaca a falta de fiabilidade dos elementos económico-financeiros residentes nas bases de dados das instituições integradas no SNS, o défice do exercício de 2001 do SNS terá ascendido a 256,5 milhões de contos, a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores (345,2 milhões de contos).

  Em 2001, foram regularizadas responsabilidades no montante de 290,0 milhões de contos, à margem do orçamento, ascendendo ainda, por esse facto, o défice acumulado, em 31/12/2001, a 311,7 milhões de contos.

- Relativamente ao porte pago, em 2001, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 33,0% (cerca de 0,9 milhões de contos) do total dos encargos facturados ao Estado nesse ano (cerca de 2,8 milhões de contos), tendo, no último quinquénio, essa percentagem variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). O montante da dívida acumulada aos CTT, e por estes confirmada, em 31/12/2001

ascendia a cerca de 4,2 milhões de contos, o que representa uma redução de 1,4 milhões de contos (-25,4%) relativamente à dívida acumulada em 31/12/2000.

Tal deveu-se ao facto de, em 2001, ter sido regularizada, à margem do orçamento, por operações específicas do tesouro, parte da dívida contraída até 31/12/1999, no montante de 3.272 milhares de contos (1.449,8 milhares de contos relativos a 1998 e 1.822,2 milhares de contos referentes a 1999).

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. 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 (cfr. ponto 3.1 a)).

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, e que, em regra, são superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

As verbas orçamentais 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), podendo, também, em certos casos, transitar como saldo de gerência na posse do serviço.

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" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à abertura de créditos especiais ou a transitar como saldo de gerência para o ano seguinte

Nos Programas do PIDDAC com co-financiamento 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 14.º do art.º 5.º da Lei do Orçamento para 2001). Em 2001, as verbas repostas para integração nas dotações do Cap. 50 do OE/2001, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior, totalizaram 1,5 milhões de contos.

Além das verbas repostas do Cap. 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" (35,2 milhões de contos). Assim, o total das verbas repostas, constituindo uma sobrevalorização da despesa do OE/2000 para a abertura de créditos especiais em 2001, aumentando a receita orçamental deste ano, ascendeu a 36,7 milhões de contos.

Nos últimos cinco anos, 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.

Relativamente às verbas orçamentais inscritas no Cap. 50, além do mecanismo da requisição de verbas orçamentais para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, a partir de 2000 foi permitido outro procedimento susceptível de aumentar a requisição de verbas orçamentais em excesso, pelos serviços e fundos autónomos, uma vez que o saldo das verbas requisitadas e não utilizadas pode transitar como saldo de gerência para o ano seguinte na posse do serviço, para a sua integração no orçamento privativo no ano seguinte.

Destaca-se que o classificador económico das receitas dos serviços e fundos autónomos não distingue a proveniência dos saldos de gerência transitados, isto é, não distingue o saldo de verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas do saldo de receitas próprias, pelo que se recomenda a sua revisão, no sentido dessa distinção. Assim, os dados das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos constantes da Conta Geral do Estado não permitem quantificar esse montante de verbas orçamentais requisitadas em excesso. Num caso analisado, o saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para "Investimentos do Plano" na posse do Instituto Nacional do Desporto e não utilizadas era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou, agora, para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas na Conta Geral do Estado. (cfr. ponto 3.1 c)).

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

Constituindo também um processo continuado, ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Cap. 60 – "Despesas

Excepcionais" para contas específicas do Tesouro 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 "Saldos do Cap. 60 do OE/2001", ao abrigo dessa disposição, representou um acréscimo de despesa em 3,9 milhões de contos (cfr. ponto 3.1 d)).

1.5. Transferências para a Segurança Social em espécie

Por força da Lei de Bases da Segurança Social, incumbem ao Estado determinadas obrigações em matéria de financiamento das prestações da segurança social no âmbito dos regimes não contributivos, fracamente contributivos e da acção social. Ao abrigo da alínea e) do n.º 3 do art.º 61º da Lei do Orçamento do Estado para 2001, essas obrigações foram parcialmente satisfeitas por transferência de títulos do Estado (43,31 milhões de contos).

O procedimento previsto na LOE permitiu, assim, diminuir a despesa corrente em montante igual ao valor dos títulos transferidos para a segurança social, já que a correspondente transferência se concretizou, nessa parte, em espécie, e não em termos de fluxos financeiros como uma dotação orçamental susceptível de ser directamente utilizada na finalidade prevista na referida Lei de Bases, de acordo com as regras previstas de Contabilidade Pública. Assim, o Orçamento do Estado, como previsão de fluxos em numerário de todas as receitas e despesas, ao não compreender a inscrição da despesa em questão pelo seu valor integral, cria uma situação de desorçamentação e consequente subavaliação do défice orçamental, por violação do disposto no artigo 3º da Lei n.º 6/91, então vigente.

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 2001, passados que estavam onze 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 2001, estavam integrados no RAFE, para o processamento das despesas de funcionamento, 9,9% dos organismos com autonomia administrativa (199 organismos) e 42,7% processavam as suas despesas inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano" (PIDDAC) (79 organismos). Note-se que dos 18 Ministérios apenas em três se verifica a integração total.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC e SIC/PIDDAC) nos serviços de todos os Ministérios, pelo que o atraso na sua aplicação ficará a dever-se à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas 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.

Como se destacou no Parecer sobre a CGE/2000, vários organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, aos quais era aplicável a regra dos 2/3 das receitas próprias, não cumpriam esse preceito nesse ano e, de acordo com o apuramento efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal tendo por base as contas de gerência dos serviços e fundos autónomos de 2000 e de 2001, cujos extractos constam do Volume II da respectiva CGE, 52 não a cumpriam nesses dois anos consecutivos.

Se bem que em 2001 não se tenham registado progressos na aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública sobre a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, refira-se que a situação actual é bastante diferente, face ao estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para 2003 sobre a passagem para o regime de autonomia apenas administrativa de 42 organismos até então com autonomia administrativa e financeira. (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, 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 de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2001 apenas fecharam contas em POCP 42 serviços e fundos autónomos (mais 30 do que no ano anterior).

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", torna-se imperiosa a 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 controlam apenas parcialmente a utilização desses recursos 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 estavam, em 2001, integrados no novo regime de administração financeira do Estado e considerando a 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 - deveria ter sido dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, pelos serviços não integrados em Contas de Ordem (cfr. ponto 3.2 d)).

3. Evolução da despesa

Com as reservas e observações antes apontadas, a despesa do subsector Estado, registada na Conta, totalizou 9.095,0 milhões de contos, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, 9.144,8 milhões de contos, deduzido de 49,9 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (49,7 milhões de contos) e em 2002, retroagidas ao ano 2001 (0,2 milhões de contos).

- ◊ O total da despesa orçamental representou em relação ao ano anterior um acréscimo de 721,5 milhões de contos (+8,6%), que resultou essencialmente do aumento dos *passivos financeiros*, em 672,1 milhões de contos, das *despesas com pessoal*, em 156,1 milhões de contos, e das *transferências correntes para administrações públicas*, em 146,5 milhões de contos, embora as *transferências de capital* para esse sector tenham diminuído 323,0 milhões de contos.
- ◊ A despesa efectiva (que não inclui os encargos com a amortização da dívida), em 2001, ascendeu a 6.862,8 milhões de contos, o que representou um acréscimo de 0,7% (+49,4 milhões de contos) (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 1.354 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 393 (29,0%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (54,5% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (50,0%) e da Justiça (47,7%).

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;
- ◊ 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, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

Embora se tenha assistido a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, **mais uma vez se recomenda** a implementação de procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz (cfr. ponto 3.3.3).

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

Embora não constitua um mapa obrigatório da Conta Geral do Estado, a "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", elaborada pela DGO, tem vindo a constar do Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE.

Do total das despesas aí evidenciadas (10.461,8 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 41,6% pelo Estado (4.356,8 milhões de contos), 35,1% pelos serviços e fundos autónomos (3.675,2 milhões de contos), totalizando a Administração Central 76,8% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 23,2% (2.429,9 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" (cfr. ponto 3.4).

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

A) Âmbito da verificação

Em cumprimento do disposto na al. e) do nº 1 do art. 41º 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.

No desenvolvimento desta acção teve-se em atenção o quadro normativo relativo ao PIDDAC no seu enquadramento constitucional, legal e comunitário, bem como a previsão e a execução financeira globais. A análise incidiu sobre a execução reflectida na CGE, segundo os documentos elaborados pela DGO, e a execução, por sectores do Cap. 50 e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP. O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses relativas aos seguintes relatórios:

- ♦ Acção instrumental "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários", orientada para, através do conhecimento e do acesso aos dados residentes nos Sistemas de Informação da DGO, DPP, DGDR e DGT, criar na DGTC as condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação e IFOP) e Fundo de Coesão;
- ♦ Auditoria a "Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios de Segurança Social", que visou a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à execução das despesas cuja realização foi da responsabilidade do CDSSS de Évora e das IPSS, estas enquanto entidades beneficiárias de financiamento público;
- ♦ Auditoria de Gestão ao Projecto "Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar" do Programa PIDDAC "Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares", na qual se procedeu à análise do referido Projecto, cuja responsabilidade foi da DGIES, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, a relação entre o previsto e o realizado, além de apreciar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como do acompanhamento e controlo implementados e efectuados.

B) Conclusões e Recomendações

1. Análise global

1. Como se tem referido em anteriores Pareceres, 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. Pela 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 continua a não evidenciar 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).

5. Observa-se a ausência de instrumentos que estimem e reflictam o esforço financeiro global de investimento público decorrente das 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[1].

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 nem aqueles que foram finalizados (cfr. ponto 4.2.1.2), **recomendando-se** mais uma vez que passe a incluir esta informação.

7. Pela 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. 12º, n.º 4, da Lei n.º 6/91 (LEOE), de 20 de Fevereiro, aplicável por força dos art.ºs 26º a 29º do mesmo diploma, por não conter, designadamente, informação sobre as fontes de financiamento, sobre a 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

[1] Saliente-se, no entanto, que a Lei n.º 91/2001 (LEOE), de 20 de Agosto, já contempla no artigo 29º Mapas Orçamentais – 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) (...)"*.

constantes da LEOE[1] supra referidos e relativos à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC.

8. A taxa de execução financeira global verificada, de 75,9%, menos 298,5 milhões de contos do que o planeado e orçamentado, apesar de mais elevada do que no ano anterior, revela que os objectivos previstos nas GOP e no OE para o PIDDAC 2001 não eram consistentes, pelo que se **recomenda** maior rigor e adequação previsional naqueles instrumentos de política macro económica e financeira do país (cfr. ponto 4.2.2.2).

9. A CGE continua apenas a reflectir 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.

10. Uma análise comparativa entre os valores da despesa "realizada" referidos na CGE, no montante de 506,4 milhões de contos, e os valores oriundos do DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 480,1 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 26,3 milhões de contos, ou seja, 5,2% do total "autorizado" e transferido pela DGO (cfr. ponto 4.2.3.3).

2. *Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

1. O SIPIDDAC, sistema de informação que visa apoiar a gestão do PIDDAC, foi desenvolvido pelo DPP em 1995 e entrou em exploração em 1996. Este sistema foi desenvolvido *in house* e, para responder às necessidades dos vários utilizadores, foram, entretanto, implementadas novas funcionalidades e potencialidades (cfr. ponto 4.3.2).

2. O SIPIDDAC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, o que possibilita o desenvolvimento de novos módulos/funcionalidades, de acordo com os requisitos definidos para responder a necessidades que venham a ocorrer (cfr. ponto 4.3.2).

3. O DPP referiu a existência de utilizadores que não efectuavam oportunamente a introdução dos dados da execução do PIDDAC, o que, pela ausência de informação, condicionava a possibilidade de efectuar a análise e o acompanhamento da execução (cfr. ponto 4.3.2).

4. O DPP assegura a preparação do PIDDAC e, após a sua aprovação anual, regista os dados no sistema de informação SIPIDDAC; posteriormente envia-a, em suporte de papel, para a DGO que então a regista no SICPIDDAC. A DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo, mais concretamente, do Cap. 50 do OE (cfr. ponto 4.3.2).

[1] A Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, contempla no Título IV – Contas – artigo 71º - Mapas contabilísticos gerais – determinando que *"(...) a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais(...)"*.

5. Segundo a DGO, devido a várias limitações conjunturais, não foi possível a concepção e desenvolvimento de uma aplicação adequada ao PIDDAC, nomeadamente, que atendesse às características de orçamento de investimento. Assim, a solução adoptada consistiu numa "cópia" do sistema existente para o orçamento de funcionamento. Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo, por exemplo, os projectos considerados actividades e não contempla a possibilidade de despesas plurianuais (cfr. ponto 4.3.3).

6. O Instituto de Informática é o organismo do Ministério das Finanças que assegura o desenvolvimento e a gestão de meios de suporte aos sistemas informáticos da DGT e da DGO (cfr. ponto 4.3.3).

7. A DGT, tal como a generalidade das entidades bancárias, gere as contas e as aplicações dos seus clientes, que, neste caso, são os serviços públicos da Administração Central. Neste âmbito, a DGT dispõe de um SI, o *homebanking*, que permite aos organismos operar e gerir as suas próprias contas e aplicações, assim como, realizar pagamentos/transferências e consultas (cfr. ponto 4.3.3).

Neste contexto, **recomenda-se**:

- ◊ Deverão ser tomadas as medidas tidas como necessárias no sentido de levar os Ministérios ou Serviços a efectuarem, com oportunidade, a actualização da informação relativa à execução do PIDDAC no SIPIDDAC;
- ◊ Deverão ser estabelecidas as condições adequadas para que a DGO efectue a importação da informação proveniente do SIPIDDAC, de forma automática, no SICPIDDAC, com vista a rentabilizar os recursos envolvidos, bem como, a reduzir os riscos advenientes da inserção manual dos dados;
- ◊ Deverá existir uma coordenação global relativamente ao desenvolvimento de sistemas de informação, no âmbito da execução financeira do Estado, que permita efectuar o planeamento estrutural das necessidades, partindo de um levantamento dos sistemas existentes, e que possibilite o apoio às entidades na instalação, integração e manutenção das aplicações;
- ◊ Deverá o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso do TC à informação residente no SIPIDDAC, com o perfil de consulta.

3. *Despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social*

3.1. Financiamento via PIDDAC

- ♦ As obras executadas pelas IPSS foram comparticipadas pelo CRSS/CDSSS de Évora, através de verbas do PIDDAC, sem que fosse analisada a adequabilidade dos estabelecimentos através do levantamento e da caracterização prévia das necessidades da comunidade, em ligação com os órgãos autárquicos e tendo em conta as respostas asseguradas por outras entidades, como impõe o n.º 2, alíneas a) e b), da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, e n.º 1, al. a), da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março (cfr. ponto 4.4.3.1.1).

  Recomenda-se o levantamento e a caracterização das necessidades do distrito em matéria de equipamentos sociais, de modo a definir e caracterizar os equipamentos sociais adequados às necessidades e a hierarquizar prioridades de investimento.

- Era deficiente o controlo interno nos circuitos inerentes à tramitação administrativa e financeira dos financiamentos PIDDAC, designadamente, por (cfr. pontos 4.4.1.1.1, 4.4.3.1.1 e 4.4.3.2.2):

  a) Não existir uma ficha de candidatura tipo que auxiliasse a avaliação dos empreendimentos e das respectivas entidades promotoras;

  b) Não serem analisados os projectos dos empreendimentos no sentido de se saber se obedeciam às normas técnicas em vigor, nem foram aprovados os projectos preliminares e os projectos de execução;

  c) Não era analisada a situação financeira das IPSS, de modo a comprovar a sua (in)capacidade financeira para suportar ou não os respectivos custos;

  d) Não ter sido prestado o apoio legalmente previsto às IPSS e estas não cumpriram o disposto no RJEOP, no que respeita aos procedimentos prévios à formação dos respectivos contratos de empreitada;

  e) Não ter sido formalmente assegurada a responsabilidade das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabia no custo total das obras;

  f) Não haver uma adequada segregação de funções.

  Recomenda-se, por isso, que seja implementado um adequado sistema de controlo interno que garanta a legalidade, correcção técnica e sustentabilidade financeira dos empreendimentos a realizar.

- O acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas foram igualmente deficientes (cfr. pontos 4.4.1.1.1.1.1 e 4.4.1.1.1.1.2).

  Recomenda-se, assim, igualmente a implementação de um efectivo sistema de acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas comparticipadas pelo PIDDAC, consubstanciado, designadamente, na elaboração de relatórios ou outras evidências formais.

3.2. Acordos de Cooperação

O controlo exercido não tem sido eficiente e o sistema não tem sido eficaz na imposição do cumprimento da lei, designadamente (cfr. ponto 4.4.1.2):

- No que concerne ao acompanhamento, avaliação e fiscalização da actividade das IPSS em matéria de prestação de serviços de acção social;
- No recebimento e visto atempados dos orçamentos e das contas anuais das IPSS;
- No apuramento dos resultados das IPSS, por valências.

Recomenda-se, deste modo, um melhor controlo dos orçamentos e das contas das IPSS, bem como orientações no sentido de que das notas anexas ao Balanço e à Demonstração de Resultados das IPSS constem os critérios adoptados e a fundamentação relativa à repartição dos custos indirectos pelas valências/actividades.

4. *Projecto do Programa PIDDAC "Criação, remodelação e equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares" – Hospital Distrital de Tomar*

1. Nos Programas de Governo e nas GOP, os objectivos e as medidas de política da saúde são de índole geral, não sendo efectuadas referências ao Projecto de construção do Hospital Distrital de Tomar (cfr. 4.5.1).

2. O âmbito e os objectivos do Projecto encontram-se apenas delimitados no Programa Funcional do NHDT e, em termos de índole eminentemente financeira, formalizados ao nível do mapa XI do OE, não havendo marcas visíveis de ordenação e de programação temporal, física e financeira, no curto, médio ou longo prazo, suportadas em estudos sobre as necessidades médico-hospitalares das populações da sua área de influência (cfr. 4.5.2).

3. Não foram detectados igualmente objectivos estratégicos ou outros elementos que fundamentassem a decisão de construção, em termos de política nacional, regional, sub-regional ou área de influência de cuidados médico - hospitalares, ou que demonstrassem a necessidade de construção de uma nova unidade de saúde hospitalar da dimensão da construída.

   Do mesmo modo, não se encontraram evidências do enquadramento sustentado do Projecto nem estudos que caracterizassem e identificassem os objectivos e metas a atingir com a construção do NHDT, bem como o impacte dos custos de funcionamento no SNS – sustentabilidade social do investimento, atendendo aos custos reais por unidade de cuidados de saúde produzida (cfr. 4.5.2 e 4.5.3).

   Recomenda-se, por isso, que a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar seja fundamentada em necessidades objectivamente comprovadas, baseadas em estudos de custo - benefício, de modo a adequar o investimento às necessidades concretas das populações que deve servir.

4. A decisão de construir o NHDT, numa região com excesso de capacidade médico-hospitalar instalada e sem estudos que a fundamentassem, não teve em conta a lógica económico-social, ou seja, o princípio da oportunidade dos investimentos baseada na escassez dos recursos públicos que a deveria fundamentar. Acresce que os estudos existentes não só apontavam claramente para que não fosse construído o NHDT como chegavam a apontar que tal decisão, a verificar-se, configurava um **erro de planeamento** (cfr. 4.5.3).

   Recomenda-se, assim, que os investimentos em infra-estruturas hospitalares obedeçam à referida lógica económico-social tendo-se ainda em conta que estes são, em média, iguais à despesa corrente que o seu funcionamento vai gerar.

5. Ao nível da avaliação de resultados não foram detectados elementos que permitam emitir opinião concreta sobre os custos e/ou eventuais benefícios resultantes da solução encontrada de integrar os Hospitais Distritais de Tomar, Torres Novas e Abrantes, numa estrutura de funcionamento em regime de complementaridade – Centro Hospitalar do Médio Tejo (cfr. 4.5.3).

   Recomenda-se, assim, que, com vista à adopção de eventuais medidas correctivas ou reorientadoras, seja efectuada uma avaliação que permita quantificar o acréscimo de custos de funcionamento do NHDT (cuja despesa corrente, em média, pode ser estimada em valor igual ao do investimento na sua construção e equipamento) e o respectivo impacte no orçamento

regular do SNS, bem como os custos e o impacte resultantes do seu funcionamento em regime de complementaridade e articulação de serviços integrada no CHMT.

6. Apesar de prevista na dotação inicial inscrita no Mapa XI do OE/97, no projecto de Concepção/Construção do NHDT, não houve comparticipação comunitária. Ao facto não terá sido alheia a controvérsia que envolveu a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar na Sub-Região de Saúde de Santarém, reconhecidamente excedentária em infra-estruturas de cuidados médico - hospitalares (cfr. 4.5.4).

7. O tipo de empreitada escolhido pelo dono da obra foi o de preço global, com apresentação de projecto base pelos concorrentes, modalidade de concurso usualmente referida como concepção – construção.

   Esta modalidade de concurso permite às entidades adjudicantes desenvolverem procedimentos pré-contratuais com base em elementos menos desenvolvidos do que aqueles que normalmente enformam os processos de concurso.

   Os pressupostos desta opção centram-se na perspectiva de que os potenciais concorrentes são detentores de uma elevada especialização e experiência nos domínios conexos com a obra a realizar, que as propostas recebidas incorporam nos correspondentes projectos as soluções técnicas adequadas e tecnologicamente mais actuais e de que o tempo global para concretização do empreendimento resulta encurtado.

   Ao invés, esta modalidade de concurso, ao conter exigências funcionais e técnicas de âmbito muito genérico, abre espaço para a apresentação de propostas com opções minimalistas, cerceadas pelas limitações resultantes das especificações dos cadernos de encargos, que amplificam as limitações destes e que na execução em obra vão obrigar a "aperfeiçoamentos", dando origem a trabalhos a mais e à consequente subtracção às regras de concorrência inerentes ao concurso público de um volume de trabalhos e fornecimentos muito significativos.

   No caso do NHDT, verificou-se que não se recolheram grandes vantagens com a adopção desta modalidade de concurso, designadamente, no que se refere ao tempo de concretização do empreendimento, já que, entre a publicação do aviso de abertura e a data da consignação da empreitada decorreram 4 anos e meio (cfr. 4.5.7).

   Neste contexto **recomenda-se** que o recurso a concursos de concepção - construção seja devidamente ponderado, não só pelos referidos efeitos perversos que pode produzir, mas também porque a Administração possui, neste domínio, um "know how" acumulado ao longo de décadas e consubstanciado na existência de elevada competência técnica, que lhe permite estar em condições de definir os seus programas e necessidades.

8. As alterações introduzidas na previsão contratual e que deram origem a trabalhos a mais tiveram como causas, para além da reformulação do programa funcional, a necessidade de reformulação ou a alteração da maioria das redes e dos equipamentos técnicos previstos ou equipamentos eléctricos e telefónicos, de climatização, de tratamento de água, de esterilização, etc.

   Os preços destas alterações basearam-se, regra geral, nos preços contratuais. No entanto, no caso dos equipamentos, foram quase sempre acordados novos preços e que, em média, foram superiores aos preços correntes actuais em mais de 40% (cfr. 4.5.7).

Recomenda-se, por isso, que toda e qualquer permuta de equipamento objecto de contrato estabelecido entre as partes só se efectue após a necessária autorização superior e muito especialmente após as devidas valorações que, de forma clara, concreta, precisa e concisa, permitam verificar a equivalência de valores entre os equipamentos objecto de troca.

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

A) Âmbito da Verificação

A análise efectuada aos apoios financeiros concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea *h)* do nº. 1 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 do Estado e pelos serviços e fundos autónomos 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.

- Apoios concedidos no âmbito do "Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais" SIPIE)

  No quadro do Programa Operacional de Economia (POE), do QCA III, o Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE) destina-se a apoiar pequenos e numerosos projectos de investimento de quase todos os sectores de actividade, tendo como entidades gestoras e pagadoras dos incentivos o IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento) e o IFT (Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo).

  Foram objecto de auditoria os apoios geridos por ambos os Institutos, tendo-se realizado também acções de verificação junto de beneficiários.

- Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

  Aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo são concedidos apoios financeiros diferenciados segundo os tipos de contratos: *a) de associação*, celebrados com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, tendo por finalidade possibilitar a sua frequência nas mesmas condições de gratuitidade do ensino público; *b) de patrocínio,* para apoiar o ensino em domínios não abrangidos ou restritamente abrangidos pelo ensino oficial (ensino da música e da dança); *c) simples* e *d) de desenvolvimento do ensino pré-escolar*, para apoio às famílias de menores rendimentos; *e) de cooperação,* celebrados com os colégios do ensino especial. São também concedidos subsídios para finalidades específicas e para viabilização financeira.

  Foram objecto de auditoria esses apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa.

- Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos a nove federações desportivas e a três organismos desportivos de cúpula (Comité Olímpico de Portugal, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Liga de Clubes de Basquetebol) beneficiários de maiores montantes de apoios.

- Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres

  Foram objecto de auditoria os apoios concedidos a empresa de transportes, a câmaras municipais e a outras entidades.

Relativamente aos benefícios fiscais, o presente capítulo contém os resultados da análise da informação sobre a despesa fiscal de 2001, confrontando-se os valores expressos nos relatórios de apresentação, à Assembleia da República, dos Orçamentos do Estado relativos a 2001, 2002 e 2003 com os inscritos na Conta Geral do Estado de 2001 e ainda, com os remetidos ao Tribunal pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo.

Contém igualmente os resultados da auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, previstos no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e a apreciação do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas, em matéria de benefícios fiscais às contas poupança-habitação (artigo 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

B) Conclusões e Recomendações

1. *Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE)*

   1.1. Execução orçamental

   - Não foi cumprido o princípio da especificação orçamental (art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), no Orçamento do Estado e nas contas de gerência das entidades gestoras e pagadoras, apesar dos elevados montantes em causa, encontrando-se as verbas referentes ao SIPIE englobadas nas referentes aos vários sistemas de incentivos e instrumentos do POE, o que constitui uma limitação ao controlo (cfr. ponto 5.2.2.1).
   - São necessárias correcções à programação financeira do SIPIE, uma vez que os incentivos concedidos às candidaturas entradas em 2000 e 2001: *a)* absorveram já 75,7% do montante total previsto para o período 2000-2006; *b)* A taxa média das despesas públicas (incentivos) para financiamento do custo total dos projectos foi de 34,8%, superior à taxa de 30% estabelecida; *c)* os projectos localizados na região de Lisboa e Vale do Tejo, em "regime de apoio transitório", representaram 19,6% dos incentivos concedidos, significativamente acima da percentagem de 10,3% estabelecida (cfr. ponto 5.2.2.1).

   1.2. Sistema de atribuição dos apoios

   - Relativamente ao critério de maior peso na determinação da valia económica dos projectos, constituindo o principal factor de selecção das candidaturas – a relação investimento prioritário/investimento elegível, verificaram-se vários casos de desconformidade na aplicação das orientações estabelecidas pelas entidades gestoras para essa distinção e casos em que essas orientações são genéricas e de difícil comprovação.

Recomenda-se a alteração da Portaria regulamentadora do SIPIE, no sentido de serem definidos os critérios e a tipologia dos investimentos prioritários em cada área e sectores específicos, por forma a criar condições de igualdade dos promotores no acesso a estes incentivos (cfr. ponto 5.2.3 h)).

- Uma vez que as candidaturas são apresentadas em suporte informático, sem os anexos constituídos pela documentação comprovativa, na elaboração de futuro regulamento **devem** ser ponderadas as desvantagens desse procedimento, quer em relação aos elementos relevantes do formulário de candidatura que não são objecto de confirmação pela entidade gestora, quer em relação a elementos de carácter informativo que também não são remetidos pelos promotores (cfr. ponto 5.2.3 i)).
- **Recomenda-se** que todas as condições de elegibilidade do promotor e do projecto sejam objecto de verificação pelas entidades gestoras no período que antecede a celebração do contrato, uma vez que, nessa fase, apenas tem sido solicitado ao promotor confirmação de algumas das condições de elegibilidade e de alguns dados que constam do formulário de candidatura (cfr. ponto5.2.3 i)).
- A execução do SIPIE foi comprometida em virtude dos prazos excessivos para a contratação dos apoios (em média 133 dias após a data da homologação da concessão dos apoios) e para reapreciação das alegações contrárias apresentadas pelos promotores (em média superior a 320 dias, sendo frequentes os casos em que essa reapreciação se situou entre 18 meses e dois anos) (cfr. ponto5.2.3 i)).

1.3. Sistema de controlo e acompanhamento da execução dos projectos e de pagamento dos incentivos

- Nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores foram detectadas anomalias em documentos validados pelo TOC/ROC, o que implica a necessidade de maior controlo pelas entidades gestoras (cfr. ponto 5.2.4 a)).
- A informação relativa ao controlo da execução dos projectos evidencia uma elevada percentagem de anomalias da responsabilidade das associações empresariais, **recomendando-se** que a experiência sobre o acompanhamento e verificação física de todos os projectos pelas associações empresariais seja globalmente analisada, bem como a alternativa constituída pela realização desse acompanhamento e controlo directamente pelas entidades públicas intervenientes, com a correspondente afectação de recursos. **Deverá** também ser analisado o desempenho de cada associação actualmente credenciada (cfr ponto 5.2.4 b)).
- Relativamente aos projectos da responsabilidade do IFT foi praticamente inexistente o controlo efectuado através de auditorias aos promotores e a consequente verificação da actuação dos TOC/ROC e das associações empresariais, situação que **deverá** ser alterada (cfr. ponto 5.2.4 e)).

2. Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

2.1. Execução orçamental

Verificou-se uma diferença, de 19.742 contos, entre o total das verbas requisitadas pela DREL e as verbas efectivamente pagas, constituindo esse saldo uma sobrevalorização da despesa

inscrita na CGE/2001. As verbas não utilizadas foram repostas em 2002, constituindo receita orçamental desse ano. Para impedir estas situações, bem como permitir a centralização dos meios de pagamento no Tesouro, é imprescindível a aplicação do RAFE a todos os organismos com autonomia administrativa, conforme tem reiterado o Tribunal (cfr. ponto 5.3.2).

2.2. Atribuição, pagamento e controlo dos apoios financeiros

- Verificaram-se discrepâncias na atribuição dos apoios financeiros aos diferentes estabelecimentos de ensino relativamente à atribuição de horas de cargo que, constituem, com as horas lectivas, a principal base de cálculo do apoio financeiro no âmbito dos contratos de associação e de patrocínio, **devendo** os respectivos regulamentos passar a estabelecer com rigor normas sobre as funções pedagógicas abrangidas por horas de cargo e os critérios de atribuição do número de horas a cada função. Verificaram-se também discrepâncias relativamente aos "encargos com o pessoal das cantinas" e com os "encargos do seguro de acidentes de trabalho", totalmente suportados pelo Estado, pelo que se **recomenda** ao Ministério da Educação que reveja esta matéria (cfr. ponto 5.3.3 e 5.3.4).
- Nos contratos de patrocínio, apesar dos apoios financeiros serem atribuídos de modo diferenciado para os alunos abrangidos, não existiam evidências de haver a correspondente redução nas mensalidades praticadas pelos estabelecimentos de ensino, **devendo** constar do contrato uma tabela de preços que evidencie, para todos os interessados, a redução de mensalidades decorrente do apoio financeiro atribuído (cfr. ponto 5.3.4).
- Nos subsídios dos contratos simples e dos contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar**,** concedidos com base na capitação do agregado familiar, tem sido aplicada uma fórmula de cálculo do rendimento distinta da estabelecida nos regulamentos, implicando a inclusão de um maior número de agregados familiares beneficiários e podendo criar desigualdades no acesso a esses apoios do Estado, designadamente em relação aos trabalhadores dispensados da apresentação de declaração do IRS (cfr. 5.3.5 e 5.3.6).
- O apoio financeiro dos contratos de cooperação assenta num valor fixo por aluno, o que embora constitua uma metodologia de cálculo simples, pode, de facto, corresponder a desigualdades no apoio do Estado aos distintos colégios do ensino especial, face aos custos por eles incorridos, em função, nomeadamente, do número de alunos por turma e do número de horas de pessoal docente e não docente por aluno. Dado o eventual desajustamento desses apoios regulares, foram também concedidos, com uma deficiente fundamentação, "apoios financeiros específicos" e "subsídios especiais de viabilização financeira", o que vem demonstrar a necessidade da revisão da legislação nesta matéria (cfr. ponto 5.3.7).
- Foram efectuados pela DREL adiantamentos aos estabelecimentos de ensino, por conta dos apoios que vieram a ser estabelecidos nos contratos, o que não se encontra legalmente previsto, pelo que, na falta de iniciativas legislativas que autorizem esses adiantamentos, **devem** ser envidados esforços para que os contratos sejam celebrados atempadamente. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de *"adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei"*, que ascenderam a cerca de 3,7 milhões de contos, constitui infracção financeira (cfr. ponto 5.3.2).
- Os apoios financeiros concedidos no âmbito dos contratos simples e de desenvolvimento da educação pré-escolar, no ano lectivo 2000/2001 foram, em regra, pagos em duas

parcelas, a última das quais entre Setembro e Dezembro de 2001, ou seja, já durante o ano lectivo seguinte. Tal situação, que merece reparo, deverá ser corrigida, devendo os apoios financeiros ser pagos durante o ano lectivo a que se destinam, atendendo à sua finalidade social (cfr. ponto 5.3.5 e 5.3.6).

- Nos contratos de associação e de patrocínio, o respectivo regulamento prevê a prestação de contas pelos estabelecimentos de ensino, as quais não foram objecto de análise pela DREL. Dado o desajustamento entre o ano civil e o ano escolar, as contas por trimestre e anuais (ano civil), previstas na legislação em vigor, não são adequadas ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios atribuídos para suportar encargos durante um ano escolar. Para que a remessa das contas pelas escolas não seja uma mera formalidade, **deverão** os respectivos regulamentos estabelecer a apresentação de contas de periodicidade adequada ao ano escolar, procedendo a DREL ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros, atendendo aos elevados montantes envolvidos. Dado que não está prevista a prestação de contas pelos colégios do ensino especial, **recomenda-se** a revisão da legislação no sentido de colmatar essa lacuna (cfr. pontos 5.3.3, 5.3.4 e 5.3.7).

3. *Apoios concedidos pela Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas*

3.1. Execução orçamental

O saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para "Investimentos do Plano" na posse do IND e não utilizadas era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos, o que significa o incumprimento da disposição orçamental sobre requisição de fundos e implica a sobrevalorização da despesa registada na Conta Geral do Estado (Subsector Estado), com o correspondente agravamento do défice e o aumento dos passivos financeiros para o seu financiamento. Também, conforme tem salientado o Tribunal, a requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para as contas bancárias dos organismos, é efectuada em prejuízo da tesouraria do Estado, embora, com a aplicação plena do novo regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que obriga os SFA a depositar no Tesouro as suas disponibilidades, esse prejuízo seja minorado (cfr. ponto 5.4.2).

3.2. Concessão do apoio financeiro

Em 2001, foi muito deficiente o processo de concessão dos apoios financeiros nos domínios centrais da "prática e desenvolvimento desportivo" e da "alta competição e selecções nacionais", que concentram a maior parte dos apoios do Estado a federações desportivas, tendo-se verificado:

- O incumprimento quase generalizado das federações desportivas quanto aos prazos de apresentação dos elementos necessários à concessão do apoio financeiro (plano de actividades e orçamento, regulamento de alta competição).
- Os planos de actividades e orçamentos apresentados pelas federações não respeitam inteiramente o conteúdo estabelecido no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, como condição para a concessão do apoio financeiro, não tendo o IND zelado pela sua observância.
- Não foi cumprida, por duas federações, a obrigação de apresentar a declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, comprovativa da efectivação do seguro desportivo

dos praticantes e demais agentes desportivos por ele obrigatoriamente abrangidos, pelo que não estavam em condições de beneficiar dos apoios que lhes foram concedidos.

- Também em matéria de seguros desportivos, o Decreto-Lei n.º 146/96, de 26 de Abril, preconiza ainda coberturas específicas (seguro de doença, seguro de acidentes pessoais para a prática desportiva e um seguro de vida) para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", sendo os prémios desses seguros pagos pelo IND nos termos da Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho, legislação que não foi aplicada.
- A Lei de Bases do Sistema Desportivo, além do seguro obrigatório dos agentes desportivos, obriga também à "integração dos agentes desportivos profissionais no sistema de segurança social", mas não foi criado um processo de controlo, através das federações, do cumprimento dessa obrigação.
- Não foi exigido pelo IND, como condição de acesso ou para o pagamento dos apoios financeiros, a apresentação pelas federações desportivas de declaração emitida pela administração fiscal comprovativa da sua situação tributária regularizada, a que obriga a al. e) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, nem foi exigida a comprovação da situação contributiva regularizada das federações com a Segurança Social.
- O apoio financeiro concedido anualmente a cada federação teve em conta, essencialmente, o valor atribuído no ano anterior (e o montante total disponível para os apoios financeiros), não existindo uma relação directa entre as actividades e orçamentos apresentados pelas federações e o montante e percentagem do apoio financeiro concedido pelo IND, não tendo qualquer utilidade o cálculo dos indicadores desportivos previstos no regulamento.
- Os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflectissem a análise dos programas de actividades e dos orçamentos apresentados pelas federações, nem elaboraram qualquer proposta sobre os montantes de apoio a atribuir.

  A definição concreta do apoio financeiro concedido a cada federação, em cada domínio, foi estabelecida em reuniões entre o Presidente do IND e os representantes de cada federação desportiva, não sendo, no entanto, elaboradas actas dessas reuniões.

  Em conclusão, o processo de atribuição dos apoios financeiros do IND a federações desportivas caracterizou-se por falta de transparência e inexistência de fundamentação expressa da decisão de atribuição dessas verbas, contrariando o disposto no Código do Procedimento Administrativo sobre o dever de fundamentação dos actos administrativos (art.º 124.º do CPA), situação que **deve** ser alterada (cfr. pontos 5.4.3.2.1 e 5.4.3.2.2).

3.3. Controlo e acompanhamento da aplicação dos apoios financeiros

- Foi praticamente inexistente o controlo pelo IND da aplicação pelas federações dos apoios financeiros por si atribuídos nos domínios da "prática e desenvolvimento desportivo" e da alta competição e selecções nacionais", tendo-se verificado:

  a) O incumprimento quase generalizado pelas federações dos prazos de remessa dos elementos necessários ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros (orçamento corrigido, mapa de execução orçamental semestral, mapa de execução orçamental anual, balancete analítico, relatório anual e demonstrações financeiras), não tendo, na maior parte dos casos, sido apresentados todos os elementos exigíveis.

b) Não se obteve evidência de que essa documentação de prestação de contas tenha sido objecto de apreciação pelo IND, não tendo também sido feita qualquer avaliação do cumprimento do contrato-programa celebrado com cada federação desportiva (cfr. pontos 5.4.3.2.3 e 5.4.3.2.4).

- Relativamente aos apoios concedidos nos restantes domínios, o controlo foi igualmente deficiente:

  a) No âmbito do "Projecto Olímpico Atenas 2004", verificou-se o incumprimento generalizado pelas federações quanto à prestação de contas, não tendo estas remetido a maior parte dos elementos exigidos nos contratos-programa, nomeadamente, relatórios intercalares, contratos com os praticantes, demonstrações financeiras autónomas das acções desenvolvidas e relatórios finais (apresentado apenas por uma federação). Decorre desse incumprimento uma deficiente fiscalização pelo Instituto da aplicação dos apoios financeiros concedidos para esse Projecto (cfr. ponto 5.4.3.3).

  b) Relativamente aos apoios financeiros para a realização de "Eventos Internacionais", das sete federações beneficiárias desses apoios, seis não entregaram ao IND demonstrações financeiras autónomas relativas aos eventos apoiados. Esta situação, para além do incumprimento do estipulado no contrato-programa, inviabiliza o apuramento pelo IND dos custos imputados a cada evento realizado e, consequentemente, da percentagem de apoio efectivo em relação à inicialmente prevista, uma vez que os relatórios e contas anuais das federações não são apresentados por actividades, não permitindo, assim, apurar o montante e natureza dos respectivos custos e fontes de financiamento (cfr. ponto 5.4.3.4).

  c) Apesar da legislação em vigor definir pormenorizadamente o destino das verbas oriundas da exploração do "Totobola" para apoio aos clubes de futebol, essas verbas têm vindo a ser directamente aplicadas na regularização das dívidas fiscais dos clubes, na sequência do acordo estabelecido entre a Federação Portuguesa de Futebol, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Estado, materializado no Despacho n.º 7/98-XIII, de 4 de Março de 1998, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Esses montantes, entregues para a regularização das dívidas fiscais dos clubes, são variáveis, em função dos resultados de exploração do "Totobola", contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 124/96, que estabelece o pagamento em prestações mensais de igual valor (cfr ponto 5.4.3.5).

3.4. Pagamentos irregulares

- Antes da entrada em vigor dos contratos-programa o IND efectuou, tal como em anos anteriores, pagamentos de adiantamentos às federações desportivas que, na amostra objecto de exame, ascenderam a 1.088.906 contos (33,0% do total dos pagamentos). Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, esses adiantamentos são ilegais por não se encontrarem previstos na legislação aplicável. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de *"adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei"* constitui infracção financeira (cfr. ponto 5.4.3.6).
- Por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas as parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro a duas entidades, totalizando 24.620 contos, quando, nos termos do art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, os encargos vencidos não devem transitar para o ano seguinte (cfr. ponto 5.4.3.6).

- Foi indevidamente autorizado pelo Presidente do IND o pagamento de um prémio a uma federação, uma vez que, embora se tratasse do valor devido, competia ao Ministro da Juventude e do Desporto essa autorização. Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a *"violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento das despesas públicas"* constitui infracção financeira (cfr. ponto 5.4.3.7).

O Tribunal avalia negativamente o processo de concessão, pagamento e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo IND a federações desportivas em 2001, por se ter detectado o incumprimento generalizado da legislação e dos contratos-programa, ao qual não corresponderam quaisquer sanções, previstas designadamente no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, não tendo sido acautelada a verificação da aplicação das verbas nas finalidades para as quais foram concedidas.

4. *Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres*

4.1. *Execução orçamental*

Relativamente às dotações por conta das quais foram efectuados os pagamentos, nos processos analisados verificaram-se casos em que o pagamento dos subsídios foi efectuado indistintamente por conta de dotações do Cap. 02 ("Serviços próprios") e do Cap. 50 ("Investimentos do Plano"). Em resultado dessa deficiente orçamentação, os apoios da DGTT 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) (cfr. ponto 5.5.2).

4.2. *Apoios financeiros a empresas privadas para a aquisição de veículos de transporte de passageiros*

Relativamente ao controlo da aplicação do incentivo, determinava o regulamento a apresentação pelos beneficiários, até 31/12/2002, prazo prorrogável por mais quatro meses para a apresentação pelos beneficiários dos comprovativos da realização dos investimentos, não havendo justificação para esse prazo, demasiado longo, e passível ainda de ser prorrogado.

O regulamento **deverá** passar a prever o controlo da correcta contabilização do investimento e do subsídio recebido pelos beneficiários e, no caso do financiamento da aquisição através de contrato de locação financeira, a confirmação do pagamento integral das respectivas rendas, de modo idêntico ao que é exigível nos incentivos aos investimentos co-financiados por fundos comunitários (cfr. ponto 5.5.3).

4.3. *Apoios financeiros a câmaras municipais para construção de infra-estruturas no âmbito dos transportes*

Foi cumprido o disposto no regulamento e nos protocolos de concessão de incentivos quanto à concessão e controlo desses apoios. Relativamente ao processamento dos pagamentos, a diversas câmaras municipais, verificou-se que foram efectuados, quer por conta do Cap. 50 (Programa "Melhoria da Qualidade e Segurança dos Sistemas e Serviços de Transportes Públicos"), quer por conta do Cap. 02 ("Serviços próprios"). Assim, embora na CGE/2001, em relação a esse programa do PIDDAC, se identifiquem os pagamentos a cada câmara municipal através da correspondente alínea de classificação económica, a maioria das câmaras analisadas

recebeu também verbas processadas por conta do orçamento de funcionamento da DGTT. Essa deficiente orçamentação contraria as citadas disposições da LEOE sobre a especificação das despesas (cfr. ponto 5.5.4).

4.4. Pagamento de adiantamentos por conta dos apoios aprovados

Verificou-se a prática generalizada do adiantamento de verbas aos beneficiários, antes da data em que seriam efectivamente necessárias, o que contraria as regras da boa gestão dos dinheiros públicos, situação que **deverá** ser corrigida (cfr. ponto 5.5.5).

5. Benefícios fiscais

1. Foram pela primeira vez publicados na Conta Geral do Estado os valores da despesa fiscal, mas apenas respeitantes aos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, sobre os produtos petrolíferos e automóvel.

   No entanto esta informação não pode considerar-se fiável face à que foi remetida ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos em Março de 2003 mas relativos a 2001; relativamente à despesa fiscal com o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas a informação desta Direcção-Geral é superior à da Conta Geral do Estado em 213, 1 milhões de contos (cfr. ponto 5.6.2).

   Considerando como positivo o facto de ser evidenciada na Conta Geral do Estado, pela 1.ª vez o Tribunal de Contas não pode deixar de **recomendar** uma maior abrangência no apuramento da despesa fiscal, bem como alteração de procedimentos na recolha da informação por forma a dotar de fiabilidade os dados apresentados.

2. Continua a verificar-se o não cumprimento do disposto na Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, pelo que o Tribunal reitera a recomendação de que sejam publicados os montantes dos benefícios fiscais concedidos (cfr. ponto 5.6).

3. Embora o actual quadro legal que regula os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual tenha vindo suprir algumas insuficiências do anterior, o Tribunal entende que subsistem aspectos que importa clarificar, pelo que recomenda (cfr ponto 5.6.4):

   - A alteração da redacção do artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, compatibilizando-a com a do preceito homólogo do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro, por forma a eliminar a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos cuja realização se tenha já iniciado.
   - A clarificação do sentido e alcance das expressões utilizadas nos referidos diplomas quanto às condições de acesso dos projectos de investimento aos benefícios fiscais.

4. O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento das recomendações expressas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, no que respeita ao controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, tendo sido concluída a acção inspectiva aos exercícios de 1997 e 1998. Dos 435 casos analisados 166 tiveram correcções fiscais no valor total de 175,9 mil contos (cfr. ponto 5.6.5).

VI – DÍVIDA PÚBLICA

A) Âmbito da verificação

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

- 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 70º a 77º, nomeadamente as disposições relativas ao financiamento do Orçamento do Estado, bem como ao financiamento das assunções de passivos e regularização de responsabilidades, aos empréstimos e à dívida denominada em moeda estrangeira, em particular o cabimento do acréscimo de endividamento directo no limite estabelecido no artigo 70º e o cumprimento do limite estabelecido para a dívida denominada em moeda estrangeira não protegida da exposição cambial.

- A gestão da dívida pública pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) durante o ano de 2001, incluindo a análise das operações respeitantes à realização, anulação e resgate de derivados e ao programa de troca de dívida, que foram objecto de uma auditoria específica.

- O produto dos empréstimos e sua aplicação, nomeadamente no financiamento da execução orçamental e das operações previstas nos artigos 62º - "Aquisição de activos e assunção de passivos" e 63º – "Regularização de responsabilidades", da Lei do Orçamento, as quais são objecto de análise detalhada.

- A evolução das amortizações e encargos com a dívida pública relativamente ao ano anterior e o confronto dos correspondentes valores constantes do Cap. 06 – "Encargos da dívida pública", com os constantes da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa a 2001 e, no respeitante às amortizações, com os do Mapa 5.2 – "Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2001", do relatório da Conta. Procede-se ainda à análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental "Outros encargos correntes da dívida".

- A dívida garantida, compreendendo a análise das operações e factores determinantes da evolução no decurso do ano das responsabilidades indirectas 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 66º 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.

- 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 financeiros daí decorrentes, bem como o cabimento no limite estabelecido para a concessão deste tipo de garantias no n.º 3 do art.º 66º da Lei do Orçamento.

B) Conclusões e Recomendações

1. Movimento da dívida directa

1. Em 2001, o acréscimo global de endividamento directo foi de 1.258,2 milhões de contos (+9,5%), valor que representa quase o dobro do aumento de endividamento registado no ano anterior, que se situara em 645,4 milhões de contos (+5,1%). Tal acréscimo repartiu-se por ambas as componentes da dívida, em moeda nacional e em moeda estrangeira, que aumentaram, respectivamente, 1.061,6 e 196,6 milhões de contos (cfr. ponto 6.3).

2. Na execução do programa de financiamento para 2001, as emissões de dívida fundada e de certificados de aforro excederam as previsões em 1.221,3 milhões de contos, tendo também as amortizações superado as previsões em 380,3 milhões de contos.

   Com efeito, a Lei do Orçamento do Estado foi objecto de duas alterações, publicadas em Agosto de 2001 e Janeiro de 2002, que aumentaram, respectivamente, o limite de endividamento do Estado para financiamento de despesas com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades e o limite de endividamento líquido global directo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, sem que tais alterações tivessem dado origem a qualquer revisão do programa de financiamento (cfr. ponto 6.2.1).

3. No âmbito do programa de troca de dívida para 2001, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total nominal de 324,3 milhões de contos, abrangendo, nomeadamente, dívida representada por Eurobonds e Globalbonds, obrigações do Tesouro de reduzida dimensão ou com cupões muito superiores às yields de mercado, obrigações do Tesouro próximas da maturidade. Pelas operações efectuadas, foram pagos prémios de reembolso no montante total de 18,1 milhões de contos (cfr. ponto 6.2.2.).

2. Operações de gestão da dívida

1. De acordo com informação do IGCP, a revisão substancial das necessidades líquidas de financiamento do Estado verificada em 2001 conduziu a que a carteira de referência no final do ano, resultante da aplicação da estratégia de convergência, se afastasse ainda mais, em vez de convergir, da carteira de referência óptima, pondo em causa toda a trajectória futura de aproximação a esta carteira, tornando-se assim necessária a alteração das Orientações, para corrigir o problema descrito.

   Como o próprio IGCP reconheceu, tratou-se de um problema de metodologia na implementação do *benchmark* que não foi devidamente equacionado na altura em que foram realizados os estudos iniciais em 1998 e, posteriormente, em 2000, quando se procedeu à sua revisão, e que, a persistir, conduziria a que a gestão da dívida pública passasse a ter como guia um *benchmark* que já não seria o óptimo e que tenderia a afastar-se cada vez mais da carteira de referência óptima e, portanto, dos objectivos de custo e risco estabelecidos para a carteira de dívida do Estado (cfr. ponto 6.5.2).

2. No âmbito das operações de gestão da dívida pública, o IGCP, no ano em apreço, realizou um total de 134 operações envolvendo instrumentos financeiros derivados, entre novos contratos e operações de resgate, das quais 36 foram *swaps* e *forwards* de moeda, tendo as restantes transacções envolvido 78 *swaps* de taxa de juro e 20 *swaps* de taxa de juro e moeda. Das operações realizadas resultou um ganho efectivo de 10,6 milhões de contos e um ganho potencial de 6,3 milhões de contos.

   Nas operações analisadas, envolvendo a totalidade dos *swaps* contratados em 2001, incluindo fecho de posições, que incidiram sobre as obrigações do Tesouro (OT) emitidas no ano, conclui-se que, na sua realização, foram observadas as normas internas aplicáveis (cfr. ponto 6.5.3).

3. No mesmo ano, o IGCP, por conta e em nome do Estado, contratou 9 operações de reporte sobre obrigações do Tesouro, no montante nominal total de 13,7 milhões de contos. No entanto, relativamente à execução orçamental de 2001, não chegou a ser emitido pela tutela o despacho que autorizaria o IGCP a realizar as referidas operações, pelo que, em rigor, aquele Instituto não dispunha da autorização necessária para os efeitos referidos.

   Salienta-se, ainda, que relativamente às operações de reporte objecto de análise, se constatou a inexistência de confirmações formais das contrapartes (cfr. ponto 6.5.4).

   Embora nos casos em apreço se tenham verificado os pagamentos por parte das contrapartes, **recomenda-se** que sejam tomadas medidas no sentido de obviar a ocorrência de potenciais divergências na interpretação das condições contratuais aplicáveis.

4. Da análise dos processos referentes a algumas operações de financiamento contratadas em 2001, constatou-se, também salvo algumas excepções, que os tomadores de títulos não enviaram ao IGCP confirmações formais referentes às mesmas. De igual modo, relativamente às operações de recompra de dívida analisadas, concluiu-se que, num número ainda significativo de transacções, as respectivas contrapartes não enviaram ao IGCP as confirmações formais das vendas de títulos que efectuaram (cfr. ponto 6.5.5).

   Relativamente a esta questão, aplica-se, *mutatis mutandis*, a **recomendação** acima exposta quanto a questão análoga envolvendo as operações de reporte.

5. Relativamente à análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação do IGCP e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2001 à gestão da dívida do Estado, com excepção de uma situação, verificada no final do 4º trimestre do ano, de não cumprimento do limite estabelecido nas Orientações para o perfil de maturidades da dívida para o prazo de 10 anos (risco de refinanciamento).

   Esta situação de incumprimento foi originada pelo aumento verificado em 2001 nas necessidades de financiamento do Estado, na medida em que, para satisfação desse aumento, a carteira de referência "procedeu" essencialmente a emissões no prazo de 10 anos, em resultado da aplicação da estratégia da convergência definida nas Orientações, quando as emissões da carteira real se concentraram nos prazos de 1 e 4 anos. Tratou-se do problema atrás referido, de metodologia na implementação do *benchmark*, onde a aplicação da estratégia de convergência a um montante mais elevado de necessidades de financiamento do Estado conduziu a que carteira de referência se distanciasse ainda mais do seu posicionamento

óptimo, em vez de para ele convergir. A situação de incumprimento foi comunicada à tutela, tendo a trajectória da carteira de referência sido corrigida em 2002, com a alteração das Orientações surgida no final do ano em apreço (cfr. ponto 6.5.6).

6. Em 2001, de acordo com informação do IGCP, o custo da carteira real, aferido pela taxa interna de rentabilidade, ficou a um nível inferior ao da carteira de referência em 4 pontos base. Pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, constatou-se que a gestão da dívida pública portuguesa efectuada pelo IGCP durante o exercício de 2001 conduziu a um desempenho mais favorável do que o apresentado pela carteira de referência (cfr. ponto 6.5.7).

3. Aplicação do produto de empréstimos

1. Tendo em conta o saldo que transitou, em operações específicas do tesouro (OET), das operações realizadas ao abrigo da LOE/2000, bem como as emissões realizadas ao abrigo da LOE/2001, incluindo o período complementar, o valor depositado na tesouraria do Estado ascendeu a 3.498.491 milhares de contos (cfr. ponto 6.6.1).

2. Da comparação dos valores das emissões inscritos no mapa "5.2 – Movimento da dívida directa do Estado no ano 2001", com o valor do produto apurado, resulta uma diferença no montante global de 14.395 milhares de contos, que se explica, no essencial, pelo facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, sem serem tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, e de não serem considerados no produto os empréstimos que não geram fluxos financeiros (cfr. ponto 6.6.1).

3. Do produto susceptível de aplicação, 89,4% foi aplicado no financiamento da execução orçamental, 10,5% foi utilizado em operações autorizadas e liquidadas ao abrigo da LOE/2001, decorrentes da "regularização de responsabilidades", efectuadas, ilegalmente e sem cobertura orçamental, por operações específicas do tesouro, e o remanescente, 0,1%, transitou em saldo para 2002 (cfr. ponto 6.6.2).

4. As operações autorizadas em 2001 ao abrigo dos artigos n.os 62º e 63º da Lei do Orçamento ascenderam a cerca de 390,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 298,9 milhões de contos (+325%), relativamente às efectuadas no ano anterior. De notar que este aumento se deve, fundamentalmente, à regularização de dívidas do Serviço Nacional de Saúde, no montante de 290 milhões de contos, não verificada no ano anterior.

   Foi respeitado o limite de endividamento para tais operações estabelecido no art.º 71º da LOE (430 milhões de contos). Relativamente a esse limite, é de salientar que a LOE/2001 deixou de consagrar a disposição contida nas anteriores Leis do Orçamento do Estado, que fazia acrescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, disposição essa que punha em causa o próprio significado de tais limites e a transparência da Lei do Orçamento (cfr. ponto 6.6.3).

5. Ao abrigo da alínea c) do artigo 62º foram assumidos passivos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, no valor de 12 milhões de contos de cada Região. (cfr. pontos 6.6.3.1.1 e 6.6.3.1.2).

6. Ao abrigo das várias alíneas do artigo 63º da LOE/2001 foram regularizados pelo Estado Português cerca de 366,9 milhões de contos. A razão de ser da inclusão deste tipo de situações

na Lei do Orçamento, autorizando a sua liquidação por contrapartida de emissão de dívida, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos teriam ocorrido há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se teria prolongado por vários anos, e também à inexistência de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento, à data em que deveriam ser regularizadas.

No entanto, algumas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 63.º fogem a estas características não só porque se reportam a um período temporal relativamente recente mas também porque decorrem da assunção de despesas para além dos limites orçamentais ou do não cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado ou ainda por respeitarem a encargos anualmente renováveis. Encontram-se nesta situação as regularizações respeitantes ao Serviço Nacional de Saúde, no montante de 290 milhões de contos, às actualizações das responsabilidades do Estado perante o Fundo de Pensões dos CTT, no montante de cerca de 25,86 milhões de contos, ao reembolso à EDP – Electricidade de Portugal, SA, dos pagamentos efectuados aos produtores independentes de energia eléctrica a título de garantia do Estado, no montante de 7,9 milhões de contos, à dívida relativa ao porte pago até ao final de 1999, no montante de 3,3 milhões de contos e aos encargos com a descolonização, num montante de 3,6 milhões de contos.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 63.º da LOE designa por "responsabilidades decorrentes de situações do passado", poderia ser compreensível do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo em orçamentar este tipo de despesas e o procedimento usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental. Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, nem sequer este argumento pode ser invocado, tanto mais que, na maior parte delas se trata de excluir da despesa orçamental situações que aí deveriam ter sido incluídas (cfr. ponto 6.6.3.2). Sobre as regularizações efectuadas deverá ainda referir-se que:

- Em virtude de não ter sido realizada a parcela relativa a 1999 do aumento de capital dos CTT, o Estado, na regularização que efectuou da actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões desta empresa, reportada à data de 31.12.00, acabou por suportar um acréscimo de encargos quantificável em, pelo menos, cerca de 951 milhares de contos. No próximo ano, o Estado terá de suportar um novo acréscimo de encargos no âmbito deste processo de regularização de responsabilidades actuariais, o qual será ainda elevado pelo facto de em 2001 também não ter sido realizada a correspondente parcela daquele aumento de capital (cfr. ponto 6.6.3.2.11).
- Da análise das listagens enviadas pelo IGIF à DGT, apurou-se que o montante total de dívidas regularizadas pelos organismos do SNS ascendeu a cerca de 289,3 milhões de contos, ficando assim aquém em 0,7 milhões de contos do valor transferido pela DGT para o IGIF (cfr. ponto 6.6.3.2.14).

7. As despesas efectuadas ao abrigo do disposto no artigo 63º da LOE/2001, com excepção da relativa à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, que foi uma operação meramente escritural, não se encontravam devidamente orçamentadas, tendo sido pagas por operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artigo 18º 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 ilegalidade daí decorrente.

4. Amortizações e encargos com a dívida pública

1. Os valores inscritos na Conta Geral do Estado, Capítulo 06 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, diferem dos apresentados na conta de gerência do IGCP em cerca de 74,3 milhões de contos, uma vez que na CGE se consideraram como pagamentos efectuados, os valores transferidos para a conta do IGCP no Tesouro, sem ter em conta os saldos não utilizados e, em sentido contrário, os valores das amortizações efectuadas com receitas das reprivatizações bem como as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores (cfr. ponto 6.7.1).

2. Os valores das amortizações registados na conta de gerência do IGCP diferem, também, dos que constam do "Mapa do movimento da dívida directa do Estado" em 24,7 milhões de contos, uma vez que neste mapa foram inscritas as amortizações pela sua totalidade e pelo seu valor nominal, tenham ou não sido liquidadas no ano. Foram também encontradas divergências que resultam de o IGCP ter acrescido ou diminuído à despesa com amortizações, que consta da sua conta de gerência, os resultados obtidos em operações de derivados e de o mapa referido ter deixado de evidenciar os prémios e descontos com amortizações, que apenas constam da conta de gerência (cfr. ponto 6.7.1).

3. Mais uma vez, o IGCP incluiu o montante referente às amortizações e juros de CEDIC's no amortizável interno, na rubrica correspondente aos "Títulos de Médio e longo prazos – Outros sectores", classificação que não se compreende pois, tratando-se de títulos representativos de empréstimos de curto prazo, colocados junto de entidades do sector público administrativo, de acordo com o classificador económico das despesas públicas, esta despesa **deveria** estar classificada na rubrica correspondente aos "Títulos de curto prazo – Administrações públicas". Esta forma de contabilização contraria o quadro geral da classificação económica das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA (cfr. ponto 6.7.1).

4. Em 2001, foram requisitados em excesso pelo IGCP cerca de 1,5 milhões de contos, valor esse que, não sendo susceptível de utilização nos fins para que tinha sido requisitado, só foi reposto em 20 de Maio de 2002, ultrapassando largamente o prazo estabelecido para tais reposições (cfr. ponto 6.7.2).

5. No ano em análise, na contabilização dos juros e das amortizações, o IGCP fez "repercutir" nos valores registados os resultados das operações de *swaps* efectuadas, deduzindo ou adicionando aos pagamentos efectuados os resultados positivos ou negativos daquelas operações, pelo que os valores das despesas com juros e amortizações, 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 nem aos valores efectivamente amortizados.

   Deste procedimento resultou, em 2001, o abate indevido de cerca de 18,4 milhões de contos à despesa com juros e o acréscimo, igualmente indevido, ao valor das amortizações, de cerca de 6,6 milhões de contos. 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 arts. 6º e 8º da LEOE, implicando o desvirtuamento dos valores constantes da CGE e da conta de gerência do IGCP relativos aos encargos com a dívida pública.

6. No ano em apreço verificou-se um significativo aumento das despesas com amortizações, em relação ao ano anterior, em cerca de 570 milhões de contos, representando um acréscimo de

33,3%. Esta evolução está associada ao programa de troca de dívida previsto no art.º 76º da LOE/2001, no âmbito do qual o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de diversos instrumentos de dívida (cfr. ponto 6.7.3.1).

7. Relativamente aos "Outros encargos", o IGCP voltou a incluir nesta rubrica as "Transferências para despesas de funcionamento", que ascenderam a 1.330.000 contos, verba correspondente à comissão de gestão anual prevista na alínea a) n.º 1 do art. n.º 25º 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.

   A classificação das transferências para o IGCP destinadas ao seu funcionamento, como "outros encargos correntes da dívida pública", para além de contrariar o classificador económico e funcional das despesas públicas e ter consequências ao nível da consolidação de contas do SPA, conduz a que na Conta Geral do Estado, este tipo de encargos, de natureza residual, esteja significativamente sobreavaliado (cfr. ponto 6.7.3).

8. Em 2001, registou-se um importante aumento das despesas cambiais, processadas pela alínea A) "Diferenças de Câmbio", em que foram registados cerca de 54,8 milhares de contos, representando um aumento muito significativo destas despesas, uma vez que no ano anterior ascenderam apenas a 10,9 contos. Esta evolução deve-se ao facto do IGCP ter passado a registar nesta alínea as diferenças de câmbio relativas a toda a dívida em moeda estrangeira, apuradas entre a taxa de câmbio indicada pelo Banco de Portugal e a que posteriormente é indicada pela DGT. Deste procedimento resultou, em 2001, a subavaliação das despesas com amortizações e juros, num valor superior a 50 mil contos (cfr. ponto 6.7.3).

9. No ano em apreço foi realizada uma emissão excepcional de certificados de aforro, no montante de 2.400 contos, justificada pelo IGCP pelo facto de ter procedido ao reembolso indevido de certificados de aforro a herdeiros de outra pessoa que não do verdadeiro titular, mas com o mesmo nome. Tendo em conta que os títulos reembolsados prescreveram em 1999, **deveria** ter sido invocada essa prescrição, pois o erro cometido só seria relevante se os certificados em causa pudessem ainda ser pagos (cfr. ponto 6.7.3.2.2).

5. Dívida Garantida

1. No ano de 2001 foram prestadas pelo Estado três garantias pessoais a operações contratadas na ordem interna, no montante global de 32.301.131 contos, bem como onze garantias pessoais a operações contratadas na ordem externa, no montante global de 255.773.580 contos, embora três destas operações tenham sido autorizadas ao abrigo da LOE para 2000, pelo que não relevam para o limite estabelecido no artigo 66º da LOE (cfr. ponto 6.8.1).

2. Tendo em conta o valor das operações autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2001, incluindo uma garantia prestada já em 2002, que se cifram em 260.232 milhares de contos, e as amortizações efectuadas pelos beneficiários nesse ano, de 28.699 milhares de contos, registou-se um saldo não utilizado de 8.467 milhares de contos em relação ao limite orçamental; em 2000 esse saldo cifrara-se em 216.194 milhares de contos, ou seja, a desproporção verificada em anos transactos entre o *plafond* previsto e o utilizado, que tinha sido objecto de reparos por parte do Tribunal, não se verificou em 2001 (cfr. ponto 6.8.4).

   No final de 2001 as responsabilidades assumidas do Estado, no âmbito de garantias pessoais prestadas na ordem interna e na ordem externa, cifravam-se em 1.314,3 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 24,8% face aos valores registados no final de 2000. Na

mesma data as responsabilidades efectivas eram de 1.213,6 milhões de contos, sendo o acréscimo de 21,7%. Tais aumentos deveram-se, essencialmente, ao substancial aumento de garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2001 (cfr. ponto 6.8.3).

3. No respeitante às condições das operações financeiras garantidas pelo Estado em 2001, o IGCP, consultado nos termos dos seus estatutos, informou, regra geral, nada ter a opor, sem prejuízo de certas reservas relativamente à taxa de juro proposta para algumas operações; contudo, e não obstante tais reservas, as garantias foram concedidas nos termos solicitados (cfr. ponto 6.8.1).

4. Os pagamentos em execução de garantias efectuados com verbas do OE/2001 ascenderam a 295,6 milhares de contos, valor que inclui capital e juros (cfr. ponto 6.8.5).

5. Para além dos factos supra descritos, em resultado da auditoria realizada sobre esta matéria constataram-se certas situações susceptíveis de reparo. Com efeito:

   - 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 1º, 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 determinaram a sua concessão, nomeadamente concretizando de forma explícita o conceito de "interesse para a economia nacional" subjacente.

     Os referidos despachos **devem** conter de forma explícita a concretização do conceito mencionado, o que, relativamente às garantias concedidas na ordem interna e a algumas na ordem externa, não se verificou (cfr. ponto 6.8.1).

   - Continua a observar-se, como se assinalou nos últimos Pareceres emitidos pelo Tribunal, que algumas entidades beneficiárias de garantias do Estado 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. Atento o exposto, continua a entender-se que a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, deve ser objecto de intervenção legislativa de forma a colmatar esta lacuna, conforme **recomendação** já exarada pelo Tribunal nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1998, 1999 e 2000 (cfr. ponto 6.8.2).

   - Realça-se, ainda, que, na generalidade dos casos, as entidades beneficiárias não enviaram os documentos comprovativos dos pagamentos de capital e juros que declararam ter efectuado, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 19º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para as operações cuja garantia foi autorizada ou aprovada após a sua entrada em vigor, não prevendo, igualmente, este diploma qualquer sanção para o não cumprimento das referidas obrigações, situação que **deve** ser alterada, à semelhança da recomendação feita no ponto anterior (cfr. ponto 6.8.2).

   - Relativamente a algumas operações garantidas pelo Estado na ordem externa, não se constatou a existência da informação referente à situação económico-financeira da entidade beneficiária, conforme estabelece o artigo 13º, n.º 2, alínea a), primeira parte, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.8.1).

   - Igualmente, no que concerne a algumas operações garantidas pelo Estado na ordem externa, constatou-se que os respectivos processos não continham informação referente a

indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva da entidade beneficiária, conforme estabelece o artigo 13º, n.º 2, alínea a), segunda parte, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (cfr. ponto 6.8.1).

- O valor das responsabilidades assumidas do Estado na ordem interna constante dos mapas da DGT encontra-se sobreavaliado em 661 contos. Por seu turno, também na ordem interna, o valor das responsabilidades efectivas do Estado constante dos referidos mapas encontra-se subavaliado em 1.423 contos.

  Esta discrepância de valores deve-se a divergências já assinaladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1999 e 2000 no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado pela garantia prestada à operação contratada pela Beirafrio e às responsabilidades do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI, neste caso no que concerne a algumas operações (cfr. ponto 6.8.2.1.2).

  No entanto, o valor das responsabilidades do Estado relativamente a algumas garantias prestadas através do IAPMEI pode estar sujeito a variações em função do apuramento do valor definitivo em dívida, o qual continua a ser objecto de apreciação pela DGT.

6. Sem prejuízo do exposto no ponto anterior, no que concerne ao serviço auditado, constatou-se um maior rigor no apuramento e registo dos valores das responsabilidades, bem como no acompanhamento das garantias em vigor.

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

1. O limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2001, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento era de 60 milhões de contos. No final do ano de 2001, o limite orçamental utilizado cifrou-se em 32.720.777 contos, remanescendo um saldo não utilizado no valor de 27.279.223 contos, pelo que se conclui que o valor 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.

2. Face ao valor dos sinistros liquidados relativos a operações com Angola e ao risco-país que tais operações apresentam, é criticável, de um ponto de vista financeiro, que a República Portuguesa tenha prestado garantias a operações contratadas com esse país, em 2001, embora as mesmas incidam apenas sobre seguros-caução (durante parte do ano) e de investimento, os quais apresentam um risco inferior ao dos seguros de crédito e de créditos financeiros (cfr. ponto 6.9.7).

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Âmbito da Verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. 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. Aquelas instruções 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 ao Tribunal, anualmente, informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo.

A informação assim obtida abarcou, em 2001, 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 82 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 é efectuada com base no 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 o 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 2001.

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.

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 toda a informação relativa a 2001, de acordo com as novas instruções do Tribunal, por não dispor, ainda, de meios que lhe permitam apurar a totalidade dos dados relativos aos activos financeiros que para si foram transferidos a vários títulos. Remeteu, porém, e pela primeira vez, elementos relativos a créditos decorrentes da execução de garantias prestadas pelo Estado. Como consequência, não se pôde realizar,

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

relativamente a 2001, o alargamento do âmbito da análise que decorreria da plena aplicação das novas instruções.

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 7.1).

4. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, mostra um crescimento do valor nominal do património financeiro do subsector Estado de 76,3 milhões de contos, em 2001, ou seja, 2,9%, para o que contribuiu o crescimento de 66,4 milhões no valor dos créditos por empréstimos e de 13,2 milhões no das acções e quotas (cfr. ponto 7.2.1).

5. Em 2001, há a registar que a generalidade das situações de mora em créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Estado, assinaladas no Parecer sobre a CGE/2000, se manteve, agravando-se mesmo nos casos da HCB, da República de Angola, da República de Moçambique e da República da Guiné-Bissau. Assim, constata-se um significativo agravamento no valor dos créditos vencidos, que passaram de 158,1 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 2000, para 262,4 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 2001, data em que representavam 34,2% do valor total dos créditos (cfr. ponto 7.2.2.1).

6. A transferência para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de cerca de 68,4 milhões de acções da EDP, avaliadas em 43,31 milhões de contos (€216.029.369), e na medida em que tais acções não eram livremente transaccionáveis, por se tratar de acções não reprivatizadas de uma empresa nacionalizada após 25 de Abril de 1974, sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, foi complementada por uma permuta entre a PARPÚBLICA e aquele Instituto, nos termos da qual este recebeu acções da PT, já reprivatizadas, ficando as acções da EDP na posse da PARPÚBLICA (cfr. ponto 7.2.2.7.2.5).

7. O processo de realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado, em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis, registou, em 2001, alguns problemas. Verificou-se que algumas destas empresas tinham um capital social que não era divisível pelo valor mínimo de denominação dos títulos que o representavam ou que não permitia a repartição entre accionistas do capital subscrito, na exacta proporção prevista no diploma legal que as criara. Verificou-se, ainda, que a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, por diversas vezes, cumprida (cfr. ponto 7.2.2.7.3.1.).

8. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2001, 56,8 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 97 milhões de contos (cfr. ponto 7.2.2.7.4).

2. Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos (FSA)

1. À semelhança do que tem sido referido em pareceres 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, para o envio da informação relativa ao património financeiro (cfr. ponto 7.3.1.).

2. O património financeiro a cargo dos FSA tem vindo a registar uma evolução crescente, verificando-se, em 2001, um acréscimo no valor nominal de 39 milhões de contos (+5,9%), o qual se ficou a dever, essencialmente, aos acréscimos ocorridos na carteira de obrigações, no

montante de 55,5 milhões de contos (cfr. ponto 7.3.2). Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de 10,9 milhões de contos, os quais resultaram, essencialmente, da carteira de títulos de dívida pública e dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, no montante de, respectivamente, 3,2 e 3,3 milhões de contos (cfr. pontos 7.3.2 e 7.3.3).

3. O património financeiro de 38% dos FSA sob análise e com exclusão dos 9 FSA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua, era inferior a 10.000 contos, sendo as carteiras da maioria dessas entidades compostas por um só tipo de activo (cfr. pontos 7.3.1 e 7.3.2). Por sua vez, 7 dos FSA sob análise representavam, no final do ano de 2001, de 84% do valor global da carteira (695,9 milhões de contos) (cfr. ponto 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 por empréstimos concedidos, e outras sem qualquer significado, caso da carteira de títulos de participação e dos créditos por execução de garantias (cfr. ponto 7.3.2.).

5. À semelhança do referido em Pareceres anteriores, continuou a existir um número significativo de organismos, relativamente aos quais os valores de receita e de despesa apurados através da informação prestada no âmbito das Instruções do Tribunal e relacionados com activos financeiros, evidenciam divergências com os valores constantes da CGE (cfr. ponto 7.3.4.).

6. Conforme relatado em Pareceres anteriores, a informação remetida ao Tribunal pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT) continuou a evidenciar várias deficiências (cfr. ponto 7.3.4.1).

7. Da acção de verificação externa realizada junto do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) sobre os vários tipos de empréstimos sob a sua gestão, bem como acerca da sua carteira de participações, foram retiradas as seguintes conclusões (cfr. pontos 7.3.3.1.1.3 e 7.3.3.4.5):

   - Relativamente à carteira de participações constatou-se que

     a) O IFADAP alienou, em 2002, a quota que possuía na SAER – Sociedade de Avaliação de Empresas de Risco, LDª., ao preço de aquisição, por ter concluído que as áreas de actuação da empresa não estavam enquadradas na área definida para as sociedades que podem ser participadas pelo Instituto.

     b) a participação do IFADAP na sociedade INTERAGRO - Empresa Portuguesa de Cooperação na Agricultura e Pescas, SA, nunca foi concretizada, apesar de o Decreto-Lei n.º 139/97, de 4 de Junho, referir que o capital social de 150.000 contos foi subscrito pelo IFADAP e realizado em dinheiro.

   - No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP no âmbito do Programa PAR constatou-se que :

     a) São realizados periodicamente acertos de contas entre a DGT e o IFADAP, considerando todos os valores a pagar e a receber por cada uma das entidades.

     b) O IFADAP não possui efectivo controlo sobre as quantias que lhe são remetidas pelas instituições de crédito, no sentido de saber se todos os valores vencidos estão a

ser cobrados por aquelas. Recomenda-se que o Instituto prossiga as diligências no sentido de criar procedimentos que permitam um controlo mais eficaz destes empréstimos.

- No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP no âmbito do sistema de crédito a empregados constatou-se que:

  a) A concessão de empréstimos para aquisição/construção decorre da regulamentação colectiva de trabalho validamente aplicável ao IFADAP, observando-se as condições e requisitos aí previstos.

  b) No que respeita às restantes linhas de crédito, denominadas de apoio social, que foram criados por deliberação do Conselho de Administração do Instituto, sem aprovação da tutela, a respectiva concessão foi suspensa desde 2002.

- No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP e que foram concedidos no âmbito do ex-Fundo de Melhoramentos Agrícolas, cujo capital e juros cobrados revertem para o Instituto, constatou-se que muitos destes créditos são de difícil cobrança, mas, nos processos garantidos por hipoteca, a recuperação de alguns deles seria ainda possível, caso existisse maior empenhamento do IFADAP nos correspondentes processos, sendo certo que, nalguns casos, poderá já ter ocorrido a prescrição das dívidas.
- No que respeita aos créditos geridos pelo IFADAP e que foram concedidos no âmbito da *Public Law 480*, constatou-se que:

  a) Existem quantias que foram cobradas pelo IFADAP neste âmbito, algumas há já vários anos, que nunca foram entregues à DGT, alegadamente por dificuldade de imputação dos valores cobrados, quantias essas que, no final de 2002, ascendiam a 99 mil contos.

  b) Relativamente a dois dos processos analisados, verificou-se a existência de situações, derivadas da cobrança judicial através de advogado externo, que envolvem quantias elevadas e que se encontram por esclarecer há muito tempo, sem que tenham sido tomadas medidas nesse sentido.

3. Aplicação das receitas das privatizações

1. As aplicações de receitas das privatizações, realizadas pelo FRDP, em 2001, ascenderam a 175,8 milhões de contos, tendo 56,2 milhões sido destinados à redução de dívida pública e 119,5 milhões a novas participações no capital de empresas. Este último valor é superior ao valor das receitas de alienações de empresas arrecadadas em 2001. Foi, assim, excedido o limite de 60% para o valor das aplicações de receitas das operações de reprivatização em novas participações de capital no sector produtivo e na amortização de dívida do sector empresarial do Estado, imposto pelo Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho (cfr. ponto 7.4.1).

2. O valor das receitas das privatizações, na posse do FRDP em 31 de Dezembro de 2001, ascendia a 61,6 milhões de contos, valor significativamente inferior ao registado em anos precedentes (cfr. ponto 7.4.1).

3. Em 2001, foram utilizadas participações sociais em empresas, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização do aumento de capital da CGD e da IPE, o que é susceptível de não

garantir a aplicação das receitas das reprivatizações nas finalidades constitucionalmente previstas (cfr. ponto 7.2.2.7.2.2).

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

A) Âmbito de verificação

A análise efectuada à movimentação por Operações de Tesouraria registada na Conta Geral do Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O presente capítulo reflecte os resultados da análise da informação remetida ao Tribunal de Contas, pela Direcção-Geral do Tesouro, consubstanciada em Plano de Contas, Diários e Balancetes, bem como da auditoria realizada àquela Direcção-Geral, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, com vista a avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, tendo sido objecto de análise específica as contas respeitantes a:

- Caixas relativas a Tesourarias de Finanças.
- Contas bancárias do Tesouro.
- Cheques de *homebanking*.
- Correios de Portugal, como entidade colaboradora na cobrança.
- Antecipação de Fundos.
- Credores por Receitas Fiscais e Similares.
- Fundo de Estabilização Tributário.
- Valores a Regularizar.
- Restituição de Receitas.

B) Conclusões e Recomendações

1. A análise da Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2001 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de Junho, **não pode considerar-se finalizada** e que o grau de implementação do princípio da unidade de tesouraria **não pode ser considerado suficiente**.

   A esta avaliação, que resulta da análise efectuada à aplicação do referido regime e implica a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º do mesmo, tem de ser associado o reconhecimento pela evolução positiva que a Direcção-Geral do Tesouro tem registado de ano para ano, especialmente nas acções cuja realização apenas depende dos meios colocados à sua disposição, incluindo-se nesta apreciação o esforço desenvolvido para que essa evolução seja conforme ao conjunto de recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas (cfr. ponto 8.4).

2. O registo da actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado na contabilidade do Tesouro voltou a revelar falta de controlo tempestivo sobre as operações efectuadas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem de continuar a considerar-se insuficiente.

   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 fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível (cfr. pontos 8.1 e 8.4).

3. Apesar da redução do tempo médio de atraso no encerramento mensal da contabilidade de 2001, **continuam a não ser cumpridos** os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado (cfr. pontos 8.2.3 e 8.4).

4. Não foi atingido o grau de implementação da norma constante do n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, que estabelece a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades, definido no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, segundo o qual até ao final de 2001 aquelas entidades deviam transferir para as referidas contas, no mínimo, 60% do total das aplicações financeiras dos respectivos excedentes e disponibilidades de tesouraria verificado no último dia desse ano.

   O Tribunal de Contas **considera** que a situação de incumprimento generalizado, no final de 2001, face ao determinado naquela Resolução, deverá ser ultrapassada pela prestação de um serviço em condições de eficiência conformes ao estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

   Dependendo o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado no que respeita à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, do cumprimento pelas referidas entidades do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, a Direcção-Geral do Tesouro deve exercer as funções que lhe competem nesta sede para assegurar a execução da referida norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no final de 2001 (cfr. pontos 8.2.4 e 8.4).

5. O enquadramento legal das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, sofreu alterações consagradas na Lei do Orçamento do Estado para 2001; estas alterações permitem o aumento do montante total a antecipar e do respectivo prazo de regularização, podendo esta passar a ser efectuada de acordo com o ritmo de reembolsos da União Europeia.

   O valor total das antecipações de fundos efectuadas em 2001, ao abrigo da referida norma, foi superior a 227,3 milhões de contos (mais 166,5 milhões que em 2000), 71,5% dos quais se encontravam por regularizar em 31 de Dezembro.

   As normas que autorizaram a realização de operações de tesouraria consubstanciadas em adiantamentos de fundos para com estes ser possível proceder ao pagamento, no ano em que foram efectuados, de despesas públicas para as quais não existia dotação orçamental inscrita no correspondente Orçamento de Estado, e prevendo a sua regularização orçamental em anos económicos posteriores ao da efectivação desses adiantamentos são de considerar ilegais pois contrariam a regra da anualidade e a regra da universalidade previstas, respectivamente, nos

artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que constitui uma lei de valor reforçado, devendo-lhe obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. ponto 8.3.2.1 e 8.4).

6. Apesar das recomendações do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance sejam contabilizados na conta criada com essa finalidade, estes permanecem indevidamente registados em contas de valores a regularizar (cfr. ponto 8.3.2.2).

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

A) Âmbito da Verificação

Este capítulo engloba a análise das principais operações efectuadas para encerramento da Conta Geral do Estado, incluindo o respectivo impacto no valor final da despesa e da receita orçamentais, bem como a análise dos saldos finais de receitas por cobrar, de disponibilidades e de aplicações.

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.

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.
- Ao registo da transferência do produto de empréstimos contraídos pelo Estado para receita orçamental não efectiva, inscrita em "Passivos Financeiros".
- À conversão de valores depositados na Tesouraria do Estado em receitas consignadas a pagamentos inerentes a despesas com compensação em receita e sem transição de saldos, incluindo a comparticipação comunitária à execução do PIDDAC.

B) Conclusões e Recomendações

1. As operações de retroacção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2002 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições "abatidas" do OE/2001, diminuindo a despesa deste ano, ascenderam a 172.221 contos (menos 1.807.219 contos do que no ano anterior), dos quais 168.203 contos (97,7%) dizem respeito a reposições, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos das verbas requisitadas de dotações inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano" com "Compensação em receita – UE" (cfr. ponto 9.1 a)).

2. 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)).

3. 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 29,4 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2000 e a saída (por abate) de 41,6 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2001 (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 (cfr. ponto 9.1 b)).

5. As necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado excederam em 64,6 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 2002; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido na conta "Produto de empréstimos em moeda nacional – período complementar da receita de 2001", após o encerramento da Conta Geral do Estado (cfr. ponto 9.1 c)).

6. Foram convertidos em receitas orçamentais classificadas como transferências de capital provenientes da União Europeia, 29,2 milhões de contos depositados em contas do Tesouro, para pagamento de despesas com compensação em receita e sem transição de saldos, os quais incluíram 27,9 milhões de contos relativos à comparticipação comunitária para execução do PIDDAC.

7. 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 9.2 a)).

8. 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, atingindo o valor acumulado daí resultante 731 milhares de contos no final de 2001 (cfr. ponto 9.2 a)).

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 48/VIII (Orçamento de Estado para 2001) 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 Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então em vigor (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 74,3 milhões de contos, cerca de 1,7 milhões de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, contrariando o disposto nos artigos 7.º e 8.º da LEOE, pelo que o Tribunal mais uma vez **recomenda** maior cuidado nessa classificação, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cfr. ponto 10.2.1.1).

3. Em 2001 registou-se uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos 172,5 milhões de contos (-37,7%), tendo contribuído para tal os subsídios e indemnizações compensatórias (-4,3%), a regularização de responsabilidades (-27,5%) e as dotações de capital (-56,9%). Apenas as transferências de capital registaram uma evolução positiva (+10,1 milhões de contos).

   Em termos de garantias prestadas, registou-se um acréscimo de 165,7%, passando de 105,2 para 279,5 milhões de contos (cfr. ponto 10.2.3).

4. Os fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado registaram uma diminuição (-401,7 milhões de contos), tendo contribuído para tal o decréscimo das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (-16,2 milhões de contos), da amortização de empréstimos a médio e longo prazos (-5,1 milhões de contos) e da alienação de partes sociais de empresas (-380,6 milhões de contos) (cfr. ponto 10.3).

2. Fluxos financeiros entre os FSA e o SPE

1. Relativamente aos fluxos financeiros dos FSA para 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 5,3 milhões de contos, cerca de 145,8 milhares de contos não 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 (ex-Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e Instituto de Emprego e Formação Profissional) processaram cerca de 3,0 milhões de contos, a título de transferências para entidades do SPE, sem contudo as terem classificado nas rubricas próprias,

pelo que as mesmas não se encontram evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o sector público empresarial.

Em suma, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 145,8 milhares 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 central. Este procedimento contraria o disposto nos artigos 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, 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 agregada, não foi possível proceder a qualquer tipo de análise (cfr. ponto 10.4.2).

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

A) Âmbito da Verificação

Nos termos da alínea i) do n.º 1 do art. 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia, entre outros aspectos, "os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos".

Neste contexto, a análise desenvolvida incidiu:

- Sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e outras contribuições ocorridas em 2001;
- Sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no horizonte temporal de 1994/2001, tendo sido objecto de verificação as transferências de fundos e a respectiva aplicação, tanto no QCA II, como no QCA III, com especial enfoque para os Fundos estruturais que as suportaram, o Fundo de Coesão e o FEOGA-Garantia. Foram ainda objecto de análise as relações ao nível da CGE/2001 e ao nível do OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Fazem também parte deste capítulo as sínteses das principais conclusões e recomendações extraídas dos relatórios de auditorias realizadas, nomeadamente, ao "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais", à "Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III", e ainda à "Gestão Financeira do Programa Operacional da Saúde" e aos "Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos Programas Operacionais Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve".

B) Conclusões e Recomendações

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

Como já foi referido em anteriores Pareceres, a análise do Tribunal é dificultada neste domínio 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).

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta ao Tribunal, referiu que comunga da mesma preocupação e manifestou a intenção de *"(...) tentar colher informação junto das entidades com competência para o efeito, por forma a inclui-las já na Conta Geral do Estado de 2002, se possível"*.

2. Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

1. No que respeita às transferências dos recursos próprios tradicionais verifica-se a total concordância entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 48/VIII (OE para 2001) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, verificando-se, assim, que as considerações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres tiveram seguimento (cfr. ponto 11.2.1).

2. A CGE evidencia transferências para a UE no montante de 248,5 milhões de contos (1 239,5 milhões de euros), ou seja, na sua globalidade, menos 16,2 milhões de contos do que o valor inicial inscrito no Orçamento, sendo de destacar os "Direitos aduaneiros" (-2,1 milhões de contos) os "Recursos próprios IVA" (- 4,5 milhões de contos) e o "Recurso complementar PNB" (-20,2 milhões de contos) (cfr. ponto 11.2.1).

3. As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que ascenderam a 211,3 milhões de contos, registaram em relação ao ano de 2000 um decréscimo de cerca de menos 3,7 milhões de contos, tendo contribuído para esta diminuição os recursos próprios do IVA (-13,2 milhões de contos) e o recurso complementar PNB (-7,9 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 pagos em Julho de 2001. Tal exigência deveu-se ao facto de a conta da Comissão ter sido creditada por valor inferior ao devido em Agosto e de não ter sido transferido em Dezembro o montante de 13,4 milhões de contos relativo a ajustamentos no orçamento comunitário respeitantes a anos anteriores (cfr. ponto 11.2.2).

   Face à situação descrita, **recomenda-se** que os pagamentos das contribuições sejam efectuados atempadamente e pelos montantes devidos, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

3. Fluxos Financeiros da UE para Portugal

3.1. Portugal no contexto da política financeira da UE

O plano financeiro da UE previa, para 2001, uma contribuição comunitária (dotações finais) de 77 070,8 milhões de euros destinada aos 15 países que integram a UE, tendo sido utilizados

41 533,9 milhões de euros (64,9%) em pagamentos relativos à PAC e 22 455,8 milhões de euros (35,1%) para acções estruturais.

Das dotações disponibilizadas pela UE foram utilizados por Portugal 2 824,4 milhões de euros, dos quais 875 milhões de euros (31%) destinados à PAC e 1 949,4 milhões de euros (69%) a acções estruturais (cfr. ponto 11.3.1.2).

3.2. Transferências de Fundos da UE em 2001

- A CGE continua a não conter informação que permita apurar o montante proveniente da UE por fundo comunitário. Apenas o Relatório Geral, no âmbito da elaboração do Orçamento de Estado para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro), apresenta uma estimativa das verbas a transferir da UE para Portugal.

  Nessa estimativa foi prevista a transferência de 4 803 milhões de euros, tendo-se concretizado a transferência efectiva, via DGT, de 2 470,2 milhões de euros o que representa um decréscimo de 48,57% face às previsões governamentais.

  Assim, continua a **recomendar-se** que a CGE inclua informação sistematizada por fundo comunitário.

- A execução financeira comunitária do PIDDAC registou em 2001 uma taxa de 53,9%, valor que, apesar de representar um aumento de 14,4 pontos percentuais face ao ano 2000, pode ser considerado baixo.

  O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os investimentos passíveis de serem co-financiados por fundos comunitários, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando, assim, uma análise por fundo (cfr. ponto 11.3.1.3), pelo que se **recomenda** que, de futuro, esta informação conste do referido mapa.

3.3. Fluxos financeiros da UE no período 1994/2001

Em 2001 as transferências da UE atingiram 2 470 443 mil euros, dos quais a maior fatia foi absorvida pelo FEDER - QCA II (39,8%).

Uma análise face à programação permitiu verificar que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas já atingiam taxas superiores a 90%, com excepção do IFOP que fica pelos 86,17% (cfr. ponto 11.3.1.4).

3.4. QCA III

- Quadro Financeiro Previsional

  Para o período de 2000-2006 foi previsto um investimento de 39 412 161 mil euros (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação) o qual será assegurado pela contribuição comunitária, que representará 48,7%, pela contrapartida nacional de 29,1% e pelo investimento privado de 22,2%.

  Este investimento será financiado pelo FEDER (64,7%), FSE (23%), FEOGA-Orientação (11,1%) e IFOP (1,2%) (cfr. ponto 11.3.1.5.1).

- Realização financeira acumulada

  No QCA III foi programada para o período de 2000 a 2006 uma despesa pública de 32 799 992 mil euros e uma despesa comunitária de 20 535 000 mil euros.

  De entre os fundos com melhor realização financeira destacavam-se o FSE (16,86%) e o FEDER (11,31%). Os restantes apresentavam taxas substancialmente menores, nomeadamente, o IFOP (6,74%) e FEOGA-O (6,14%).

  Em termos de verbas comunitárias (não incluindo as relativas às reservas de eficiência e de programação) foi programado um total de 19 178 540 mil euros, aprovado um montante de 7 620 190 mil euros e executado 2 455 645 mil euros, tendo sido apuradas taxas de realização de 12,80%, de aprovação de 39,73% e de execução de 32,23%.

  Uma análise individual por programa permite-nos referir o seguinte (cfr. ponto 11.3.1.5.2):

  a) As maiores taxas de execução foram registadas no Programa Operacional da Educação (53,53%) e no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (49,28%). Merece ainda especial atenção o PO Economia o qual, tendo o maior peso financeiro programado, apresenta a mais baixa taxa de execução (7,69%).

  b) As maiores taxas de aprovação foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (62,89%), no PO Norte (48,62%) e no PO Cultura (45,35%).

  c) As melhores taxas de realização foram atingidas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (31%), no PO Educação (20,31%) e no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (17,52%).

  d) Ao invés, o PO Economia apresenta baixas taxas de execução (7,69%) e de realização (2,81%), e o PO Sociedade da Informação apresenta a mais baixa taxa de aprovações (20,95%).

  e) Uma análise das taxas de realização, por fundo e por programa operacional, merece as seguintes observações:

     - Em relação ao FEDER as mais significativas registaram-se, no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (29,18%) e no PO Educação (22,85%) e as mais baixas no PO Pescas (0,28%), PO Economia (3,01%) e PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (3,76%).
     - O FSE apresenta entre os Programas com melhor taxa o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (33,63%) e o PO Lisboa e Vale do Tejo (29,88%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos pelo PO Saúde (0,05%), pelo PO Economia (0,72%) e pelo PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (0,77%).
     - O FEOGA-Orientação apresenta de uma forma geral taxas muito baixas, todas inferiores a 10%.
     - O IFOP apresenta taxas igualmente baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais, todas abaixo de 1%.

- Regionalização da Despesa Pública Aprovada

  As Regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo representam, em conjunto, mais de metade do investimento aprovado para o QCA III.

As Regiões Autónomas foram as menos beneficiadas, representando os Açores 3% e a Madeira 4% (cfr. ponto 11.3.1.5.3).

- Pedidos de pagamento em 30.12.2001- aplicação da *"regra n+2"*[1]

  Os seguintes Programas Operacionais apresentam, em cada fundo, taxas de absorção muito baixas, que podem levar à perda de verbas (cfr. ponto 11.3.1.5.4):

  a) No FEDER - PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (47,83%), PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (61,84%), PO Economia (55,87%), PO Ambiente (68,54%), PO Lisboa e Vale do Tejo (59,96%) e ainda a Assistência Técnica (41,69%).

  b) No FSE - PO Saúde (42,24%), PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (42,57%), PO Economia e a Assistência Técnica (62,93%).

  c) No FEOGA - todos os PO, com especial destaque para os regionais de Lisboa e Vale do Tejo, Algarve e Região Autónoma da Madeira.

  d) No IFOP - todos os Programas Operacionais Regionais.

  Atendendo a que a aplicação da *"regra n+2"* para o ano 2000 já teve as suas consequências efectivas, **recomenda-se** a análise e ponderação das causas que a tal conduziram, para obviar novas perdas no futuro.

3.5. QCA II

Apresentando os quatro fundos que constituem o QCA II taxas de realização que variam entre 89,95% e 99,39%, encontram-se praticamente esgotadas as verbas programadas para o mesmo.

Uma análise por Programa Operacional leva-nos a efectuar as seguintes observações (cfr. ponto 11.3.1.6):

- Foi executada uma despesa pública de 22.410.807 mil euros suportada por uma comparticipação comunitária de 15.545.763 mil euros (69,37%) e, no restante, por verbas nacionais.
- A distribuição da despesa comunitária por eixos favoreceu em especial o eixo 2, o qual representava 41,2% do total.
- A distribuição por programas privilegiou em primeira linha o PO "Modernização do Tecido Económico", 28,1%.

3.6. Fundo de Coesão I

Este fundo comporta os sectores dos Transportes, do Ambiente e a Assistência Técnica, os quais executaram uma despesa global de 4 231 689 mil euros, com uma comparticipação comunitária de 2 887 713 mil euros.

[1] Conforme refere o n.º 2 do art. 31º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, *"(...) Será automaticamente anulada pela Comissão a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado à Comissão nenhum pedido de pagamento admissível, (...) no final do segundo ano subsequente ao ano da autorização (...)"*.

O sector dos Transportes teve uma taxa de realização de 99,6% e obteve um apoio comunitário de 60%.

O sector do Ambiente realizou 94,1% do programado, com uma comparticipação comunitária de 78%.

Conclui-se, assim, que foi conseguido o adequado equilíbrio dos investimentos entre Ambiente e Transportes estabelecido no art. 10º, n.º 2, do Regulamento (CE) 1164/94 (cfr. ponto 11.3.1.7.1).

3.7. Fundo de Coesão II

O Fundo de Coesão II iniciou-se em 2000, apresentando no período 2000/2001 uma taxa de realização comunitária de 15,9%.

As taxas de realização apuradas põem em evidência o sector dos Transportes com 17,2%, relativamente ao do Ambiente com 13,8% (cfr. ponto 11.3.1.7.2).

3.8. FEOGA-Garantia

No ano de 2001, o FEOGA Garantia pagou ajudas num total de cerca de 605 846 mil euros distribuídas por 19 OCM representativas da PAC, com especial destaque para as ajudas às culturas arvenses (32,56%) e à carne de bovino (22,80%) que, em conjunto, constituíram mais de metade do total das ajudas (cfr. ponto 11.3.1.8).

4. *Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

1. O constante desenvolvimento e mudanças de versões do SIFEC originaram paragens no seu funcionamento, motivo pelo qual os utilizadores não consideram o sistema estável (cfr. ponto 11.4.2).

2. O diferente nível de detalhe da informação relativamente ao FEDER, ao Fundo de Coesão e outros fundos, sendo a informação nos dois primeiros em termos do projecto e nos restantes ao nível da medida, condiciona a gestão dos PO plurifundos (cfr. ponto 11.4.2).

3. O gestor de um PO plurifundos, que não tenha optado por um Sistema de Informação próprio, para efectuar o acompanhamento da execução terá de aceder e consolidar a informação oriunda dos diferentes sistemas de informação, nomeadamente, o SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP), quando estes estiverem operacionais (cfr. ponto 11.4.2).

4. A informação referente à execução do FSE, do IFOP e do FEOGA-O não tinha sido importada dos sistemas informáticos do IGFSE e do IFADAP, não sendo assim possível efectuar a coordenação, o acompanhamento e o controlo do QCA III, através do SIFEC (ponto 11.4.3).

5. A coordenação, o acompanhamento e o controlo do FEDER, através do SIFEC, estão condicionados pela actual fase de implementação deste sistema, nomeadamente porque:

- Na generalidade ainda se estava na fase de recuperação da informação histórica, prevendo-se que isso só seria ultrapassado no final do 1º trimestre de 2003 (cfr. ponto 11.4.3).
- Em termos da importação da informação, só tinha ocorrido uma experiência relativa ao PO Regional do Norte, no âmbito do SIGNO, tendo, entretanto as importações do tipo incremental ficado suspensas, devido a alterações efectuadas no SIFEC. Estava ainda por importar a informação dos PO que tinham optado por SI próprio, isto é, os PO da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Economia, do Algarve e da Região Autónoma da Madeira. Todo o processo de importação estava a ser revisto, pela DGDR, no sentido de passar a ser automático (cfr. ponto 11.4.3).

6. Não foi possível efectuar a coordenação, o acompanhamento e o controlo do Fundo de Coesão, através do SIFEC, uma vez que o módulo referente a este fundo tinha entrado em produção no mês de Setembro de 2002, estando em curso a fase de recuperação da informação histórica (cfr. ponto 11.4.3).

7. O SIFEC só admite pesquisas pré-definidas, não permite *query's ad-hoc* sendo os *outputs* pré-definidos, o que condiciona a sua utilização como uma ferramenta de apoio à gestão. Com o propósito de colmatar esta limitação, foi concebido o SEIS que estava em fase de desenvolvimento, não estando ainda acessível aos utilizadores (cfr. ponto 11.4.4).

8. Por inexistência de um sistema de informação destinado ao planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades, a DGDR, numa solução de contingência, recorreu a uma aplicação desenvolvida pela IGF, o SIGIFE (cfr. ponto 11.4.4).

9. Não existia um sistema de referenciação geográfica (cfr. ponto 11.4.4).

Neste contexto, **recomenda-se:**

- celeridade no desenvolvimento dos sistemas informáticos relativos ao FSE, ao FEOGA-O e ao IFOP, assim como na recuperação do histórico da informação, física e financeira, e, ainda, no desenvolvimento de procedimentos de integração de informação destes sistemas com o SIFEC;
- celeridade na recuperação do histórico da informação, física e financeira, referente ao Fundo de Coesão e ao FEDER, bem como, no desenvolvimento dos procedimentos de importação de informação dos gestores com SI próprios;
- estabilização do SIFEC e minimização dos tempos de paragem para manutenção;
- celeridade no desenvolvimento do SEIS, assim como da sua disponibilização aos utilizadores, nomeadamente, aos gestores dos PO;
- celeridade no desenvolvimento e implementação de um sistema de informação para o planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades que se detectarem.

A não prossecução das **recomendações** que agora se formulam poderá vir a dificultar os trabalhos no âmbito da avaliação intercalar, a realizar por avaliadores independentes, sob a responsabilidade da Autoridade de Gestão, a ser apresentada à Comissão de Acompanhamento e, posteriormente, transmitida à Comissão Europeia, até 31 de Dezembro de 2003 e, consequentemente, originar a falta de rigor na atribuição da reserva de eficiência.

5. *Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III*

1. O POA insere-se no eixo 3 do QCA III – Afirmar o Valor do Território e da Posição Geo-económica do País e tem como objectivo genérico cooperar no desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano, a conservação, valorização e protecção do património natural, a sustentabilidade ambiental das actividades económicas e a sensibilização da população para os aspectos ambientais. Para o POA encontra-se programado um investimento total de 456 017 mil euros, a que corresponderá um co-financiamento de 332 656 mil euros (cfr. ponto 11.5.2).

2. No âmbito deste PO estavam comprometidas, através da aprovação de 126 projectos, verbas no montante de cerca de 216 745 mil euros, o que correspondia a uma taxa de aprovação de 47,5%. No entanto, face à despesa executada - cerca de 104 925 mil euros - a taxa de realização era apenas de 23% (cfr. ponto 11.5.2).

3. Relativamente ao controlo de 1º nível, verificou-se que as acções ocorridas não se encontravam finalizadas, dado que ainda não incorporavam o contraditório dos executores e da gestão do POA. Face aos documentos disponibilizados, não se observaram evidências de que tivesse sido efectuado o confronto da contabilização registada no promotor com a considerada no âmbito do POA (cfr. ponto 11.5.2).

4. No que se relaciona com o controlo de 2º nível, foi indicada a existência de projectos controlados, no entanto, os relatórios ainda não estavam terminados (cfr. ponto 11.5.2.).

5. Quanto ao controlo de alto nível, constatou-se a ocorrência de uma acção de carácter horizontal, que se consubstanciou na análise da informação relativa à pista de controlo do sistema de gestão e controlo implementado no POA. No âmbito dos trabalhos desenvolvidos, entre outros aspectos, a IGF apontava como um dos pontos fracos do POA a ausência de controlos de 1º nível (cfr. ponto 11.5.2).

   Recomenda-se, assim, celeridade na concretização das acções de controlo de 1º e 2º níveis, de forma a garantir as obrigações fixadas no art. 10º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

6. A Gestora do POA adoptou o SIFEC como ferramenta de gestão e acompanhamento do PO, mas, na realidade, desde Novembro de 2002, não tinha acesso ao sistema por deficiências técnicas na ligação. A despesa registada em SIFEC, em 30 de Dezembro de 2002, representava apenas cerca de 4% face à despesa certificada à CE (cfr. ponto 11.5.2).

7. Entretanto, como solução de contingência tinha sido adoptado um sistema de folhas de cálculo que se demonstrou pouco adequado à gestão e acompanhamento do PO (cfr. ponto 11.5.2).

   Recomenda-se, por isso, celeridade nos procedimentos necessários à obtenção de uma ligação eficiente ao SIFEC e à recuperação do histórico da informação, física e financeira, referente ao POA, de modo a que o sistema fique em condições de plena utilização.

8. As entidades intervenientes no circuito financeiro do FEDER, no âmbito do POA, são a CE, a DGT, a DGDR, a Gestora do PO e os respectivos beneficiários (cfr pontos 11.5.3 e 11.5.4).

9. O montante total recebido da CE e destinado ao POA ascendia a 97 960,53 mil euros, dos quais 23 285,92 mil euros eram relativos ao adiantamento e o remanescente, 74 674,61 mil euros, correspondiam a pedidos de pagamento intermédios (cfr. ponto 11.5.3).

10. A DGDR já tinha transferido para a Gestora do PO cerca de 83 933 mil euros, existindo, face aos pagamentos efectuados pela CE, de 97 960, 53 mil euros, um saldo de 14 027,63 mil euros (cfr. ponto 11.5.3).

11. Os pagamentos emitidos pela Gestora ascendiam aproximadamente a 50 612 mil euros (cfr. ponto 11.5.4).

12. A Gestora do POA não tem personalidade jurídica nem autonomia administrativa ou financeira. Neste contexto, a orçamentação e a contabilização dos investimentos encontra-se registada, por norma, nos executores (cfr. ponto 11.5.5).

13. Os mecanismos de suporte e os sistemas de contabilização utilizados relativamente ao FEDER nas várias entidades intervenientes são diversos. Igualmente os sistemas de contabilização do fluxo financeiro comunitário FEDER e os respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos, dependendo da tipologia de beneficiários, que é variável ao nível de cada medida do POA (cfr. ponto 11.5.5).

14. No âmbito do POA, existiam verbas comunitárias – FEDER – e respectivas contrapartidas nacionais que não se encontravam directamente reflectidas no OE e na CGE, nomeadamente, as que se relacionavam com os municípios e as suas associações e com as empresas públicas e privadas, visto que as ordens de pagamento emitidas pela Gestora do POA eram directamente reflectidas nas suas contas bancárias (cfr. ponto 11.5.5).

15. Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuíam autonomia financeira, os pagamentos ordenados pela Gestora aos respectivos beneficiários foram colocados numa conta de operações específicas do tesouro – conta OE cativos – na DGT (cfr. ponto 11.5.5).

16. Esta conta de OE Cativos de 2001 foi movimentada a crédito pelas entradas, isto é, pelas ordens de pagamento emitidas pelos diversos Gestores dos PO do QCA II e III, em que os fundos envolvidos eram o FEDER e o FSE, do Fundo de Coesão e das Iniciativas Comunitárias em benefício de múltiplos serviços da Administração Central que possuíam o regime de autonomia administrativa (cfr. ponto 11.5.5).

17. A regularização desta conta é normalmente efectuada no final do ano, quando a DGT procede, por indicação da DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários executores e à descativação do remanescente a favor dos vários Gestores dos fundos comunitários envolvidos (cfr. ponto 11.5.5).

18. No âmbito do POA, o montante total de cativações ascendeu, em 2001, a cerca de 12 366 mil euros. No entanto, só aproximadamente 10 524 mil euros foram, de acordo com as indicações emitidas pela 14ª Delegação da DGO, convertidos em receita orçamental, tendo sido descativada a diferença correspondente a 1 842 mil euros (cfr. ponto 11.5.5).

19. Relativamente aos beneficiários da Administração Central que possuem autonomia financeira, as ordens de pagamento foram reflectidas directamente nas suas contas bancárias, tendo sido, neste caso, o financiamento FEDER convertido em receita orçamental do ano económico em

que foi efectivamente utilizada, transitando os eventuais saldos, nos seus orçamentos privativos, como saldos na posse do serviço (cfr. ponto 11.5.5).

20. Em termos do reflexo na CGE, o co-financiamento FEDER não se encontra agregado, mas sim repartido, nas execuções orçamentais, pelas diversas rubricas de classificação económica dos vários organismos e fundos autónomos (cfr. ponto 11.5.5).

    Recomenda-se, neste contexto, a implementação das medidas necessárias para garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito do POA sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro FEDER e respectiva contrapartida nacional.

21. Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POA não eram coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectiam uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estavam totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) e em que existiam despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária (z) (cfr. ponto 11.5.5).

22. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POA, as despesas eram sempre consideradas com as comparticipações de 25% de verbas nacionais e de 75% de verbas FEDER (cfr. ponto 11.5.5).

23. Os beneficiários pertencentes à Administração Central que tinham investimentos previstos no Cap. 50 do OE estavam, por um lado, condicionados à requisição de fundos na 14ª Delegação da DGO e, por outro, ao pedido de libertação de recursos comunitários à Gestora. Ora, para que lhes fossem concedidas pela Gestora as verbas FEDER, estes beneficiários tinham de, entre outras condições, colocar nos documentos de despesa originais um carimbo contendo a indicação "Financiamento FEDER – POA" com a percentagem de co-financiamento, o qual no caso concreto era de 75%, independentemente de terem contabilizado totalmente as despesas em rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) ou à componente comunitária (z) (cfr. ponto 11.5.5).

    Recomenda-se, portanto, maior empenho no acompanhamento e no controlo do POA, relativamente aos aspectos contabilísticos, no sentido de se assegurar, nomeadamente, que os pedidos de pagamento efectuados pelos promotores evidenciem a respectiva contabilização das despesas realizadas.

6. Programa Operacional da Saúde – QCA III

1. Permanecem lacunas nos planos estratégicos e directores à disposição do Programa Operacional, especialmente nas áreas temáticas das redes informáticas e sistemas de informação, o que impossibilita aos técnicos do Gabinete de Gestão uma opção esclarecida sobre o enquadramento, ou não enquadramento, da candidatura em análise, podendo conduzir a investimentos sem continuidade ou mesmo perdidos (cfr. ponto 11.3.3.2.1).

   Recomenda-se que se diligencie no sentido da rápida adopção dos documentos estratégicos em falta, nomeadamente na área dos sistemas de informação da saúde, que permitam a orientação sólida dos investimentos.

2. Verifica-se a falta de parametrização de custos sendo poucos os casos em que existem no processo orçamentos detalhados justificativos das despesas a apoiar, ou mesmo relatórios em

que se comparem os orçamentos de vários fornecedores consultados para a despesa em causa (cfr. ponto 11.3.3.2.2).

3. Não foi apurado nenhum procedimento específico de verificação do prazo para o início da execução física – que é, na generalidade, de 6 meses. Esta ausência contribuiu para situações de falta de execução financeira em muitos projectos o que, em alguns casos, justificaria o seu cancelamento (cfr. ponto 11.3.3.2.3).

   Recomenda-se a implantação de um procedimento de verificação do início da execução física dos projectos, tendo em vista, designadamente, o cancelamento do apoio em caso de incumprimento.

4. Está por formalizar um documento interno que defina as responsabilidades em matéria de processamento de pagamentos e que preveja, nomeadamente, as situações de ausência temporária de um ou vários dos elementos que participam no procedimento descrito (cfr. ponto 11.3.3.2.4).

5. Verifica-se a não admissão de algumas candidaturas, em virtude de o beneficiário público em causa não poder assegurar a componente nacional. Esta situação merece ponderação, porque podem estar a ser rejeitadas candidaturas de qualidade por falta da componente nacional que, numa óptica de melhor gestão dos investimentos públicos, poderia estar à disposição do Programa Operacional e não ser requisito da candidatura oriunda da entidade pública (cfr. ponto 11.3.3.2.5).

6. O PO Saúde realizou, até 30/09/2002, uma despesa pública correspondente a 25,74% do valor programado para o período de 2000/2002 e apenas 12,07% do programado para o período de duração do Programa (2000/2006). Uma análise ao peso relativo da despesa comunitária em cada medida, face à que deverá representar no final do Programa, permite referir que as medidas do Eixo 1 e a Medida 2.2 "Tecnologias de Informação e Comunicação" se encontram acima das percentagens previstas, enquanto que as restantes se encontram bastante abaixo. Será necessário um esforço para que esta distribuição dos fundos seja tendencialmente mais próxima da perspectivada no Programa Operacional, tal como foi aprovado pela decisão da CE (cfr. ponto 11.3.3.2.6).

7. Pela aplicação da *"regra n+2"* ao ano 2001 verifica-se que, relativamente ao FEDER, se atingiu uma taxa de absorção de 108,11%, o que significa que não haverá perda de verbas. No que concerne ao FSE, que financia este PO apenas na Medida 2.4. "Informação de Apoio a Projectos de Modernização da Saúde", a taxa apurada é de apenas 51,18%, o que significa que as despesas declaradas e o adiantamento atingiram pouco mais de metade do FSE programado. Deste modo, por aplicação da *"regra n+2"* prevista no n.º 2 do art. 31º do Regulamento n.º 1260/99, haverá perdas de 1 069 113,52 euros para o PO Saúde (cfr. ponto 11.3.3.2.7).

8. Verifica-se que o acesso tanto ao SIFEC como ao SIIFSE é problemático, com frequentes bloqueios e quebras, o que provoca perdas de informação e alguma insegurança sobre o que está ou não está efectivamente registado nos sistemas. Observou-se ainda que está atrasada a entrada em pleno funcionamento dos vários sistemas informáticos previstos para o suporte à função de controlo dos vários níveis do QCA III (cfr. ponto 11.3.3.2.8).

   Recomenda-se que sejam encetadas diligências com vista à disponibilização das aplicações informáticas globais do QCA III ainda em falta, para se poder assegurar a sua pronta actualização.

7. *Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve*

1. O Eixo 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" é um dos Eixos prioritários do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1781, C (2000) 1777 e C (2000) 1778, de 28 de Julho de 2000.

   No âmbito dos Eixos 3 destes PO prevê-se uma despesa pública de 3 065 472,2 mil euros, co-financiada através do FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP em 1 740 067,5 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 56,8 %. Prevê-se ainda um investimento privado de 234 879,1 mil euros, o que perfaz um investimento total associado a estes Eixos de 3 300 351,3 mil euros (cfr. ponto 11.7.1).

2. Os Sistemas de Informação (SIFEC, SIIFSE e SIADRU) não se encontravam totalmente operacionais, razão pela qual os Gestores não efectuaram a exportação de dados em todos os campos considerados obrigatórios para os diversos Sistemas.

   Neste contexto, cada um dos Gestores utilizou soluções alternativas para suprir estas deficiências (cfr. ponto 11.7.2).

   Recomenda-se, assim, maior celeridade na implementação e desenvolvimento dos Sistemas de Informação e uma maior adequação de meios nas ligações a nível informático entre os Coordenadores e o Gestor, a fim de se garantir a transferência atempada de dados que possam ter repercussão sobre a gestão dos vários Fundos.

3. A meta relativa à *"regra dos 18 meses"* foi atingida no que respeita a todos os Fundos estruturais, em cada um dos PO, não se tendo, portanto, reembolsado qualquer verba dos pagamentos por conta à Comissão (cfr. ponto 11.7.3.1.1).

4. O volume de pedidos de pagamentos, de verbas FEDER e FSE, efectuados à Comissão Europeia foi, no que respeita à *"regra n+2"*, além da meta estabelecida para o ano de 2002, apresentando taxas de absorção de 228,3 % e 223,4 %, respectivamente.

   No que concerne ao FEOGA-O, a meta foi atingida no limite, apresentando este Fundo estrutural uma taxa de absorção de 100 % (cfr. ponto 11.7.3.1.2).

5. Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, a DGDR (Autoridade de Pagamento FEDER) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 763 434,3 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 261 375,6 mil euros.

   O Eixo 3 apresentou, em todos estes PO, relativamente à *"regra n+2"* para 2002, uma boa taxa de absorção, com relevo para o *porAlentejo* (529,9%) e o PROALGARVE (306,4%), tendo o PORLVT obtido uma taxa de 140,2% (cfr. pontos 11.7.3.1.2.1 e 11.7.3.1.2.2).

6. Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, o IGFSE (Autoridade de Pagamento do FSE) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 289 527,2 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 173 804,1 mil euros.

A boa "performance" do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção dos outros Eixos, contribuindo, assim, para evitar perdas de verbas no âmbito destes PO (cfr. ponto 11.7.3.1.2.2).

7. Embora o Eixo 3 (FEDER e FSE), em todos os PO, tenha apresentado, relativamente à *"regra n+2"* para 2002, uma boa taxa de absorção, houve Medidas que ficaram aquém dessa meta (cfr. ponto 11.7.3.1.2.2).

8. Em 31 de Dezembro de 2002, tinham sido comprometidas, em termos de despesa pública, no âmbito do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE, verbas no montante de 1 939 232,5 mil euros, o que corresponde a um investimento total de 2 944 829,4 mil euros e comunitário de 1 078 630,6 mil euros. A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, correspondia a 63,3 % (cfr. ponto 11.7.3.2).

9. A despesa pública validada pelos Gestores às Autoridades de Pagamento, no âmbito destes três PO, até 31 de Dezembro de 2002, era de 902 994,4 mil euros, o que equivalia a uma taxa de execução de 46,6 % (cfr. ponto 11.7.3.2).

10. Em termos de despesa pública, o FSE, o FEDER, o FEOGA-O e o IFOP apresentavam taxas de compromissos, face ao total programado para 2000–2006, de 72,3 %, 64,6 %, 41,1 % e 23,9 %, respectivamente (cfr. ponto 11.7.3.2).

11. Em termos de uma boa "performance", no que respeita ao compromisso de verbas, salientam-se no âmbito de cada PO, as Medidas seguintes, com taxas acima dos 70,0 % (cfr. ponto 11.7.3.2):

    - PORLVT

        a) Medidas FEDER: 3.14 "Pescas – Infraestruturas de Portos (88,0%), 3.18 "Ambiente" (70,7%) e 3.19 "Saúde" (78,1%);

        b) Medidas FSE: 3.1 "Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Activa" (72,5%), 3.2 "Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade" (89,6%), 3.3 "Qualificação e Inserção Profissional dos Desempregados (76,5%), 3.4 "Criação de Emprego" (80,2%), 3.6 "Promoção do Desenvolvimento Social (73,6%) e 3.9 "Ensino Profissional" (105,0%).

    - *porAlentejo* – Medidas FEDER: 3.1 "Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (119,6%), 3.8 "Melhoria das Condições de Saúde" (90,8%) e 3.14 "Desenvolvimento e Afirmação do Potencial Económico da Região" (98,4%).

    - PROALGARVE – Medidas FEDER: 3.1 "Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (119,6%), 3.8 "Saúde" (81,3%), 3.10 "Desporto" (97,5%), 3.14 "Economia" (70,8%) e 3.15 "Acessibilidades e Transportes" (89,0%).

12. Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas (cfr. ponto 11.7.3.2):

    - PORLVT – Medidas FSE: 3.13 "Sociedade de Informação" (0%) e 3.21 "Assistência Técnica" (8,1%).

- *porAlentejo*
  a) Medidas FEDER: 3.5 "Promoção da Cultura Científica e Tecnológica" (0%) e 3.6 "Construir a Sociedade de Informação" (11,2%);
  b) Medida FSE: 3.7 "Construir a Sociedade de Informação" (0,0%);
  c) Medida IFOP: 3.13 "Pescas – Equipamentos e Transformação" (0,9%).

- PROALGARVE
  a) Medidas FEDER: 3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local" (0%), 3.5 "Ciência, Tecnologia e Inovação" (11,7%), 3.6 "Sociedade da Informação" (9,5%) e 3.9 "Cultura" (2,8%);
  b) Medida FSE: 3.7 "Sociedade da Informação" (0%).

Tendo em atenção estas baixas taxas de compromisso, recomenda-se o estudo e avaliação da capacidade de comprometimento e execução das verbas afectas a estas Medidas, de modo a que, em caso de necessidade, se possa proceder atempadamente à reprogramação das verbas afectas às mesmas e, assim, evitar-se a sua perda.

13. Nas Medidas do FSE e do IFOP, o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações não ultrapassou o estipulado nos Regulamentos Específicos (cfr. pontos 11.7.4.1 e 11.7.4.3).

14. Nas Medidas FEDER, em que foi possível averiguar da conformidade dos tempos médios decorridos entre a recepção e aprovação das candidaturas, verificou-se (cfr. ponto 11.7.4.2):

- *porAlentejo*
  a) Medida 3.1 - o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi inferior ao estipulado na regulamentação específica;
  b) Medida 3.6 - nas quatro candidaturas aprovadas no âmbito da Acção "Estado Aberto", o tempo médio decorrido entre a recepção e a aprovação ultrapassou o previsto no Regulamento. A única candidatura aprovada no âmbito da Acção "Portugal Digital" respeitou o prazo estipulado.

- PROALGARVE – Medidas 3.1 e 3.6 - o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi inferior ao estipulado em regulamentação específica.
- PORLVT – somente na Medida 3.11 o tempo médio não se encontra em conformidade com o estipulado na regulamentação específica.

15. No que respeita ao FEOGA-O, os dados obtidos não tornaram possível a análise do tempo decorrido entre as datas de candidatura e de aprovação (cfr. ponto 11.7.4).

16. O enquadramento legal do Sistema Nacional de Controlo, no âmbito do QCA III, processou-se de forma tardia face à data de aprovação deste QCA. Tal ficou a dever-se ao facto de o Regulamento (CE) n.º 438, que estabelece as regras de controlo nas intervenções operacionais

no quadro dos Fundos estruturais, ter sido publicado apenas em 3 de Março de 2001 (cfr. ponto 11.7.5).

17. Das entidades com responsabilidades no controlo, somente a IGF e o Gestor (no PORLVT) tinham, até 31 de Dezembro de 2002, concluído acções de controlo no âmbito do Eixo 3 destes PO, encontrando-se, porém, em curso acções de controlo por parte dos respectivos gestores no *porAlentejo* e PROALGARVE (cfr. ponto 11.7.5.1).

18. Com excepção do IFADAP, da DGPA e da IGSST, não foram detectadas quaisquer diligências de articulação entre os Gestores e as restantes entidades com responsabilidades no controlo de 1º nível (cfr. ponto 11.7.5.1).

19. No PORLVT, somente no FEDER (10,4%) o montante da despesa controlada ultrapassou 5%. No entanto, das 10 Medidas financiadas por este Fundo, em quatro esse montante ficou abaixo dos 5%.

    No FSE e no FEOGA-O a despesa controlada representava apenas 2,8% e 3,3%, respectivamente, tendo, porém, em duas das Medidas financiadas pelo FSE, ido além dos 5%.

20. No *porAlentejo*, somente no IFOP (100%) e no FEDER (11,7%) o montante da despesa controlada ultrapassa 5%. Das Medidas financiadas por estes dois Fundos, apenas a Medida 3.12 "Pescas - Infra-Estruturas de Portos" (0 %), financiada pelo FEDER, não atingiu os 5%.

    No FSE e no FEOGA-O a despesa controlada representa somente 4,1% e 1%, respectivamente. Das Medidas financiadas por estes dois Fundos em nenhuma delas a despesa controlada atingiu os 5 %.

21. Quanto ao PROALGARVE o montante da despesa controlada atingiu, no IFOP, 80,5%, mas, no que respeita ao FEDER e ao FEOGA-O, apenas 3,3% e 1,4%, respectivamente. Das Medidas financiadas por estes dois últimos Fundos, apenas em duas das financiadas pelo FEDER e em uma das financiadas pelo FEOGA-O, a despesa controlada ficou além dos 5 % (cfr. ponto 11.7.5.2).

    Neste sentido, **recomenda-se** o incremento e a articulação do controlo, com especial incidência sobre as Medidas cuja despesa controlada ficou abaixo da meta dos 5%.

SUBSECTOR SEGURANÇA SOCIAL

XII – SEGURANÇA SOCIAL

A) Âmbito da Verificação

O Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2001 (CSS/01) incide, essencialmente, nos seguintes aspectos:

- Enquadramento jurídico e institucional do sector da Segurança Social e caracterização do sistema de informação implementado, tendo em atenção as respectivas dinâmicas de mudança;

- Execução orçamental, conforme decorre da Conta de Execução Orçamental, e evolução das principais receitas e despesas, bem como o financiamento do sistema, em termos de origens e aplicações de fundos, discriminando em função dos regimes que o integram;
- Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos, com relevo para as operações de consolidação e comportamento das componentes patrimoniais mais significativas;
- Certas matérias seleccionadas em função da sua importância, a saber: as pensões de reforma, a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido, as dívidas à segurança social, nomeadamente as de contribuintes, e os patrimónios financeiro e imobiliário.

B) Conclusões e Recomendações

1. Enquadramento jurídico e institucional

1. Apesar do clima de transição que o sector vem atravessando, ainda não foi em 2001 que as múltiplas alterações registadas na moldura legal do sistema (mas cujos efeitos se farão sentir imperativamente em 2002) afectaram os princípios, concepção, elaboração e apresentação das demonstrações financeiras que interessam para a prestação de contas, nomeadamente quanto à execução orçamental (cfr. ponto 12.1).

2. Em conformidade, o TC mantém a opinião de que prevalecia um desfasamento entre o quadro normativo relativo ao processo orçamental e a respectiva execução, assim como a parte dos princípios contabilísticos adoptados, face aos princípios geralmente aceites no âmbito da contabilidade patrimonial (cfr. ponto 12.1).

3. Sendo a Conta da Segurança Social uma conta consolidada, deve mencionar-se que o universo de consolidação não registou alterações sensíveis quando em comparação com o exercício anterior, devendo referir-se que, como parte das alterações legislativas empreendidas com efeitos em 2002, se deve salientar a integração do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), entidade gestora do Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS), importante receptor de meios financeiros a partir do sistema, que, apesar de não consolidar com este, tem vindo a ser objecto de atenção em sucessivos Pareceres. Deve referir-se que tendo sido o Fundo Socorro Social (FSS) totalmente autonomizado das Contas do IGFSS não se compreende porque não se procedeu já, em 2001, à integração deste Fundo no perímetro de consolidação (cfr. pontos 12.1 e 12.2.5).

4. A dinâmica de mudança não se reduz aos aspectos jurídico e institucional, envolvendo, também, a vertente dos sistemas de informação, nomeadamente nos seus reflexos no aparelho administrativo do sector, em termos de mobilização de recursos, tanto financeiros como humanos, destacando-se do conjunto das novas aplicações informáticas implementadas e em curso de implementação, o Sistema de Informação Financeira (SIF) (cfr. ponto 12.1).

2. O Orçamento e a Conta

1. O Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, estabeleceu as normas de execução orçamental do OE de 2001, prevendo no n.º 2 do seu art.º 1.º que a execução do OSS fosse objecto de diploma autónomo. Entretanto, o Decreto-Lei n.º 145/01, contendo as normas relativas à

execução do OSS/01, foi publicado a 16 de Abril, com efeitos desde 1 de Janeiro de 2001 (cfr. ponto 12.2.2).

2. Em sede de alterações orçamentais, mais uma vez foi consagrada a inscrição de transferências a favor do IGFCSS (FEFSS) tendo por contrapartida na receita presumíveis saldos de execução de exercícios anteriores. Não se pondo em causa a respectiva existência, questiona-se, contudo, a metodologia adoptada para o seu apuramento (cfr. pontos 12.2.2 e 12.3.3).

3. Existem Serviços da Administração Central que são financiados simultaneamente pelo OE e pelo OSS, nomeadamente através do PIDDAC e das dotações orçamentais, tendo por objectivo "desenvolver a reforma da segurança social". A estrutura das despesas associadas a este objectivo, em especial a concentração em 64% do seu valor em despesas com pessoal, justificaria uma mais desenvolvida fundamentação, que não deixasse dúvidas sobre se os gastos foram efectivamente levados a cabo conforme a finalidade prevista (cfr. ponto 12.2.4.2).

3. Execução Orçamental

1. Seguindo o padrão já registado no exercício anterior, o total das receitas orçamentadas não foi atingido, dado que as cobranças registaram um desvio para menos de cerca de 94,1 milhões de contos, ou seja, uma execução orçamental de 96,7%, pois, apesar das receitas correntes terem registado uma execução positiva de mais 18,9 milhões de contos, este facto não foi suficiente para compensar os desvios negativos nas receitas de capital e nas transferências correntes e de capital, bastante sensível nestas últimas, sendo o principal desvio entre o orçamentado e o realizado, quanto às transferências de capital, imputável às transferências provenientes do Fundo Social Europeu (FSE), que foram orçamentadas em 180,4 milhões de contos, tendo apenas sido recebidos 90,6 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.1).

2. A receita total, no montante de 2.744,0 milhões de contos, registou uma evolução positiva (8,9%), superior aos dois períodos imediatamente antecedentes, a qual foi determinada pela evolução das receitas correntes (9,1%), apesar destas terem tido um comportamento relativamente mais positivo de 1999 para 2000 (9,6%), facto que foi compensado em 2001, pelo crescimento dos movimentos de capital (cfr. ponto 12.3.1.2).

3. Mais especificamente:

   - As contribuições aumentaram de 1.372,7 milhões de contos em 1997 para 1.918,7 milhões de contos em 2001, atingindo 69,9% do total das receitas do sistema.
   - As transferências correntes do OE atingiram, em 2001, 502,3 milhões de contos, quando em 1997 tinham sido de 369,1 milhões de contos, representando no período uma proporção entre os 18,2% e os 18,8%, com excepção de 2000, ano em que representaram 19,5% (cfr. ponto 12.3.1.3).
   - Em 2001, as transferências do OE para cobertura dos défices dos Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e do Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), que até então se tinham traduzido através de transferências correntes, foram parcialmente concretizadas por via de transferências de capital através de acções da Portugal Telecom, tendo como valor fixado administrativamente e inscrito na Conta de Execução Orçamental (CEO) o montante de 43,3 milhões de contos (cfr. ponto 12.3.1.3 e ponto 12.3.4.1).

- Quanto ao IVA Social deve notar-se que nas CEO, em cada ano, são inscritas receitas, cujo montantes não correspondem ao efectivamente recebido, facto que tem vindo a distorcer os resultados da execução orçamental, ascendendo em termos acumulados no período de 1996 a 2001 a cerca de 15,3 milhões de contos (cfr. pontos 12.3.1.3 e 12.10.1).

4. Em 2001, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 94,5%, sendo que, à excepção das despesas de capital, as restantes componentes da despesa foram orçamentadas acima dos valores executados, com especial referência para as transferências de capital, com uma execução de 67,0%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 137,3 milhões de contos, no que se refere às transferências associadas a despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE e transferências para o IGFCSS/FEFSS (cfr. ponto 12.3.2.1).

5. As despesas totais processadas aumentaram cerca de 283,1 milhões de contos (mais 11,4%), o que significa uma aceleração do respectivo crescimento em relação ao período transacto (6,8%), tendo a sua principal componente, as despesas correntes, aumentado 209,7 milhões de contos (9,9%), enquanto no período antecedente esse aumento tinha sido de 183,0 milhões de contos (9,5%). Deste modo, em termos relativos, o aumento das despesas totais deveu-se especialmente às despesas e transferências de capital (cfr. ponto 12.3.2.2).

6. Da análise dinâmica da despesa no quinquénio 1997/01, destaca-se o seguinte:

   - As prestações sociais mais significativas foram as pensões, que no seu conjunto atingiram em 2001 1.549,3 milhões de contos, ou seja, 56,1% do total das despesas e transferências, o que não se afasta da proporção dos exercícios antecedentes, verificando-se um crescimento persistente ao longo do período.
   - O forte crescimento das despesas com acção social, com relevo para as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação, tendo suplantado, a partir de 2000, os subsídios de desemprego.
   - As despesas inerentes à administração do sistema, que tinham vindo a apresentar um crescimento relativamente moderado, sofreram um aumento significativo de 2000 para 2001 (14,4 milhões de contos), passando de uma proporção constante de 2,6%, em relação ao total das despesas, para 2,8% em 2001. Este acréscimo ficou a dever-se essencialmente ao aumento das despesas com pessoal (6,9 milhões de contos), seguindo-se o imobilizado corpóreo no que se refere a despesas de capital (4,5 milhões de contos), merecendo ainda destaque os "Fornecimentos e serviços externos" e "Custos plurianuais", respectivamente nas áreas das despesas correntes e despesas de capital. O acréscimo no imobilizado corpóreo diz respeito a "equipamentos informáticos", enquanto o aumento nos "Custos plurianuais" é imputável a "obras de conservação, grandes reparações em edifícios arrendados e/ou cedidos".
   - As despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema encontravam-se subavaliadas pelo menos em cerca de 4 milhões de contos, dado que a referida instituição não relevou os valores devidos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), conforme deriva do n.º 8 do art.º 40.º dos estatutos da referida instituição, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro. Estes encargos dizem respeito à contribuição do ISSS para o financiamento da CGA com importância mensal de montante igual ao das quotas pagas pelos trabalhadores que são subscritores da referida Caixa. Estas contribuições remontam a 4.049.990.416$00, que foram pagos pelo ISSS em Dezembro de 2002. A

CGA considera-se ainda credora de 660. 669.694$00 a título de juros de mora, os quais, no final de 2001, eram calculados em 177.471.540$00.

- Embora sem apresentar um crescimento tão acentuado como as despesas com a acção social, o subsídio familiar a crianças e jovens ultrapassou, a partir de 1999, as despesas com subsídios de doença.
- No que se refere aos movimentos de capital são de realçar as transferências no valor de 37,5 milhões de contos, correspondente na sua maior parte à aplicação em acções, da Portugal Telecom (cfr. pontos 12.3.2.3.1, 12.3.2.3.2, 12.3.4.1 e 12.4.6).

7. O método de apuramento dos saldos nos Orçamentos da Segurança Social (OSS) e Contas da Segurança Social (CSS) tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, posição que se mantém quanto a 2001, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais inscritos nos Orçamentos e nas Contas. Na realidade, os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos de execução do exercício anterior. Em conformidade, o TC tem de reiterar mais uma vez sérias reservas sobre este ponto (cfr. ponto 12.3.3.3).

8. No período 1997/2001 os saldos negativos entre as receitas e despesas correntes, onde predominam, respectivamente, as contribuições e as pensões, variaram entre os (-)127,8 e os (-)271,7 milhões de contos, tendo crescido continuadamente, e sendo negativos na medida em que as despesas correntes incluem valores que não têm cobertura nas receitas correntes do regime geral, mas sim, por imperativo legal, em transferências do OE (cfr. ponto 12.3.3.2).

9. Conjugando os saldos correntes com os saldos de capital, verifica-se que as CSS apresentaram saldos positivos que se situaram entre os 145,1 milhões de contos em 1997 e os 80,0 milhões de contos em 2001, cifrando-se sempre acima dos 100,0 milhões de contos nos anos intermédios (cfr. ponto 12.3.3.2).

10. Verifica-se que o cumprimento do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), no ano de 2001, e ao contrário de anos anteriores, foi parcialmente efectuado através da entrega à SS de activos financeiros, valorizados em 43,3 milhões de contos, de forma pré-definida por despacho governamental e não de acordo com a cotação dos mesmos à data da transferência, que era, em 31/12/2001, inferior em mais de 6 milhões de contos àquele valor, pelo que o Tribunal entende que suscita reserva a via seguida para o cumprimento da Lei n.º 28/84 e regista que só através de uma alteração posterior da regulamentação do FEFSS foi possível integrar no seu activo as acções da PT, e de uma forma que faz depender de orientações muito estreitas da tutela a respectiva gestão (cfr. ponto 12.3.4.1).

11. Quanto ao seu financiamento, o enquadramento legal do sistema continuou a ser dado essencialmente pela Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. Na prática, como fontes de financiamento constam as receitas do próprio regime geral, do OE, do exterior (principalmente FSE) e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, às quais correspondem os seguintes valores em 2001: 2,1 mil milhões de contos provindos do RG (74,7%), 561,9 milhões de contos transferidos do OE (20,5%), 119,0 milhões de contos oriundos do exterior (4,3%) e 17,0 milhões de contos participados pela SCML (0,5%), verificando-se uma tendência para a concentração nas duas primeiras fontes de financiamento (cfr. ponto 12.3.5.2.1).

12. As receitas do regime geral supriram as despesas inerentes ao próprio regime, mas apoiaram ainda o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional co-financiadas pelo FSE e as despesas consideradas no conjunto "diversos" (cfr. ponto 12.3.5.2.2).

13. As transferências correntes e de capital do OE (545,6 milhões de contos em 2001), destinaram-se a cobrir despesas correntes com a acção social, os regimes não contributivos e equiparados e o RESSAA, que foram em 2001 de, respectivamente, 173,3, 162,7 e 152,5 milhões de contos Deve notar-se, no entanto, que uma parte das despesas correntes com os RNCE e RESSAA foram efectivamente cobertas com receitas do regime geral, pelo facto de parte das transferências do OE terem sido de capital (conforme referido em 10), o que afecta a apreciação desta situação ao comparar-se o ano de 2001 com os anos anteriores (cfr. ponto 12.3.5.2.3).

14. As transferências do exterior cingiram-se praticamente aos apoios à formação profissional oriundos do FSE (90,6 milhões de contos), denotando-se uma tendência para o decréscimo de ano para ano (cfr. ponto 12.3.5.2.4).

15. As transferências provindas da SCML, cifraram-se, no exercício ora em análise, em 12,5 milhões de contos, continuando a ter como destino privilegiado o financiamento da Acção Social. Esta fonte de financiamento tem vindo progressivamente a perder importância, o que pode ser explicado pela situação financeira da instituição e em 2001, pela autonomização contabilística do FSS (cfr. ponto 12.3.5.2.5).

4. Balanço e Demonstração de Resultados

1. O processo de consolidação, de acordo com a prática que tem sido seguida ao longo dos anos, tem por base as demonstrações financeiras parcelares e engloba um conjunto de análises, ajustamentos e regularizações, em parte vertidos em documentos de suporte, ou seja verbetes de lançamento, resultando, também, de correcções extra-contabilísticas, facto que tem levado o TC a assumir a impossibilidade de formular um juízo sobre as operações de consolidação, recomendando (o que não tem sido acatado) a elaboração de um "Manual de Consolidação" e que seja adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidencie o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, com a finalidade de proporcionar uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares (cfr. pontos 12.4.1 e 12.4.2).

2. Ainda em relação ao processo de consolidação, é de referir que as contas individuais das principais instituições utilizadas pelo IGFSS para o efectivar, não coincidiam, em alguns casos, com as demonstrações financeiras presentes ao TC em termos de prestações de contas, o que se censura (cfr. ponto 12.4.1).

3. As considerações anteriores justificam que o Tribunal mantenha as reservas que tem formulado em Pareceres anteriores sobre as operações de consolidação, e, bem assim, as recomendações sobre a mesma matéria (cfr. ponto 12.4.1).

4. O Activo (líquido) cresceu, em 2001, cerca de 18,6%, conduzindo a uma variação absoluta de 166,1 milhões de contos, valor significativamente superior ao verificado no período antecedente (73,7 milhões de contos) e que correspondem a um crescimento relativo de 9,0%. No que respeita ao Passivo verificou-se uma tendência similar, registando-se, relativamente a

2000, um crescimento nas responsabilidades financeiras do sistema de 34,4%, ou seja, cerca de 46,3 milhões de contos. A Situação Líquida, por sua vez, registou um aumento de cerca de 119,9 milhões de contos (15,8%), aumento este muito superior ao verificado no exercício anterior, 4,2% (cfr. ponto 12.4.2).

5. Como vem sendo referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em conta que, decorrente da aplicação das normas contabilísticas adoptadas pelo sistema, os Balanços consolidados da Segurança Social se encontram empolados no Activo (contribuições em dívida) e na Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável incluída na rubrica "IGF C/Contribuintes e Adicionais" (saldo transferido para a Reserva Geral do Sistema (RGS) aquando da consolidação), circunstância que tem sucessivamente vindo a afectar a transparência das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.4.2).

6. Em 2001, a estrutura do Activo não sofreu alterações sensíveis ao longo dos últimos anos, mantendo-se os créditos de curto prazo como a sua componente mais importante, com especial destaque para os contribuintes devedores, créditos que representam, em termos absolutos, cerca de 749,8 milhões de contos, ou seja, 70,9% do Activo líquido, cujo total se cifrava em 1.057,0 milhões de contos. Por seu lado, as disponibilidades e o imobilizado (líquido de amortizações) representaram, no exercício em análise, respectivamente, 202,5 milhões de contos (cerca de 19,2% do Activo líquido) e 101,9 milhões de contos (9,6%), enquanto as restantes componentes, no seu conjunto, totalizaram apenas cerca de 2,8 milhões de contos (cfr. ponto 12.4.2.1).

7. Foi constituído em 23/10/00 um depósito a prazo, no montante de 112.000 contos, para prestação de uma garantia ao Montepio Geral, para salvaguarda do pagamento de uma dívida da Indústria SOEMES a essa instituição bancária, conforme releva de contrato estabelecido em 24/10/2000, garantia que foi accionada em 25/04/2002, apesar do compromisso existente por parte do Ministério da Economia no sentido de encontrar forma legal para assegurar que isso não acontecesse. Esta operação traduz-se num ónus de assunção de responsabilidades não reflectido nas demonstrações financeiras do sistema, apresentando contornos singulares que carecem de base legal, e tendo como resultado concreto até ao presente o desembolso efectivo por parte do sistema do valor de 112.000 contos (cfr. ponto 12.4.3).

8. A Situação líquida registou, em 2001, um aumento muito significativo, cerca de 119,9 milhões de contos, quando em 2000 o aumento se tinha ficado pelos 30,8 milhões de contos. Esta evolução resultou, principalmente, do reforço da "Reserva Geral do Sistema" em 156,7 milhões de contos e do aumento dos "Resultados do Exercício Anterior" em cerca de 100,4 milhões de contos. Em sentido inverso variaram os "Resultados Correntes do Exercício", (-)136,6 milhões de contos, e os "Resultados Extraordinários do Exercício", com (-)1,3 milhões de contos. Deve ter-se, porém, em conta que parte significativa do aumento da "Reserva Geral do Sistema" está relacionado com o aumento da dívida de contribuintes, nos termos enunciados em 5. (cfr. ponto 12.4.2.3).

9. No que se refere às reservas matemáticas, não se alterou em 2001 a situação relatada no Parecer anterior quanto à cobertura das responsabilidades a cargo do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP) (cfr. ponto 12.4.8.3).

10. Principais reservas às contas apresentadas:

Em função das análises efectuadas, as contas da SS relativas ao ano de 2001 suscitam ao TC várias reservas quanto à sua capacidade para traduzirem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente.

Sintetizam-se a seguir as principais reservas que se podem formular, grande parte das quais traduzem problemas estruturais que se vêm mantendo ao longo dos anos e que se espera que as reformas em curso permitam ultrapassar.

Assim, com referência ao exercício de 2001:

a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – não é fiável, designadamente por não ser integrado (coexistiam diferentes sistemas informáticos, de base distrital, em muitos casos, incompatíveis entre si), existirem atrasos e estrangulamentos no tratamento da informação relevante e inexistir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada;

b) O sistema de controlo interno é insuficiente, designadamente pela reduzida dimensão do Gabinete de Auditoria Interna e pela inexistência de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS;

c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que o procedimento seguido, além de se basear em contas das entidades abrangidas que registam algumas diferenças em relação às apresentadas pelas mesmas ao TC, carece de transparência, dado não serem devidamente explicitados todos os ajustamentos de regularização e consolidação, alguns dos quais nem sequer são objecto de qualquer documento contabilístico de suporte;

d) Constata-se a ausência de uma base de dados actualizada relativa a bens do activo imobilizado, que permita a sua identificação, localização e verificação física, bem como a inexistência de uma política sistemática de conferência regular dos bens do imobilizado que salvaguarde adequadamente esses activos;

e) Não é dada informação sobre a existência de eventuais ónus e encargos que recaiam sobre activos da SS, cuja legalidade e regularidade carece, aliás, de adequada justificação;

f) Inexiste uma política consistente de constituição e reforço de provisões para fazer face a desvalorização de activos e ou riscos ou responsabilidades contingentes, sendo de registar, em particular, que se contabilizam como dívidas de curto prazo as relativas a contribuintes devedores (e que representam, em 31.12.2001, 569 milhões de contos, ou seja mais de metade do activo líquido nessa data) e isso quando grande parte delas tem uma antiguidade superior a 60 meses, não se encontrando explicitada qualquer provisão para créditos de cobrança duvidosa;

g) Subsistem em "Outros devedores", grande parte dos quais sem qualquer movimento há longos anos, saldos cuja existência e cobrabilidade é questionável, também sem que tenha sido constituída em relação aos mesmos qualquer provisão;

h) A chamada "Aplicação de resultados", além de não se encontrar ligada como deveria, aos "Resultados líquidos do exercício", não apresenta os seus movimentos com o detalhe suficiente para permitir a formulação de um juízo sobre os mesmos.

5. Pensões de reforma

1. O total da despesa com pensões de reforma atingiu em 2001, 1.549,4 milhões de contos, sendo que a respectiva taxa de crescimento anual apresentou, pela primeira vez, dois dígitos, situando-se nos 10,3% (cfr. ponto 12.5.1).

2. À semelhança do que se tem vindo a observar nos últimos anos, o total de pensionistas (considerando os três regimes) sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2001, 2.529 milhares de indivíduos. Este incremento, mais acentuado do que o verificado no período transacto (1,6%), representou, em termos relativos, um aumento de 2,0% deste universo. A evolução atrás descrita deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 66 mil indivíduos em 2001), visto que, no que concerne aos dois outros regimes, se observa, à semelhança da tendência que se tem verificado no passado, um decréscimo do número dos seus beneficiários (cfr. ponto 12.5.1).

3. Uma das variáveis mais importantes para a análise da sustentabilidade futura do sistema baseia-se na relação entre o número de beneficiários activos, indivíduos que, apesar de afectarem as despesas do sistema, estão na origem da principal fonte de receita para o mesmo, ou sejam, as contribuições, tanto próprias como das respectivas entidades patronais, e o número de beneficiários passivos, ou seja, pensionistas, por velhice, invalidez ou sobrevivência, que configuram, por regra, apenas uma despesa do sistema. Assim, enquanto a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas denota uma relativa estabilidade nos últimos anos (1,76 em 2001), o cotejo entre os primeiros e os pensionistas do regime geral revela, embora de forma moderada, uma tendência descendente (2,23 em 2001, quando em 2000 era de 2,29).

4. Os graus de cobertura relativo às "Contribuições/Pensões do regime geral" revela que cerca de 63% das contribuições se destinam ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente é canalizado para outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas (cfr. ponto 12.5.2).

6. Acção Social

1. As despesas e transferências correntes destinadas à acção social registaram, no quinquénio 1997/2001, um crescimento continuado, tendo atingido, em 2001, os 195,1 milhões de contos. Relativamente às taxas de crescimento anuais desta área, estas foram sempre superiores à evolução do total das despesas e transferências do OSS, variando entre os 14,9% registados em 1998/99 e os 16,9% verificados em 1997/98 (cfr. ponto 12.6.1).

2. A expressão da acção social no que se refere às despesas de capital, registou, em 2001, um crescimento acentuado quer em termos absolutos (2,7 milhões de contos), quer em termos relativos (28,1%), em contraste com o exercício anterior, no qual se tinha verificado uma quebra de (-) 21,3%. De 2000 para 2001 a evolução referenciada tem subjacente, sobretudo, o aumento das despesas financiadas por via do OSS (mais 1,5 milhões de contos) e pelo OE (mais 1,3 milhões de contos) (cfr. ponto 12.6.1).

3. Os subsídios atribuídos a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ao abrigo dos acordos de cooperação mantêm a tendência de crescimento já anteriormente patenteada, tendo atingido, em 2001, 146,2 milhões de contos, isto é, 74,9% do total da despesa com acção social. As taxas de crescimento registadas no volume destas despesas, de 1999 para 2000 e de 2000 para 2001, foram, respectivamente, de 20,5% e 17,2%, superiores às registadas nas despesas com acção social nos mesmos períodos, que foram, de 16,3% e 15,5% (cfr. ponto 12.6.2).

4. As IPSS situadas na região Centro beneficiaram de 30,1% do total dos subsídios, ou seja 42,2 milhões de contos, seguindo-se as regiões Norte e LVT com, respectivamente, 28,9% (40,5 milhões de contos) e 25,2% (35,3 milhões de contos). Em termos de áreas sociais predominaram a "Infância e Juventude" e a "Terceira Idade" com respectivamente 49,2% (69,1 milhões de contos), e 38,2% (53,5 milhões de contos) do total das transferências (cfr. ponto 12.6.3).

7. *Desemprego e apoios ao emprego e formação profissional*

1. O subsídio de desemprego manteve uma tendência de crescimento que persiste desde 1998, pois aumentou, de 2000 para 2001, cerca de 10 milhões de contos (mais 8,6%), com um total neste último ano de cerca de 126,4 milhões de contos, enquanto o subsídio social de desemprego contrariou, de 2000 para 2001, a tendência estacionária que se tinha registado em 1999 e 2000, ao crescer cerca de 3,5 milhões de contos, (mais 8,0%) (cfr. ponto 12.7.1.1).

2. O número de beneficiários de subsídio de desemprego representava, em 2001, 56,5% do total, tendo crescido cerca de 7,3% de 2000 para 2001, indicador que se aproxima da taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (8,6%) Em contraste, o número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde tem maior expressão o subsídio inicial, registou um decréscimo de 3,1% em 2001, o qual, por sua vez, não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (mais 8,0%), indiciando, assim, um aumento do valor médio por beneficiário (cfr. ponto 12.7.1).

3. Quanto ao número de requerimentos entrados no sistema em 2000 e 2001, manteve-se em 2001 a tendência de maior procura quanto ao subsídio de desemprego (mais 9,7%), verificando-se, por outro lado, um ligeiro decrescimento do número de requerimentos para subsídio social (cfr. ponto 12.7.1.2).

4. Os tempos médios de processamento dos subsídios de desemprego, desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até ao processamento (tempo de processamento), não entrando em linha de conta com o lapso de tempo subsequente até ao pagamento efectivo, observaram um agravamento generalizado de 2000 para 2001 (cfr. ponto 12.7.1.2).

5. Parte das políticas activas de emprego, podem ser analisadas em função do seu efeito financeiro nas CSS, que em 2001 foi de 213,4 milhões de contos, superior em cerca de 23 milhões de contos em relação a 2000, que mesmo assim não foram suficientes para atingir os quase 250 milhões de contos de 1999, facto que se deve à irregularidade evidenciada nos financiamentos do FSE, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional, devendo ainda referir-se que:

   - A componente nacional de financiamento da política de formação profissional continuou a ser superior à componente externa, o que já se tinha verificado em 2000.

- Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram transferidos para o sistema apenas 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ainda ao QCAII, não estando prevista no âmbito do QCAIII qualquer transferência deste tipo. Assim, os custos desta política passaram tendencialmente a ser integralmente suportados pelo sistema (cfr. ponto 12.7.2).

6. 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, como sejam a redução permanente de contribuições, que se aplicam, por exemplo, aos trabalhadores deficientes, sendo este um dos domínios onde o sistema de informação existente carece de aperfeiçoamento, facto que tem suscitado, a recomendação, que se reitera, de que este seja melhorado e desenvolvido, de forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão, situação que terá de ser ultrapassada face ao disposto na LEO (Lei n.º 91/01, de 20 de Agosto), *maxime* art.º 29.º (mapa XXI) e art.º 34º n.º 1, alínea r) (cfr. ponto 12.7.2).

7. O IGFSS tem recorrido a financiamentos intercalares junto da CGD, em regime de conta-corrente, assim como a adiantamentos do OSS, para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com transferências do FSE que chegam ao sistema com atraso, destinadas a diversos programas por este co-financiados. Sobre esta matéria destaca-se que:

   - Nas contas do IGFSS e nas consolidadas foi utilizada a conta "2.39-Outros credores", para relevar o saldo final em dívida à CGD, quando existia no PCISS a conta "2.17-Empréstimos Obtidos", que seria mais apropriada para esse efeito.
   - A exemplo de exercícios anteriores, o IGFSS estava autorizado, nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 10º do DL n.º 145/01, de 26 de Abril (execução orçamental do OSS/01), 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 financiamento dos Programas aprovados e em execução, implicando que as linhas de crédito aprovadas em 2001 se prologassem para 2002, assim como as de 2000 tinham subsistido ao longo de 2001, transitando o saldo em dívida das segundas para as primeiras. Esta prática prefigura a existência de dívida fundada e não flutuante, pelo que 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).

8. Rendimento Mínimo Garantido

1. O total das despesas até ao final de 2001 atingiu os 207,7 milhões de contos, sendo que 76,1% desse montante se concentrou nos últimos três anos. O ano de 1999 foi o que registou o mais elevado nível de gastos com esta medida de política social (55,6 milhões de contos), registando-se posteriormente decréscimos ligeiros mas continuados, que parecem reflectir a sua entrada numa fase de maturação (cfr. ponto 12.8.1).

2. As despesas de administração representaram, em 2001, 6,9% dos cerca de 49 milhões de contos despendidos com a medida, ou seja, 3,37 milhões de contos. De salientar que esta verba é inferior em cerca de 43% à gasta em 2000 (4,82 milhões de contos, 9,3% do total dos gastos), o que pode indiciar uma administração mais eficiente em 2001 do que no ano precedente (cfr. ponto 12.8.1).

3. Não se verificaram, de 2000 para 2001, variações significativas nas prestações médias mensais, dado que, em termos relativos, os decréscimos verificados nos gastos com as prestações e no número de beneficiários representaram uma evolução paralela. Assim, a prestação média em 2001 fixou-se nos cerca de 9,6 contos/mês por beneficiário e nos 28,1 contos/mês por família (cfr. ponto 12.8.2).

4. Considerando o todo nacional, em 2001 os pagamentos indevidos representaram cerca de 3,5 milhões de contos, ou seja, aproximadamente 7,8% do total das prestações pagas. Fazendo uma análise ao nível regional destaca-se a região Norte onde estes pagamentos atingiram 1,4 milhões de contos, seguindo-se o Centro com 0,85 milhões de contos, perfazendo conjuntamente cerca de 65% do total das notas de reposição emitidas no ano (cfr. ponto 12.8.4).

5. Do total dos pagamentos indevidos estima-se que, de acordo com a informação do ISSS, tenham sido recuperados, no decorrer do exercício de 2001, cerca de 2,1 milhões de contos, o que corresponde a uma taxa de recuperação de 58,9%, 20 pontos percentuais acima da registada em 2000. Na análise por regiões destaca-se o Centro com uma taxa de recuperação de 69,6%. Pela negativa (e a necessitar de avaliação cuidada das causas concorrentes para esta situação), encontra-se a região do Algarve que, dos 182 mil contos indevidamente pagos, recuperou apenas pouco mais de 600 contos, ou seja, 0,4% do total das notas de reposição emitidas (cfr. ponto 12.8.4).

6. Em 2001, entraram no sistema 54.491 processos, o que perfaz, desde a implementação da medida, em Junho de 1996, um total de 458.375 processos, notando-se, relativamente ao ocorrido no período 1999/2000, uma quebra na ordem dos 17%. A análise a nível nacional da percentagem de processos avaliados parece revelar uma crescente eficiência do sistema (94,1% de processos avaliados em 2001) patenteando a definição de boas práticas associadas a este procedimento (cfr. ponto 12.8.5.1).

7. Até ao final de 2001 foram cessados, em termos globais, 138.208 processos, o que corresponde a um taxa de cessação de 53,2%, 15,6 pontos percentuais acima do registado no ano anterior, parecendo esta circunstância revelar a existência, por parte dos serviços competentes, de um acompanhamento cada vez mais próximo e cuidado da evolução das realidades das famílias beneficiárias e de uma actuação mais imediata na consequente reavaliação dos respectivos processos (cfr. ponto 12.8.5.1).

8. A área de inserção relativa à Acção Social continua, à semelhança dos anos anteriores, a ser a que apresenta o maior número de acordos assinados, 33,3% do total, constituindo-se, em conjunto com a Saúde (que representa 23,9% dos acordos) como as áreas mais importantes no processo de contratualização que a medida propõe. Destaque-se, por último, que as áreas do Emprego e da Educação representaram, respectivamente, 15,2% e 14,8% dos acordos assinados e que a Habitação (10%) e a Formação Profissional (2,9%) são as áreas com menos adesões. Verifica-se assim, que esta medida tem sido orientada para apoios básicos, sendo que o encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional continua a apresentar proporções relativamente reduzidas, comprometendo um dos objectivos essenciais da medida, isto é, a geração de rendimentos próprios por forma a induzir autonomia financeira para os titulares e respectivas famílias (cfr. ponto 12.8.5.2).

9. O universo dos titulares do RMG é constituído, maioritariamente, por mulheres, cerca de 69%, e por indivíduos com idades até aos 44 anos, 52,8%, podendo considerar-se estarmos em presença de uma população relativamente jovem (cfr. ponto 12.8.5.3.1).

10. Não contando com os dados relativos à RA da Madeira, por falta de elementos, verifica-se que 26,6% dos agregados familiares beneficiários da medida, ou seja 32.315, se encontram inteiramente dependentes das prestações do RMG para assegurar a sua subsistência, sendo que, destes, cerca de 47% dizem respeito a famílias dos tipos monoparental feminina e mulheres isoladas, enquanto que, o mesmo tipo de agregados, mas no que respeita ao universo masculino, se cifra em 34,3% (cfr. ponto 12.8.5.3.3).

9. Dívida relativa a contribuições

1. A persistência da dívida em questão tem constituído um dos mais importantes desafios colocados ao aparelho operacional e administrativo do sector e em 2001 traduzia-se no Activo do Balanço em 569,3 milhões de contos e no Passivo em 21,3 milhões de contos, representando 75,9% dos créditos de curto prazo (749,8 milhões de contos) e 52,1% no que se refere ao Activo bruto (1.093,1 milhões de contos), não considerando os saldos credores das contas de contribuintes. Relativamente a esta matéria há ainda a destacar o seguinte:

   - A conta mais significativa era a de "Contribuintes-outros", representando 528,5 milhões de contos, isto é 92,8% do total dos saldos devedores, tendo registado, de 2000 para 2001, um significativo crescimento, 31,3%.
   - Ao longo do quinquénio 1997/01 a dívida relevada em "Contribuintes com acordo" evidenciou uma tendência persistentemente decrescente, passando de 135,5 milhões de contos em 1997, para 39,0 milhões de contos em 2001, verificando-se, de 2000 para 2001, um decréscimo na ordem dos (-) 28,7 %. De sublinhar que este facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, mas também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, explicando, em parte, o acréscimo do saldo inscrito em "Contribuintes-Outros".
   - Contrariando a tendência evidenciada em 2000, onde se tinha registado uma acentuada descida dos saldos devedores de contribuintes do SPA, de 2000 para 2001, estes saldos cresceram 11,3%, em termos relativos, apresentando um montante de cerca de 1,8 milhões de contos.
   - Os saldos credores de contribuintes que tinham registado um acréscimo de 13,6%, de 1999 para 2000, aumentaram, de 2000 para 2001, 15,7%, denotando a persistência dos problemas que lhe estão subjacentes, nomeadamente, a dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres. (cfr. ponto 12.9.1)

2. Relativamente à evolução de 1997 para 2001 das contribuições declaradas e cobradas, destacam-se as seguintes observações:

   - As contribuições declaradas cresceram persistentemente ao longo dos cinco anos em análise, passando de 1,4 mil milhões de contos em 1997, para 1,8 mil milhões de contos em 2001, mas registando-se, em termos relativos, de 2000 para 2001, apenas um aumento de 3,1%.

- No que respeita às contribuições cobradas a evolução foi paralela, com a diferença de que, de 2000 para 2001, se deu uma estagnação dos montantes cobrados em 1,7 milhões de contos, tendo mesmo sofrido, relativamente a 2000, uma redução de (-) 0,2%.
- Quanto aos rácios de cobrança tinha sido notado, no anterior Parecer, que este indicador vinha apresentando uma certa estabilização. No entanto, em 2001, verificou-se uma ruptura quanto a esta situação, tendo ocorrido uma quebra neste rácio de 94,9%, em 2000, para 91,9%, em 2001. Em consequência, o montante por cobrar, que de 1997 a 2000, tinha crescido de 66,0 para 91,0 milhões de contos, atingiu, em 2001, os 149,6 milhões de contos.
- Deve referir-se que as indicações dadas pelos números anteriores podem ser eventualmente afectadas pelo desfasamento temporal existente entre o movimento financeiro relativo ao recebimento das contribuições e a entrada efectiva no sistema dos débitos de contribuintes que decorrem das folhas de remuneração declaradas, caso haja uma variação sensível deste desfasamento no início e no final de cada exercício. O mesmo se aplica, com as devidas adaptações, a eventuais atrasos na contabilização dos movimentos financeiros a favor do sistema, nomeadamente ligados ao relacionamento com o sistema bancário ou a problemas de gestão das próprias tesourarias. (cfr. ponto12.9.3.1).

3. Ainda no mesmo quinquénio, deve referir-se o seguinte quanto à evolução verificada nos saldos devedores de contribuintes associados a acordos:

   - O montante envolvido passou de 135,5 milhões de contos, em 1997, para cerca de 40,0 milhões de contos em 2001, com predominância de acordos de regularização de dívidas no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, seguindo-se o Decreto-Lei n.º 411/91, sendo que, em relação ao primeiro diploma, os montantes acordados que permaneciam em 2001 eram apenas de 24,3 milhões de contos.
   - Em termos acumulados no período os principais movimentos a crédito foram devidos a rescisão dos acordos (98,4 milhões de contos) em volume superior à amortização de dívida (60,1 milhões de contos) (cfr. ponto 12.9.4).

4. Continua a existir um défice em termos de sistema de informação de forma a dispor-se de dados e elementos fidedignos sobre os universos de contribuintes e beneficiários, pois nomeadamente no que respeita aos primeiros, a Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC), não contém ainda informação completa e fiável, apesar de a sua implementação ter vindo a ser considerada, ao longo dos anos, como um dos objectivos prioritários para a reorganização administrativa do sistema. De qualquer modo, com referência a 2001, estima-se que o número de contribuintes seria superior a 640 mil, enquanto o número de beneficiários rondava os 4,5 milhões. Por sua vez o número de contribuintes devedores estaria perto dos 270 mil, com tendência de crescimento (37,5%) bastante superior à evolução do número de contribuintes (5,6%) com base na evolução de 2000 para 2001 (cfr. ponto 12.9.4).

5. A dívida de contribuintes, para valores acima dos 5.000 contos por contribuinte devedor, apresentava as seguintes particularidades:

   - No final de 2001 era de cerca de 390,3 milhões de contos, correspondendo a 15.413 empresas com uma dívida média de 25,3 milhares de contos.

- Estava concentrada nas regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Centro que no seu conjunto representava 93,2% do total e 93,6% do número total de empresas devedoras. Em termos de volume em dívida por distrito destaca-se o Porto, com 108,3 milhões de contos, Lisboa com 98,9 milhões de contos e Braga com 45,5 milhões de conto (cfr. ponto 12.9.5.1).
- Em 2001, as 559 empresas com dívidas superiores a 100.000 contos representavam 3,6% do total dos devedores e 36,3% do valor em dívida, enquanto as dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos eram cerca de 73,8% das empresas e representavam 28,5% da dívida. Agregando os subconjuntos com dívida igual ou acima de 20.000 contos, constata-se que o número de devedores representava 26,3% do número total de devedores, enquanto a dívida inerente era 71,5% do montante total em dívida (cfr. ponto 12.9.5.2).
- A estrutura de distribuição da dívida por sectores de actividade apresenta um cariz semelhante em 2000 e 2001, concentrando-se mais de um terço do número de devedores nas "Indústrias Transformadoras" enquanto a dívida associada era de quase 50% do total, seguindo-se o "Comércio por Grosso e a Retalho (incluindo restaurantes e hotéis) " e ainda a "Construção e Obras Públicas". A dívida média global era de 25 mil contos, apresentando-se acima desta média as indústrias extractivas, transformadoras, bem como a actividade de transporte, armazenagem e comunicações (cfr. ponto 12.9.5.4).
- A maior parte da dívida, com a ressalva de que sob este ponto de vista os prazos da dívida estavam em grande parte na situação de indeterminação para o sistema, ou seja, 61,8% do número de empresas e 69,9% do valor envolvido, apresentava uma antiguidade superior a 60 meses. Esta circunstância indicia a importância do prazo fixado na Lei para a prescrição das dívidas em questão, o qual foi encurtado para 5 anos pelo n.º 2 do art.º 63.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, (LBSS), em vigor desde 4 de Fevereiro de 2001 (cfr. ponto 12.9.5.5).

6. Relativamente aos valores inscritos em "Contribuintes – SPA", que não esgotam as dívidas nesta área (1,8 milhões de contos em 2001), pois existem valores que lhe são imputáveis inscritos na conta "Contribuintes com Acordo", seleccionaram-se os devedores acima de mil contos, verificando-se neste grupo um crescimento significativo nas áreas da saúde e autarquias, enquanto a área da educação se manteve estacionária, representando estes sectores cerca de 66,5% do total da dívida considerada, quando, em 2000, esta proporção era de apenas 37,7%. Deve destacar-se em particular a dívida do Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal, no valor de 156,4 milhares de contos, que remonta a 1981 que encerra um problema institucional que tarda em ser resolvido (cfr. ponto 12.9.6.1).

7. As dívidas do SPA com acordo registaram uma diminuição sensível de 2000 para 2001 (de 3,9 milhões de contos para 1,3 milhões de contos) notando-se no entanto que os valores em dívida da Câmara Municipal e Junta de Freguesia de Sines aumentaram (cfr. ponto 12.9.6.1).

8. No que se refere às dívidas com acordo de regularização em geral, observou-se o seguinte:

   - O Decreto-Lei n.º 124/96 (Plano Mateus) foi o diploma mais utilizado para a regularização das dívidas à Segurança Social, contemplando a regularização de dívidas contraídas até finais de 1996, tendo sido 1997 o ano em que foi aprovada a maior parte dos acordos (83% do total) correspondendo à maior parte da dívida acordada.

- Em 2001 foram aprovados 64 acordos, na sua maioria relativos a processos judiciais de recuperação ou a procedimentos extrajudiciais de reconciliação, envolvendo por isso e em regra grandes devedores, mas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 411/91, o único diploma que ainda permitia acordos de regularização de dívidas contributivas.
- Foram celebrados 14.537 acordos de regularização de dívidas à Segurança Social num montante consolidado (capital e juros vencidos) de 146,5 milhões de contos. Dos acordos celebrados já se encontravam concluídos em 2001, 33,0%, rescindidos 40,4%, mantendo-se em vigor 26,5%. Por sua vez, a dívida média dos acordos autorizados era de 10 mil contos, estando os acordos já concluídos abaixo dessa média, enquanto que os rescindidos e aqueles que estavam ainda em vigor, a ultrapassavam (cfr. ponto 12.9.7.1).

9. A retenção de dívida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, permitiu a recuperação em 2001, de cerca de 548,1 milhares de contos, valor inferior em cerca de 200 mil contos quando em comparação com o exercício de 2000 (cfr. ponto 12.9.7.2.1).

10. No domínio da cobrança coerciva por via judicial é de assinalar a entrada em funcionamento das secções de processo especializadas, integradas no sistema de segurança social, tendo em vista a execução de dívidas, cuja criação, tendo sido prevista no art.º 38.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, foi concretizada a 14 de Setembro de 2001, no cumprimento do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, existindo uma secção de processo em cada uma das delegações do IGFSS. No que respeita às participações e cobranças por esta via em geral, verificou-se o seguinte:

    - Como fenómeno recorrente verificou-se no período considerado um significativo 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. Em 2001, dado que o arranque das secções autónomas de processo só se verificou na fase final do ano, não houve tempo suficiente para aferir da eficácia desta medida.
    - Em 2001, os montantes participados tiveram um acréscimo significativo, pois passaram da casa dos 50 milhões de contos para cerca de 94,3 milhões de contos, facto que está essencialmente associado ao aumento das participações no distrito de Lisboa (de 19,2 milhões de contos para 48,4 milhões de contos, no que refere exclusivamente ao capital em dívida, facto que não se deve às secções de processo).
    - Quanto aos valores cobrados situaram-se nos anos de 1999, 2000 e 2001 entre os 9,2 milhões de contos e os 11,3 milhões de contos, mesmo assim representando apenas 12,0% dos montantes participados no ano (cfr. ponto 12.9.7.2.2).

11. No que respeita ao efeito dos processos de falência destaca-se o seguinte:

    - Em função do seu início foram transferidos no período 1999/2001 cerca de 30,2 milhões de contos para a conta "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa".
    - Decorrentes da declaração de falência foram anulados débitos de cerca de 23,0 milhões de contos no mesmo período.
    - Os valores em dívida no final do ano associados a processos de falência eram pelo menos de 83,2 milhões de contos, em capital e juros, dado a informação obtida não englobar o distrito do Porto (cfr. ponto 12.9.8.1).

10. Outras dívidas à Segurança Social

1. Independentemente da dívida de contribuintes, existem outras contas de terceiros, cujos saldos correspondem a valores a receber, classificados como de curto prazo, embora em parte sejam de médio e longo prazos, os quais atingiram em 2001, 180,5 milhões de contos, com uma taxa de crescimento em relação ao exercício transacto de 23,9%, mesmo assim inferior ao período imediatamente antecedente, cujo crescimento tinha sido de 49,0%, (cfr. ponto 12.10).

2. Excluindo "Outros devedores", a rubrica mais significativa, tanto em 2001 como em anos anteriores, diz respeito a "Devedores por financiamento e comparticipações do OE" (47,6 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. Seguem-se o saldo da subconta "MF – Receita do adicional ao IVA", que no final de 2001 era de 15,3 milhões de contos, representando as diferenças acumuladas, desde 1996, entre os valores orçamentados em cada ano e os valores efectivamente transferidos pelo MF, implicando a manutenção nos Balanços do sistema de valores activos que não são reconhecidos pelo referido Ministério. Por outro lado, em termos de execução orçamental são inscritos, em cada ano, montantes que não correspondem ao efectivamente recebido (cfr. pontos 12.3.1.3 e 12.10.1).

4. Os saldos de Balanço da conta "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar", associada ao processamento de prestações sociais indevidas e à emissão das notas de reposição que lhes correspondem, têm vindo a aumentar persistentemente ao longo dos anos, sendo este facto sintoma da manutenção de debilidades no sistema administrativo, que decorrem de problemas quanto aos fluxos internos de informação entre os serviços processadores das prestações e os serviços financeiros. Assim, o ano de 2001 não fugiu a essa regra, pois o saldo final de 34,7 milhões de contos representa um acréscimo de 11,8% em relação ao ano anterior, continuando portanto as reposições efectuadas a ser insuficientes para travar esta tendência. As prestações sociais envolvidas referem-se, por ordem de importância, a subsídios de doença, de desemprego, RMG, subsídio social de desemprego e prestações familiares, sendo precisamente no primeiro caso que se verificou a mais elevada taxa de incidência (8,0%) quando em comparação com os processamentos no ano (cfr. ponto 12.10.1).

11. Outros devedores e credores

1. As dívidas inscritas nesta conta, quer a débito (35,6 milhões de contos) quer a crédito (80,9 milhões de contos), são classificadas como de curto prazo, mas deveriam, em muitos casos, ser consideradas e inscritas no Balanço como de médio e longo prazos, prejudicando, assim, a reprodução fidedigna da situação financeira que as peças contabilísticas deveriam reflectir (cfr. pontos 12.11.1 e 12.11.2).

2. Depois de se terem registado, em 1998 e 1999, decréscimos na conta "Outros devedores", em 2000 e 2001 verificaram-se crescimentos exponenciais de, respectivamente, 303,6% e 205,4%, atingindo-se, neste ultimo ano, uma dívida próxima dos 81 milhões de contos. Este crescimento ficou a dever-se, fundamentalmente, e à semelhança do ocorrido no ano anterior, aos valores inscritos nas contas do IGFSS por conta de adiantamentos a receber do FSE

relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCA III (60,2 milhões de contos) que representam cerca de 80% do total dos créditos inscritos nesta conta no que se refere à referida instituição (cfr. ponto 12.11.1).

3. Como aspecto particularmente negativo, deve ainda apontar-se que a subconta residual "Outros", passou de 87,8 milhares de contos, em 2000 para 482,5 milhares de contos em 2001 (cfr. ponto 12.11.1).

4. Reitera-se a posição constante do anterior Parecer quanto à inexacta inscrição em "Outros Credores" dos saldos em dívida respeitantes às linhas de crédito negociadas para cobrir as despesas com o Programa INTEGRAR e para fins de formação profissional (FSE), julgando-se mais ajustada a sua classificação como "Outros Empréstimos Obtidos" (cfr. ponto 12.11.2).

5. O Tribunal reitera a recomendação de que se resolvam os problemas subjacentes aos saldos que se vêm mantendo desde longa data nesta conta, e que se inscrevam, entretanto, os respectivos valores, em termos de Balanço, como dívidas a médio e longo prazos (cfr. ponto 12.11.1).

12. Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

1. Os capitais próprios do FEFSS atingiram, em 2001, cerca de 761,6 milhões de contos, correspondendo a uma variação positiva, relativamente ao ano precedente, de cerca de 142,5 milhões de contos (aumento de 23% em relação a 2000). Este acréscimo do capital próprio deve-se, em boa medida (mais de 80%), às transferências provenientes do IGFSS que se fixaram em cerca de 121,0 milhões de contos, na sua maior proporção correspondendo a parte dos saldos de execução orçamental de 2000 e 2001, sendo apenas 942 mil contos provenientes da alienação de património imobiliário da Segurança Social. Os Resultados Líquidos do Exercício (RLE) manifestaram, contrariamente à tendência evidenciada até 2000, um decréscimo de cerca de 1,8 milhões de contos (-) 7,5%, totalizando, em 2001, a quantia de 21,9 milhões de contos (cfr. ponto 12.12.1).

2. Ao longo dos últimos cinco anos os Capitais Próprios do FEFSS têm evoluído a um ritmo bastante superior (33% em 2000 e 23% em 2001) ao registado no crescimento dos gastos com pensões – considerando, quer o RG isoladamente (9,1%), quer o total dos três regimes (10,3%) – conduzindo, em consequência, a uma evolução favorável dos rácios decorrentes do cotejo destas duas variáveis. Assim, se se considerar, exclusivamente, as pensões do RG, passamos de uma taxa de cobertura de 24,1% em 1997, para 62,8% em 2001, assegurando, neste último ano, cerca de 8 meses de pagamento de pensões; enquanto que, relativamente ao conjunto das pensões dos três regimes, a evolução é de 18,9% em 1997 para 49,2% em 2001, o que assegura, no último ano considerado, a cobertura de cerca de 6 meses de prestações (cfr. ponto 12.12.1).

3. No decorrer do ano de 2001 assistiu-se a um reforço da já sentida alteração da composição da carteira de investimentos, sendo de destacar o seguinte (cfr. ponto 12.12.1):

   - A aplicação de fundos atingiu em 2001 os 727,4 milhões de contos, crescendo, face ao ocorrido em 2000, quase 33%, ou seja, aproximadamente 180 milhões de contos.
   - A carteira de aplicações ao longo do triénio tem vindo a ser cada vez mais diversificada notando-se, em particular, que:

a) Os títulos da dívida pública continuam a ser a aplicação hegemónica apesar do seu peso relativo no total dos investimentos ter decrescido cerca de 26 pontos percentuais, de 1999, quando constituía 79,6% das aplicações de fundos totais, para 2001, ano em que representavam 53,9% do total.

b) As aplicações em obrigações, fundos de investimento e acções (apenas 4,5% diz respeito a títulos portugueses) têm visto reforçadas as suas posições, passando de, respectivamente, 14,6%, 4,2% e 1,4% do total em 1999, para 31,5%, 7,1% e 7,5% em 2001.

c) Se comparadas com 2000, as aplicações em fundos de investimento foram as que mais cresceram, 110,6%, seguindo-se as acções, 89,4%, e as obrigações, 56,8%, enquanto o crescimento em títulos da dívida pública se ficou pelos 12,6%.

- O rendimento da carteira de títulos e que, em 2001, se fixou nos 4,39%, está associado a uma estratégia limitadora de exposição ao risco, que decorre dos regulamentos em vigor, quanto à respectiva distribuição por tipo de investimento.

4. Relativamente aos activos imobiliários o seu valor patrimonial bruto cresceu, em 2001, cerca de 9,5% relativamente ao ano transacto (aproximadamente 3,1 milhões de contos), fixando-se em 35,8 milhões de contos. As aquisições efectuadas em 2001, 632,3 mil contos, superaram a soma dos valores contabilísticos dos imóveis alienados no exercício, 415,5 mil contos e dos abates, 110 mil contos (cfr. ponto 12.12.2).

5. A venda de património imobiliário ocorrida em 2001 (no qual se incluem imóveis provindos de dações em cumprimento que totalizaram 64,2% do total das receitas arrecadadas), rendeu aos cofres do IGFSS cerca de 1,7 milhões de contos, representando, relativamente ao ano anterior, um crescimento de 12,5% (cfr. ponto 12.12.2.1).

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, verificou-se que persistem 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], assinaladas em pareceres anteriores.

Face a estas situações, não pode deixar de concluir-se que aqueles documentos não apresentam de forma fidedigna a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano.

Deste modo, o Tribunal mantém 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.

[1] Cfr.: Cap. III.1; VI.3 e VI.4 do presente Volume.
[2] Cfr.: Cap. II.2 a II.5, II.7 e II.16 a II.18; III.1 e III.2; IV.1 e VI.4 do presente Volume.
[3] Cfr.: Cap. II.6 e II.8 a II.14; III.4 e III.5; V.1, V2, V3, V.4; VI.4; VIII.2 e VIII.6 a VIII.8 do presente Volume.

No que respeita à preparação e emissão do Parecer, considera-se pertinente referir que, mais uma vez, não foi possível ter em conta a informação da execução orçamental ao longo do ano, dada a intempestividade com que a mesma é remetida ao Tribunal de Contas e a falta de credibilidade de que se reveste.

A disponibilização atempada de informação credível relativa à execução do Orçamento do Estado, permitiria ao Tribunal não apenas o exercício das suas competências nesta matéria, mas um maior aprofundamento do controlo dos dinheiros públicos que se reflectiria nos resultados a integrar no Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Quanto ao Subsector Segurança Social, a análise efectuada sobre a respectiva Conta Consolidada, documentos anexos e informações supervenientes, teve como resultante uma posição de reserva relativamente aos resultados da execução orçamental e à imagem verdadeira e apropriada de que as demonstrações financeiras se deveriam revestir[1].

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[2]. Trata-se de um problema cuja dimensão se pode aferir pelo crescimento contínuo quer dos processos em execução fiscal[3], 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 a correcta utilização dos recursos públicos, na prossecução do interesse comum.

[1] Cfr.: Cap. XII.4 do presente Volume.
[2] Cfr.: Cap. III.1; VI.3 e VI.4 do presente Volume.
[2] Cfr.: Cap. XII.9 do presente Volume.
[3] Cfr.: Cap. II.15 do presente Volume.

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 27 de Junho de 2003

Alfredo José de Sousa, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

José de Castro de Mira Mendes

Manuel Cruz Pestana de Gouveia

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

José Faustino de Sousa

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

FUI PRESENTE,

(Nuno Lobo Ferreira)

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2001
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*

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, 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, Tereza Nunes e Zaida Sousa.*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

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 João Caldas, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália da Costa Barbosa, Pedro Santos, Tiago de Moura Gonçalves e Umbelina Pires.*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *PIDDAC e Fluxos Financeiros com a União Europeia*

Conselheiro Relator: *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 Maria C. Silva, António Marques do Rosário, Carla Bastos Roldão, Humberto José Gomes, Jorge Trindade, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Ferreira Gomes, Maria Ivone Mendes, Maria Joana Lorena de Sèves, Teresa Estrela R. Lopes e Teresa Garrido.*

Apoio Informático: *Kátia Lorena M. Nobre*

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, Maria de Nazaré Leça Ramada e Vítor dos Reis Domingos, contando ainda com a participação de Gaspar Cardoso da Costa e Marina Pinto da Fonseca.*

Revisão do Volume I: *Luís Queimado e Gisela de Oliveira Dias*

Apoio informático geral: *Paula Fonseca, Sandra Veloso, Armando Antunes e Nuno Ramalho*

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.7**

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (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 orçamentada *I.10*

1.3.3 – Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério *I.14*

1.3.4 – Alterações de natureza funcional *I.15*

1.3.5 – Alterações de natureza económica *I.16*

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE) **I.18**

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

2.1 – Considerações gerais **II.3**

2.2 – Análise do modelo de contabilização **II.4**

2.3 – Análise dos resultados globais **II.12**

2.4 – Reembolsos processados na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo **II.27**

2.4.1 – Enquadramento *II.27*

2.4.2 – Análise e avaliação da informação seleccionada *II.28*

2.5 – Reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado **II.30**

2.5.1 – Enquadramento *II.30*

2.5.2 – Avaliação da Informação *II.31*

2.6 – Impostos sobre o rendimento **II.34**

2.6.1 – Enquadramento *II.34*

2.6.2 – Análise global da informação no sistema central *II.35*

2.6.2.1 – Liquidações II.35

2.6.2.2 – Certidões de dívida II.44

2.6.3 – Análise específica da informação seleccionada *II.47*

2.6.3.1 – Selecção das amostras II.47

2.6.3.2 – Certidões de dívida emitidas II.50

2.6.3.3 – Certidões de dívida anuladas II.53

2.6.3.4 – Certidões de dívida pagas II.56
2.6.3.5 – Pagamento em prestações II.58
2.6.4 – Avaliação da qualidade da informação II.59
2.7 – Evolução da receita cobrada II.66
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.11
3.3 – Evolução da Despesa III.20
3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga III.20
3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica III.21
3.3.3 – Conferência dos mapas de despesa III.26
3.4 – Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" III.27
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.9
4.2.2.1 – Princípios gerais IV.9
4.2.2.2 – Fontes de financiamento IV.10
4.2.2.3 – Programas por Ministério IV.12
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 – Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários IV.20
4.3.1 – Enquadramento IV.20
4.3.2 – Arquitectura do Sistema de Informação – SIPIDDAC IV.22
4.3.3 – Arquitectura do Sistema de Informação – SICPIDDAC IV.23
4.4 – Despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social IV.24

4.4.1 – Observações da Auditoria *IV.24*

4.4.1.1 – Controlo Interno IV.24

4.4.1.2 – Acordo de Cooperação IV.27

4.4.2 – Financiamentos via PIDDAC – Programa Integração e Acção Social *IV.29*

4.4.2.1 – Execução do PIDDAC no distrito de Évora IV.29

4.4.3 – Observações aos processos objecto de amostra *IV.30*

4.4.3.1 – Cumprimento pelo CRSS/CDSSS dos requisitos legais aplicáveis na concessão de apoios financeiros do PIDDAC à realização de obras pelas IPSS IV.30

4.4.3.2 – Condições de atribuição da comparticipação financeira pelo CRSS/CDSSS IV.30

4.5 – Projecto do Programa PIDDAC "Criação, remodelação e equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares" – Hospital Distrital de Tomar IV.31

4.5.1 – Enquadramento *IV.31*

4.5.2 – Planeamento *IV.32*

4.5.3 – Racionalidade e Fundamentos da Decisão de Construção *IV.34*

4.5.4 – Execução Financeira Global *IV.35*

4.5.5 – Execução e Gestão Física e Financeira *IV.36*

4.5.6 – Planeamento, Fiscalização e Controlo da Obra *IV.37*

4.5.7 – Análise e Apreciação Global da Obra *IV.37*

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 – Concessão de apoios não reembolsáveis *V.11*

5.2 – Apoios concedidos no âmbito do SIPIE V.12

5.2.1 – Enquadramento *V.12*

5.2.2 – Execução financeira do SIPIE. Caracterização dos incentivos concedidos e dos projectos apoiados. *V.13*

5.2.2.1 – Execução financeira do SIPIE (até 18/06/2002) V.14

5.2.2.2 – Caracterização dos incentivos concedidos e dos projectos aprovados V.16

5.2.3 – Análise e selecção das candidaturas *V.20*

5.2.4 – Controlo e acompanhamento da execução dos projectos. Pagamento dos incentivos *V.29*

5.2.5 – Acção de verificação junto dos beneficiários pelos Serviços de Apoio do Tribunal *V.36*

5.2.6 – Publicitação dos apoios concedidos *V.36*

5.3 – Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo **V.37**

5.3.1 – Enquadramento *V.37*

5.3.2 – Execução orçamental *V.38*

5.3.3 – Contratos de associação *V.41*

5.3.4 – Contratos de patrocínio *V.44*

5.3.5 – Contratos simples *V.46*

5.3.6 – Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar – apoio às famílias *V.48*

5.3.7 – Apoios financeiros a colégios do ensino especial *V.49*

5.3.8 – Apoios sócio-educativos a escolas com contrato de associação *V.51*

5.3.9 – Publicitação dos apoios *V.51*

5.4 – Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas **V.52**

5.4.1 – Enquadramento *V.52*

5.4.2 – Execução orçamental *V.53*

5.4.3 – Concessão, pagamento e controlo dos apoios *V.55*

5.4.3.1 – Processos examinados V.55

5.4.3.2 – Apoios nos domínios da "prática e desenvolvimento desportivo" e da "alta competição e selecções nacionais" V.55

5.4.3.3 – Projecto Atenas 2004 ..... V.62

5.4.3.4 – Eventos desportivos internacionais V.62

5.4.3.5 – Federação Portuguesa de Futebol (verbas do totobola) V.63

5.4.3.6 – Pagamento de aditamentos aos contratos, de adiantamentos (antes da entrada em vigor dos contratos), e subsídios pagos no ano seguinte V.64

5.4.3.7 – Outros apoios financeiros V.65

5.4.4 – Publicitação dos apoios *V.67*

5.5 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres **V.68**

5.5.1 – Enquadramento *V.68*

5.5.2 – Execução orçamental *V.68*

5.5.3 – Apoios financeiros a empresas privadas para a aquisição de veículos de transporte de passageiros *V.69*

5.5.4 – Apoios financeiros a câmaras municipais para construção de infra-estruturas no âmbito dos transportes *V.70*

5.5.5 – Apoios financeiros para a realização de estudos na área dos transportes *V.71*

5.5.6 – Outros apoios concedidos pela DGTT *V.72*

5.5.7 – Publicitação dos apoios *V.73*

5.6 – Benefícios fiscais V.73

5.6.1 – Enquadramento V.73

5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal V.73

5.6.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) V.75

5.6.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) V.76

5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) V.78

5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA) V.79

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) V.80

5.6.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal V.81

5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal V.83

5.6.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual V.83

5.6.4.1 – Enquadramento normativo V.84

5.6.4.2 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro V.85

5.6.4.3 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro V.86

5.6.4.4 – Benefícios fiscais dos n.ºs 1 a 3 do art.º 39.º (anterior art.º 49.º-A) do EBF e da legislação anterior à Lei do OE/99 (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro) V.88

5.6.4.5 – Benefícios fiscais dos n.ºs 4 a 7 do art.º 39.º do EBF e do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro V.88

5.6.5 – Acatamento das decisões do Tribunal de Contas V.89

VI – DÍVIDA PÚBLICA VI.3

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2001 ..... VI.3

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo VI.3

6.1.2 – Programa de financiamento para 2001 ..... VI.5

6.1.3 – Programa de troca de dívida VI.7

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida VI.8

6.2.1 – Execução do programa de financiamento de 2001 ..... VI.8

6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro VI.9

6.2.1.2 – Certificados de Aforro VI.11

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional VI.11

6.2.1.4 – Emissões em moeda estrangeira VI.12

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida VI.12

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida VI.13

6.2.3.1 – Dívida consolidada VI.13

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1997 – Nacionalizações e Expropriações VI.14

6.2.3.3 – Promissórias VI.14
6.2.3.4 – Dívida assumida VI.14
6.2.3.5 – Redenominação da dívida VI.14
6.3 – Evolução da dívida VI.15
6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento VI.20
6.5 – Gestão da dívida pública VI.23
6.5.1 – Enquadramento VI.23
6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP VI.23
6.5.3 – Operações envolvendo derivados financeiros VI.25
6.5.4 – Operações de reporte VI.26
6.5.5 – Outras operações VI.27
6.5.6 – Análise dos riscos associados à dívida pública VI.27
6.5.7 – Análise dos custos associados à dívida pública VI.31
6.6 – Produto de empréstimos públicos em 2001 e sua aplicação VI.33
6.6.1 – Produto de empréstimos públicos em 2001 ..... VI.33
6.6.2 – Aplicação do produto de empréstimos em 2001 ..... VI.37
6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades VI.38
6.6.3.1 – Assunção de Passivos VI.43
6.6.3.2 – Regularização de Responsabilidades VI.44
6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida VI.63
6.7.1 – Valores constantes da CGE e da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público VI.63
6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas pelo IGCP para pagamento de amortizações e encargos da dívida pública VI.65
6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida VI.67
6.7.3.1 – Amortizações VI.71
6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida VI.71
6.8 – Dívida garantida VI.76
6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado VI.77
6.8.2 – Variação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público VI.81
6.8.2.1 – Responsabilidades do Estado na ordem interna VI.82
6.8.2.2 – Responsabilidades do Estado na ordem externa VI.84
6.8.2.3 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.85
6.8.3 – Evolução e síntese das operações efectuadas VI.86

6.8.4 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado VI.88

6.8.5 – Execução de garantias VI.89

6.8.5.1 – Na ordem interna VI.89

6.8.5.2 – Na ordem externa VI.90

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.91

6.9.1– Garantias prestadas pelo Estado em 2001 ..... VI.91

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano 2001 ..... VI.92

6.9.3 – Evolução, em termos acumulados, das responsabilidades efectivas do Estado no final do ano VI.92

6.9.4 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento VI.94

6.9.5 – Prémios VI.95

6.9.6 – Pagamento de sinistros VI.95

6.9.7 – Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos VI.95

6.9.8 – Recuperação de créditos do Estado VI.97

VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO VII.3

7.1 – Considerações gerais VII.3

7.2 – Subsector Estado VII.5

7.2.1 – Evolução global em 2001 ..... 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 por empréstimos de repasse de fundos VII.8

7.2.2.3 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado . VII.10

7.2.2.4 – Obrigações e títulos da dívida pública VII.11

7.2.2.5 – Títulos de participação VII.12

7.2.2.6 – Fundos de Investimento VII.12

7.2.2.7 – Acções e quotas VII.12

7.2.2.8 – Participações em entidades não societárias VII.22

7.2.2.9 – Organizações financeiras internacionais VII.23

7.3 – Fundos e Serviços Autónomos VII.23

7.3.1 – Enquadramento VII.23

7.3.2 – Evolução global em 2001 ..... VII.26

7.3.3 – Evolução por tipos de activos financeiros VII.29

7.3.3.1 – Créditos VII.29
7.3.3.2 – Obrigações e Títulos de Dívida Pública VII.33
7.3.3.3 – Títulos de participação VII.35
7.3.3.4 – Participações em entidades societárias VII.35
7.3.3.5 – Participações em entidades não societárias VII.41
7.3.3.6 – Fundos de investimento VII.42
7.3.3.7 – Outros activos VII.43
7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/01 e do mapa da conta de gerência VII.44
7.3.4.1 – Fundos e Serviços Autónomos constantes da CGE VII.45
7.3.4.2 – Fundos e Serviços Autónomos que não integram os mapas da CGE VII.52
7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas VII.54
7.4.1 – Evolução global VII.54
7.4.2 – Despesas VII.57
7.4.2.1 – Anulação e amortização de dívida pública VII.57
7.4.2.2 – Aquisição de acções e aumentos de capital VII.57
7.4.2.3 – Visto do Tribunal de Contas VII.60
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA VIII.3
8.1 – Considerações Gerais VIII.3
8.2 – Análise do Sistema Contabilístico VIII.4
8.2.1 – Estrutura Organizacional VIII.4
8.2.2 – Informação Contabilística e Aplicação Informática VIII.6
8.2.3 – Fiabilidade e Tempestividade da Informação VIII.9
8.2.4 – Prossecução do Principio da Unidade de Tesouraria VIII.11
8.3 – Análise de Contas e Operações Seleccionadas VIII.16
8.3.1 – Contas de Disponibilidades VIII.16
8.3.2 – Contas de Terceiros VIII.20
8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos VIII.20
8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros VIII.25
8.4 – Avaliação do Grau de Implementação do Regime da Tesouraria do Estado VIII.33
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA IX.3
9.1 – Encerramento da Conta IX.3
9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento IX.9
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.5
10.2.2 – Operações não evidenciadas na CGE X.7
10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado X.9
10.4 – Fluxos financeiros dos FSA para o SPE X.11
10.4.1 – Fluxos evidenciados na CGE X.11
10.4.2 – Outros fluxos X.13
10.4.2.1 – Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional (ICCTI) X.14
10.4.2.2 – Instituto de Financiamento de Apoio ao Turismo (IFT) X.14
10.4.2.3 – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) X.17
10.4.2.4 – Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) X.18
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.6
11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal XI.10
11.3.1 – Enquadramento XI.10
11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE XI.11
11.3.3 – Transferências de Fundos da UE em 2001 ..... XI.11
11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2001 ..... XI.12
11.3.5 – QCA III XI.14
11.3.5.1 – Quadro Financeiro Previsional XI.14
11.3.5.2 – Realização financeira acumulada XI.15
11.3.5.3 – Regionalização da Despesa Pública Aprovada XI.19
11.3.5.4 – Pedidos de pagamento em 30/12/2001 - aplicação da "regra n+2" XI.20
11.3.6 – QCA II XI.22
11.3.7 – Fundo de Coesão XI.25
11.3.7.1 – Fundo de Coesão I XI.25
11.3.7.2 – Fundo de Coesão II XI.26

11.3.8 – FEOGA-Garantia *XI.26*

11.3.9 – Cooperação com o controlo externo comunitário (TCE) *XI.27*

11.4 – Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais **XI.30**

11.4.1 – Enquadramento *XI.30*

11.4.2 – Caracterização do SIFEC *XI.31*

11.4.3 – Arquitectura Aplicacional *XI.32*

11.4.4 – Arquitectura Física *XI.33*

11.5 – Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III **XI.34**

11.5.1 – Enquadramento *XI.34*

11.5.2 – Caracterização do POA *XI.35*

11.5.3 – Análise das verbas provenientes da CE para o POA – Circuito financeiro / Vertente Externa *XI.36*

11.5.4 – Análise das ordens de pagamento efectuadas no âmbito do POA - Circuito financeiro / Vertente Interna *XI.37*

11.5.5 – Orçamentação e contabilização dos projectos co-financiados no âmbito do POA *XI.37*

11.6 – Programa Operacional da Saúde - QCAIII **XI.39**

11.6.1 – Enquadramento *XI.39*

11.6.2 – Observações da auditoria *XI.39*

11.6.2.1 – Planos estratégicos e orientadores à disposição do Programa Operacional XI.39

11.6.2.2 – Parametrização dos custos referidos nas candidaturas XI.39

11.6.2.3 – Verificação do prazo do início da execução física XI.40

11.6.2.4 – Definição de responsabilidades em matéria de processamento de pagamentos XI.40

11.6.2.5 – Disponibilização da componente nacional do investimento XI.40

11.6.2.6 – Execução financeira do Programa Operacional XI.41

11.6.2.7 – Verificação da taxa de absorção ("regra n+2") XI.42

11.6.2.8 – Sistema de informação XI.43

11.7 – Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve **XI.45**

11.7.1 – Enquadramento *XI.45*

11.7.2 – Sistema de Informação *XI.46*

11.7.3 – Aspectos Financeiros *XI.47*

11.7.3.1 – Certificação de despesa à Comissão Europeia XI.47

11.7.3.2 – Aprovações/Execução Financeira XI.53
11.7.4 – Eficácia da Decisão de Candidaturas XI.56
11.7.4.1 – Candidaturas das Medidas FSE XI.57
11.7.4.2 – Candidaturas das Medidas FEDER XI.57
11.7.4.3 – Candidaturas das Medidas IFOP XI.58
11.7.5 – Controlo *XI.58*
11.7.5.1 – Entidades com responsabilidades no controlo XI.58
11.7.5.2 – Acções de controlo XI.58
XII – SEGURANÇA SOCIAL XII.3
12.1–Enquadramento jurídico e institucional XII.3
12.2 – O Orçamento e a Conta XII.5
12.2.1 – Lei do Orçamento XII.5
12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental XII.6
12.2.3 – Alterações orçamentais XII.6
12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central XII.7
12.2.4.1 – PIDDAC XII.8
12.2.4.2 – Reforma da Segurança Social XII.9
12.2.4.3 – Comissão Nacional de Família XII.10
12.2.5 – Conta da Segurança Social XII.11
12.3 – Execução orçamental XII.12
12.3.1 – Receita XII.13
12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada XII.13
12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada XII.14
12.3.1.3 – Evolução das principais receitas XII.14
12.3.2 – Despesa XII.16
12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada XII.16
12.3.2.2 – Evolução da despesa processada XII.17
12.3.2.3 – Evolução das principais despesas XII.18
12.3.3 – Saldos de Execução Orçamental XII.22
12.3.3.1 – Exercício de 2001 ..... XII.23
12.3.3.2 – Evolução no período de 1997 a 2001 ..... XII.24
12.3.4 – Outros aspectos relevantes XII.29
12.3.4.1 – Transferência de acções por parte do Ministério das Finanças XII.29
12.3.4.2 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas XII.33
12.3.4.3 – Relação das principais receitas e despesas com o PIB XII.35

12.3.5 – Financiamento do sistema de Segurança Social *XII.36*
12.3.5.1 – Enquadramento jurídico XII.36
12.3.5.2 – Origem e aplicação de fundos XII.37
12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados XII.50
12.4.1 – Processo de consolidação *XII.50*
12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida *XII.55*
12.4.2.1 – Composição do Activo XII.57
12.4.2.2 – Composição do Passivo XII.59
12.4.2.3 – Composição da Situação Líquida XII.61
12.4.3 – Disponibilidades *XII.62*
12.4.4 – Créditos a curto prazo *XII.64*
12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos *XII.66*
12.4.6 – Imobilizações financeiras *XII.66*
12.4.7 – Outras Imobilizações *XII.69*
12.4.8 – Reservas *XII.72*
12.4.8.1 – Reserva geral do sistema XII.72
12.4.8.2 – Reservas especiais XII.74
12.4.8.3 – Reservas matemáticas XII.74
12.4.9 – Demonstração de resultados líquidos *XII.75*
12.4.10 – Principais reservas às Contas apresentadas *XII.77*
12.5 – Pensões de reforma XII.80
12.5.1 – Dados financeiros e físicos *XII.81*
12.5.2 – Capacidade de autofinanciamento do sistema *XII.85*
12.6–A Acção Social XII.87
12.6.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS *XII.88*
12.6.2 – Despesas e transferências correntes por áreas sociais destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados *XII.89*
12.6.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais *XII.92*
12.7 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema XII.94
12.7.1 – Prestações de desemprego *XII.94*
12.7.1.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários XII.94
12.7.1.2 – Movimento processual XII.96
12.7.1.3 – Outros indicadores XII.98
12.7.2 – Apoios ao emprego e formação profissional *XII.102*

12.7.3 – Linhas de crédito e adiantamentos do OSS para acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE..... XII.104

12.7.3.1 – Linhas de crédito XII.104

12.7.3.2 – Adiantamentos do OSS XII.106

12.8 – Rendimento Mínimo Garantido XII.107

12.8.1 – Execução Orçamental XII.107

12.8.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias XII.109

12.8.3 – Distribuição Regional XII.109

12.8.3.1 – Perspectiva financeira XII.109

12.8.3.2 – Número de beneficiários e famílias XII.111

12.8.4 – Pagamentos indevidos XII.113

12.8.5 – Execução processual XII.114

12.8.5.1 – Situação dos processos entrados e avaliados no sistema XII.114

12.8.5.2 – Motivos da Cessação XII.117

12.8.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção XII.119

12.8.5.4 – Outras características da população beneficiária XII.120

12.9 – Dívida relativa a contribuições XII.123

12.9.1 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1997/2001) XII.123

12.9.2 – Contribuições declaradas e cobradas XII.127

12.9.2.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano XII.127

12.9.2.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas XII.130

12.9.3 – Contribuintes com acordo de regularização XII.131

12.9.4 – Os universos de contribuintes e beneficiários e a dívida XII.135

12.9.5 – Desagregação dos valores da dívida sem acordo de regularização XII.137

12.9.5.1 – Distribuição regional XII.138

12.9.5.2 – Distribuição por escalões de valores em débito XII.139

12.9.5.3 – Desagregação em função da existência ou não de movimento nas empresas devedoras XII.140

12.9.5.4 – Desagregação por sectores de actividade económica XII.140

12.9.5.5 – Desagregação por antiguidade da dívida XII.141

12.9.6 – Sector Público Administrativo XII.142

12.9.6.1 – "Contribuintes – Sector Público Administrativo" XII.143

12.9.6.2 – Contribuintes – SPA com acordo XII.145

12.9.7 – Medidas de combate à dívida XII.146

12.9.7.1 – Acordos de Regularização XII.146

12.9.7.2 – Cobrança coerciva XII.147
12.9.8 – Regularizações nas contas de contribuintes XII.153
12.9.8.1 – Os processos de falência XII.154
12.9.8.2 – Regularização de dívida por via administrativa XII.156
12.10 – Outras dívidas à Segurança Social XII.158
12.10.1 – Devedores por financiamento e comparticipações do OE XII.159
12.10.2 – Prestações indevidas e notas de reposição XII.160
12.11 – Outros Devedores e Credores XII.164
12.11.1 – Outros Devedores XII.164
12.11.2 – Outros Credores XII.169
12.12 – Património financeiro e imobiliário da segurança social XII.170
12.12.1 – Património financeiro XII.170
12.12.2 – Património imobiliário XII.177
12.12.2.1 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis XII.177
12.12.2.2 – Evolução dos valores contabilísticos e de mercado XII.179

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.14
Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional I.15
Quadro I.6 – Alterações de natureza económica I.16
Quadro II.1 – Comparação das tabelas de execução orçamental com a Conta Geral do Estado II.13
Quadro II.2 – Apuramento da Receita Efectiva por entidades II.25
Quadro II.3 – Liquidações prévias com nota de cobrança por tipo de imposto (incluindo juros compensatórios e juros de mora) II.36
Quadro II.4 – Quantidade e valor de liquidações prévias (com nota de cobrança) II.37
Quadro II.5 – Número de liquidações em 2001 ..... II.38
Quadro II.6 – Liquidações com nota de cobrança em 2001 ..... II.38
Quadro II.7 – Liquidações por origem e ano de exercício II.40
Quadro II.8 – Liquidações com local de cobrança e data de pagamento II.41
Quadro II.9 – Liquidações sem registo do local de cobrança II.42
Quadro II.10 – Média de dias entre o pagamento e a recolha da informação II.44
Quadro II.11 – Certidões de dívida por origem II.45
Quadro II.12 – Quantia exequenda por ano de exercício II.45
Quadro II.13 – Diferença entre a data limite de pagamento e a data de emissão de certidão de dívida II.46
Quadro II.14 – Intervalo entre data limite de pagamento e data de emissão da certidão de dívida II.46
Quadro II.15 – Distribuição dos processos em falta pela situação no SCIR II.49
Quadro II.16 – Peso da amostra de "CD emitidas" no total da população II.51
Quadro II.17 – Peso da amostra de "CD anuladas" no total da população II.53
Quadro II.18 – Peso da amostra de "CD pagas" no total da população II.56
Quadro II.19 – CD com pagamento a prestações II.59
Quadro III.1 – Execução orçamental III.3
Quadro III.2 – Pagamentos, em 2002, por conta da Actividade 1.98, "Despesas de anos anteriores" – serviços integrados III.5
Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento, por Ministério III.12
Quadro III.4 – Serviços integrados na RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50, por Ministério III.13
Quadro III.5 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem", por Ministério III.18

Quadro III.6 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério III.20
Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 2000 – 2001, por classificação económica III.22
Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental – 2000-2001, por Ministério III.24
Quadro III.9 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas III.28
Quadro III.10 – Estrutura das despesas dos subsectores, líquidas de transferências entre si III.29
Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional IV.10
Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global IV.10
Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC IV.11
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
QuadroIV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50º) em termos orgânicos - 1999/2001 ..... 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 – Cumprimento das Obrigações Legais Relativas aos Orçamentos e Contas IV.28
Quadro IV.14 – Execução do PIDDAC 2001 ..... IV.29
Quadro IV.15 – Execução Financeira Global IV.36
Quadro IV.16 – Contrato Inicial Corrigido IV.36

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 – Apoios concedidos por Serviços e Fundos Autónomos V.9
Quadro V.7 – Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos FSA – por sectores institucionais V.11
Quadro V.8 – Programação financeira do SIPIE (2000 – 2006) V.14
Quadro V.9 – Projectos de 2000 e de 2001 – Projectos apoiados e não apoiados (em 18/06/2002) V.16
Quadro V.10 – Projectos não elegíveis e elegíveis não apoiados – por tipo V.17
Quadro V.11 – Prazos de análise dos projectos e de parecer da UG e prazos da homologação pela tutela V.27
Quadro V.12 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do OE/2001 ..... V.39

Quadro V.13 – Pagamentos efectuados pela DREL por área e tipo de contrato (2001) V.40
Quadro V.14 – Receitas e despesas do IND (2001) V.53
Quadro V.15 – Pagamentos efectuados pela DGTT (CGE/2001) V.69
Quadro V.16 – Despesa fiscal total V.74
Quadro V.17 – Despesa fiscal em IRS V.75
Quadro V.18 – Despesa fiscal em IRC V.76
Quadro V.19 – Despesa fiscal em IVA V.78
Quadro V.20 – Despesa fiscal em IA V.79
Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP V.80
Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal V.81
Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto V.81
Quadro VI.1 – Necessidades de financiamento VI.5
Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento VI.8
Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LO/2001 ..... VI.10
Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida VI.13
Quadro VI.5 – Evolução da dívida pública directa VI.16
Quadro VI.6 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas VI.19
Quadro VI.7 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas VI.20
Quadro VI.8 – Endividamento dos fundos e serviços autónomos VI.21
Quadro VI.9 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida VI.28
Quadro VI.10 – Perfil de Maturidades da Dívida Outstanding VI.29
Quadro VI.11 – Perfil de Maturidades da Dívida Acumulada VI.30
Quadro VI.12 – Perfil de refixing da carteira VI.30
Quadro VI.13 – Duração Modificada VI.31
Quadro VI.14 – Evolução do risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor VI.31
Quadro VI.15 – Desempenho da carteira real e do benchmark durante o ano 2001 (taxas internas de rentabilidade anualizadas) VI.32
Quadro VI.16 – Diferenças de Spreads entre a Carteira Real e o Benchmark durante o ano 2001 ..... VI.33
Quadro VI.17 – Operações realizadas em 2001, ao abrigo da LOE/2000 ..... VI.35
Quadro VI.18 – Produto de empréstimos públicos susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2001 ..... VI.35
Quadro VI.19 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2001 e respectivo período complementar VI.36
Quadro VI.20 – Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2001 e respectiva aplicação VI.37
Quadro VI.21 – Evolução dos valores assumidos/regularizados VI.40
Quadro VI.22 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades VI.42
Quadro VI.23 – Valores a entregar à CGA VI.47

Quadro VI.24 – Juros de mora VI.48
Quadro VI.25 – Actualização das Responsabilidades do Fundo de Pensões CTT VI.57
Quadro VI.26 – Evolução das responsabilidades do Estado VI.58
Quadro VI.27 – Montantes em dívida à CGA VI.62
Quadro VI.28 – Amortizações e encargos correntes da dívida VI.64
Quadro VI.29 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas VI.65
Quadro VI.30 – Evolução dos montantes a repor VI.66
Quadro VI.31 – Amortizações, juros e resultados de swaps em 2001 ..... VI.67
Quadro VI.32 – Evolução das amortizações e encargos da dívida VI.70
Quadro VI.33 – Evolução das amortizações VI.71
Quadro VI.34 – Evolução dos encargos com juros VI.72
Quadro VI.35 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública VI.73
Quadro VI.36 – Comissões pagas aos CTT/juros recebidos VI.74
Quadro VI.37 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado VI.77
Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem interna VI.82
Quadro VI.39 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem externa VI.84
Quadro VI.40 – Variações das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.85
Quadro VI.41 – Evolução dos factores que influenciaram a variação das responsabilidades efectivas do Estado VI.86
Quadro VI.42 – Variações das responsabilidades assumidas do Estado por sectores beneficiários VI.87
Quadro VI.43 – Variações das responsabilidades efectivas do Estado por sectores beneficiários VI.87
Quadro VI.44 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado VI.88
Quadro VI.45 – Pagamentos em execução de garantias na ordem interna VI.89
Quadro VI.46 – Pagamentos em execução de garantias na ordem externa VI.91
Quadro VI.47 – Evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado VI.92
Quadro VI.48 – Evolução da posição das responsabilidades efectivas do Estado VI.93
Quadro VI.49 – Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos VI.96
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 2001, por tipo de activo VII.5
Quadro VII.3 – Créditos por Empréstimos Concedidos Evolução registada em 2001, por moeda de denominação VII.7
Quadro VII.4 – Créditos por Empréstimos Concedidos Evolução registada em 2001, por natureza e moeda de denominação VII.8
Quadro VII.5 – Créditos por repasse de fundos. Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos VII.9

Quadro VII.6 – Créditos por repasse de fundos. Evolução registada em 2001, por natureza e moeda de denominação VII.9
Quadro VII.7 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2001. ..... VII.10
Quadro VII.8 – Créditos Resultantes de Reestruturação de Dívidas Evolução registada em 2001, por natureza e moeda de denominação VII.11
Quadro VII.9 – Obrigações e títulos da dívida pública na carteira da DGT. Evolução registada em 2001, por tipo de título VII.11
Quadro VII.10 – Fundos de Investimento na carteira da DGT. Evolução registada em 2001. ..... VII.12
Quadro VII.11 – Acções e quotas na carteira da DGT. Evolução registada em 2001, por natureza dos movimentos VII.13
Quadro VII.12 – Realização do capital social das empresas Polis subscrito pelo Estado VII.19
Quadro VII.13 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2001, por organização VII.23
Quadro VII.14 – Composição das carteiras dos FSA por natureza de activos VII.24
Quadro VII.15 – Evolução do património financeiro VII.26
Quadro VII.16 – Evolução global do património financeiro por entidade gestora VII.28
Quadro VII.17 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos VII.30
Quadro VII.18 – Evolução dos créditos do IFT por natureza de empréstimos VII.31
Quadro VII.19 – Variações registadas na carteira do IFT VII.31
Quadro VII.20 – Evolução dos créditos do ICEP por natureza VII.31
Quadro VII.21 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações VII.34
Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública VII.34
Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades societárias VII.36
Quadro VII.24 – Movimentos de aumento e de redução da carteira (acções entradas e saídas) VII.37
Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades não societárias VII.41
Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento VII.43
Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos VII.44
Quadro VII.28 – Fundos e serviços autónomos que apresentam divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções VII.46
Quadro VII.29 – Valores apurados de receita e de despesa VII.54
Quadro VII.30 – Aplicação das receitas das privatizações em 2001 ..... VII.56
Quadro VII.31 – Novas aplicações de capital realizadas em 2001 com receitas das privatizações VII.58
Quadro VIII.1 – Dias de atraso do fecho contabilístico VIII.10
Quadro VIII.2 – Linhas de informação por descritivo VIII.11
Quadro VIII.3 – Motivo de Extinção da Conta VIII.17
Quadro VIII.4 – Resumo da movimentação efectuada até Maio de 2002 das contas com saldo final credor VIII.18

Quadro VIII.5 – Movimentação das contas de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia VIII.21

Quadro VIII.6 – Contas que apresentavam saldos devedores na versão da Contabilidade do Tesouro de Maio ou na versão final VIII.26

Quadro VIII.7 – Movimentação da conta "Reescalonamento da Dívida da Argélia", em 2001 ..... VIII.29

Quadro VIII.8 – Movimentação da conta "Operações de Regularização da Escrita Orçamental", no ano de 2001 ..... VIII.30

Quadro VIII.9 – Descriminação do IRC e Imposto do Selo cobrados no dia 2 de Janeiro de 2002, imputados ao exercício de 2001 ..... VIII.32

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.5

Quadro IX.4 – Receitas por cobrar IX.10

Quadro IX.5 – Divergências nas receitas por cobrar entre as tabelas da execução orçamental e a CGE IX.11

Quadro IX.6 – Movimentação de fundos na Tesouraria do Estado em 2001 ..... IX.12

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.6

Quadro X.5 – Regularização de responsabilidades X.7

Quadro X.6 – Aumentos de capital X.8

Quadro X.7 – Concessão de garantias pessoais X.9

Quadro X.8 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas X.9

Quadro X.9 – Receitas com origem no SPE X.10

Quadro X.10 – Dividendos e participação nos lucros X.10

Quadro X.11 – Receitas das privatizações X.11

Quadro X.12 – Variação das receitas com origem no SPE X.11

Quadro X.13 – Transferências dos FSA para o SPE X.12

Quadro X.14 – Entidades beneficiárias X.12

Quadro X.15 – Outras transferências para entidades do SPE X.13

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia XI.3

Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2001 ..... XI.5

Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros XI.7

Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental XI.9

Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução XI.10

Quadro XI.6 – Transferências da UE para Portugal - 2001 ..... XI.11

Quadro XI.7 – Financiamento comunitário do PIDDAC 2001 ..... XI.12
Quadro XI.8 – Transferências da UE – 1994/2001 ..... XI.13
Quadro XI.9 – Programação financeira do QCA III XI.14
Quadro XI.10 – Programação e execução dos fundos do QCA III XI.16
Quadro XI.11 – Programação, aprovação e execução financeira comunitária em 31/12/2001 ..... XI.17
Quadro XI.12 – Realização dos fundos comunitários em 31/12/2001 - QCA III XI.18
Quadro XI.13 – Aplicação da "regra n+2" XI.21
Quadro XI.14 – Realização do QCA II no período 1994/2001 ..... XI.23
Quadro XI.15 – Os Programas Operacionais face aos Fundos estruturais, no período 1994/2001 ..... XI.23
Quadro XI.16 – Execução do Fundo de Coesão 1993/2001 ..... XI.25
Quadro XI.17 – Realização do Fundo de Coesão 2000/2001 ..... XI.26
Quadro XI.18 – Ajudas no âmbito do FEOGA Garantia - 2001 ..... XI.27
Quadro XI.19 – Situação financeira em 30/09/02 ..... XI.41
Quadro XI.20 – Aplicação da "regra n+2" ao FEDER XI.43
Quadro XI.21 – Aplicação da "regra n+2" ao FSE XI.43
Quadro XI.22 – Estrutura financeira do Eixo 3 ..... XI.46
Quadro XI.23 – "Regra dos 18 meses" XI.49
Quadro XI.24 – "Regra n+2" XI.50
Quadro XI.25 – Absorção das Medidas FEDER face às metas para 2002 e 2003 relativas à "regra n+2" XI.51
Quadro XI.26 – Absorção das Medidas FSE face às metas para 2002 e 2003 relativas à "regra n+2" XI.52
Quadro XI.27 – Absorção das Medidas FEOGA-O face à meta para 2002 relativa à "regra n+2" XI.52
Quadro XI.28 – / Aprovações a 31-12 02 / Programação (2000-2006) XI.55
Quadro XI.29 – Aprovações / Execução financeira a 31-12-02 ..... XI.56
Quadro XI.30 – Despesa controlada no âmbito do PORLVT, do porAlentejo e do PROALGARVE XI.59
Quadro XII.1 – LO/01 e Segurança Social XII.6
Quadro XII.2 – Valores Orçamentados Transferidos e Utilizados no período de 1997/01 ..... XII.9
Quadro XII.3 – Valores Orçamentados Transferidos e Utilizados por serviço em 2001 ..... XII.9
Quadro XII.4 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada XII.13
Quadro XII.5 – Evolução da Receita Cobrada em 2000 e 2001 ..... XII.14
Quadro XII.6 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1997/01 ..... XII.15
Quadro XII.7 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada XII.17
Quadro XII.8 – Evolução da Despesa em 2000 e 2001 ..... XII.17
Quadro XII.9 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1997/01 ..... XII.18
Quadro XII.10 – Evolução das Principais Despesas de Administração, por Classificação Económica, no Período 2000/01 ..... XII.21

Quadro XII.11 – Comparação entre a Receita e a Despesa XII.23
Quadro XII.12 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/01 ..... XII.24
Quadro XII.13 – Contas da Segurança Social - 1997/01 ..... XII.26
Quadro XII.14 – Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1997/01 ..... XII.34
Quadro XII.15 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1991, 1996 e 2001 ..... XII.35
Quadro XII.16 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento XII.38
Quadro XII.17 – Peso das Contribuições nas Receitas Totais do Sistema XII.39
Quadro XII.18 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários XII.39
Quadro XII.19 – Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral XII.40
Quadro XII.20 – Distribuição das Transferências do Estado XII.41
Quadro XII.21 – Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes XII.42
Quadro XII.22 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes XII.44
Quadro XII.23 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes XII.45
Quadro XII.24 – Financiamento da Acção Social XII.46
Quadro XII.25 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1999/01 ..... XII.49
Quadro XII.26 – IGFSS - Divergências entre as Contas a Consolidar e as Apresentadas ao TC XII.52
Quadro XII.27 – Ajustamentos Sem Verbete de Lançamento XII.54
Quadro XII.28 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento XII.55
Quadro XII.29 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1999/01 ..... XII.55
Quadro XII.30 – Principais Rubricas do Activo XII.57
Quadro XII.31 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1999/01 ..... XII.58
Quadro XII.32 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1999/01 ..... XII.59
Quadro XII.33 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1999/01 ..... XII.61
Quadro XII.34 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1999/01 ..... XII.62
Quadro XII.35 – Distribuição das Disponibilidades por Instituições XII.63
Quadro XII.36 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e Relativos a Outros Devedores XII.65
Quadro XII.37 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1999/01 ..... XII.66
Quadro XII.38 – Evolução das Imobilizações Financeiras no Período 1999/01 ..... XII.67
Quadro XII.39 – Variação da carteira de títulos de 1999 a 2001 ..... XII.68
Quadro XII.40 – Aquisição de Acções em 2001 ..... XII.68
Quadro XII.41 – Outras Imobilizações XII.69
Quadro XII.42 – Evolução no Triénio 1999/01 das "Imobilizações" XII.71
Quadro XII.43 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1999/01 ..... XII.73
Quadro XII.44 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1999/01 ..... XII.76

Quadro XII.45 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes XII.82
Quadro XII.46 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime XII.84
Quadro XII.47 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime XII.84
Quadro XII.48 – Tempos Médios de Processamento (em meses) das Pensões em 2000 e 2001 ..... XII.85
Quadro XII.49 – Relação entre Beneficiários e Pensionistas XII.86
Quadro XII.50 – Graus de Cobertura das Contribuições Relativamente às Pensões XII.86
Quadro XII.51 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Período 1997/01 ..... XII.88
Quadro XII.52 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1999/01 ..... XII.89
Quadro XII.53 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1999/01 ..... XII.90
Quadro XII.54 – Outras Despesas com Acção Social no Período de 1999 a 2001 ..... XII.91
Quadro XII.55 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2001 ..... XII.93
Quadro XII.56 – Subsídios de Desemprego - 1997/01 ..... XII.95
Quadro XII.57 – Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 2000/01 ..... XII.96
Quadro XII.58 – Número de Requerimentos Entrados em 2000 e 2001 por Tipo de Subsídio XII.96
Quadro XII.59 – Tempos médios (em dias) de Processamento dos Subsídios de Desemprego em 2000 e 2001 ..... XII.97
Quadro XII.60 – Valores Médios (subsídios e dias) em 2000 e 2001 ..... XII.98
Quadro XII.61 – N.º de Beneficiários com Prestações de Desemprego por Grupo Etário e Tipo de Subsídio em 2000 e 2001 ..... XII.100
Quadro XII.62 – Distribuição do Número de Beneficiários com Prestações de Desemprego por Sexo em 2000 e 2001 ..... XII.101
Quadro XII.63 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional XII.102
Quadro XII.64 – Orçamento e Despesa do RMG no período 1996/01 ..... XII.107
Quadro XII.65 – Distribuição das Despesas com RMG no Período 1998/01 ..... XII.108
Quadro XII.66 – RMG – Prestação Média por Beneficiários e Famílias de1999 a 2001 ..... XII.109
Quadro XII.67 – Despesa no Triénio 1999/01 por Regiões e CDSSS XII.110
Quadro XII.68 – RMG – Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/00 e 31/12/01 ..... XII.112
Quadro XII.69 – Pagamentos Indevidos e Valores Recuperados de Prestações do RMG em 2001 ..... XII.113
Quadro XII.70 – RMG – Processos Entrados e Avaliados no triénio 1999/2001 ..... XII.115
Quadro XII.71 – RMG – Processos Deferidos/Indeferidos e Taxa de Indeferimento XII.115
Quadro XII.72 – Distribuição dos Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no triénio 1999/01 ..... XII.117
Quadro XII.73 – RMG – Motivos de Cessação até 31/12/2001 ..... XII.118
Quadro XII.74 – RMG – Áreas de Inserção XII.119
Quadro XII.75 – Famílias Beneficiárias do RMG XII.122

Quadro XII.76 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições XII.124

Quadro XII.77 – Distribuição por Regiões/Instituições das Principais Contas relativas à Dívida de Contribuições XII.126

Quadro XII.78 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1997/01 ..... XII.127

Quadro XII.79 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores XII.130

Quadro XII.80 – Recebimento no Ano de Contribuições de Anos Anteriores e Dívida que Transita para o Ano Subsequente XII.131

Quadro XII.81 – Evolução da Rubrica "Contribuintes com Acordo"por Diploma de Base – 1997/01 XII.132

Quadro XII.82 – Evolução dos Movimentos Contabilísticos na Rubrica "Contribuintes com acordo" no Período de 1997 a 2001 ..... XII.133

Quadro XII.83 – Evolução do Número de Contribuintes e Beneficiários – 1999/01 ..... XII.136

Quadro.XII.84 – Evolução do Número de Devedores XII.137

Quadro XII.85 – Número de Devedores e Dívida Associada por Regiões em 2001 ..... XII.138

Quadro XII.86 – Desagregação da Dívida sem Acordo por Escalões de Dívida nos anos de 2000 e 2001 ..... XII.139

Quadro XII.87 – Situação das Empresas com Dívida em 2000 e 2001 ..... XII.140

Quadro XII.88 – Dívida por Sectores de Actividade XII.141

Quadro XII.89 – Desagregação da Dívida por Antiguidade de Saldos em 31/12/2001 ..... XII.142

Quadro XII.90 – Evolução da Dívida dos Contribuintes SPA com Valores Acima de 1.000 Contos no Período de 1999 a 2001 ..... XII.143

Quadro XII.91 – Distribuição Distrital da Dívida dos Contribuintes SPA com Valores Acima de 1.000 Contos em 2001 ..... XII.144

Quadro XII.92 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas XII.145

Quadro XII.93 – Ponto da Situação dos Acordos de Regularização em 31/12/01 ..... XII.147

Quadro XII.94 – Retenções ao Abrigo do DL n.º 103/80, de 9/5 ..... XII.148

Quadro XII.95 – Valores Participados/Valores Cobrados em 2001 ..... XII.150

Quadro XII.96 – Evolução dos Montantes Participados e Cobrados Através de Processo Executivo – 1999/01 ..... XII.152

Quadro XII.97 – Conta "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa" XII.154

Quadro XII.98 – Valores em Dívida Associados a Processos de Falência em 31/12/01 ..... XII.155

Quadro XII.99 – Regularização de Dívidas por Via Administrativa XII.157

Quadro XII.100 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1999/01 ..... XII.158

Quadro XII.101 – Desagregação da Rubrica "Devedores por Financiamento e Comparticipações do OE" - 1997/01 ..... XII.159

Quadro XII.102 – Prestações Indevidamente Processadas em 2001 ..... XII.161

Quadro XII.103 – Distribuição Regional da Emissão de Notas de Reposição e Recuperação de Valores em 2001 ..... XII.163

Quadro XII.104 – Evolução da Rubrica "Outros Devedores" – 1997/01 ..... XII.164

Quadro XII.105 – Devedores que atingiram em 2001 o valor de 50.000 contos XII.166

Quadro XII.106 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor XII.167
Quadro XII.107 – Evolução da Rubrica "Outros Credores" – 1997/01 .....XII.169
Quadro XII.108 – Evolução dos Capitais Próprios e dos RLE do IGFCSS (FEFSS) – 1997/01 .....XII.171
Quadro XII.109 – Evolução dos Rácios Capitais Próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões Pagas (RG e Total).....XII.172
Quadro XII.110 – FEFSS – Aplicação de Fundos XII.174
Quadro XII.111 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário.....XII.177
Quadro XII.112 – Receitas da Alienação de Imóveis por Distritos XII.178
Quadro XII.113 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado do Património Imobiliário – 1997/01 .....XII.179

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2001 - Estrutura prevista por sectores IV.8
Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada IV.11
Gráfico V.I – Evolução da despesa fiscal V.82
Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações VI.19
Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos VI.34
Gráfico VI.3 – Aplicação do produto dos empréstimos VI.37
Gráfico VI.4 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas VI.66
Gráfico VI.5 – Evolução das amortizações e encargos VI.70
Gráfico VI.6 – Responsabilidades efectivas do Estado, por países, em 31/12/01 ..... VI.94
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 1992-2001. ..... VII.22
Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos VII.26
Gráfico VII.4 – Composição percentual do património financeiro no final de 2001 ..... VII.27
Gráfico VII.5 – Carteiras mais representativas no património financeiro VII.29
Gráfico VII.6 – Evolução da repartição das aplicações de receitas de privatizações 1993-2001 ..... VII.57
Gráfico XI.1 – Transferências da UE - 1994/2001 ..... XI.13
Gráfico XI.2 – Despesa pública prevista por eixo prioritário XI.15
Gráfico XI.3 – Despesa pública aprovada, em 31/12/01 ..... XI.20
Gráfico XII.1 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1997/01 ..... XII.16
Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1997/2001 ..... XII.28
Gráfico XII.3 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1997/01 ..... XII.28
Gráfico XII.4 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 2001 ..... XII.47
Gráfico XII.5 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1999/01 ..... XII.56
Gráfico XII.6 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1999/01 ..... XII.58
Gráfico XII.7 – Relação Entre as Despesas Efectuadas com Pensões e o Total das Despesas e Transferências Correntes XII.80
Gráfico XII.8 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes XII.82
Gráfico XII.9 – Taxas de Crescimento Anual nas Despesas com Pensões no Quinquénio 1996-2001 ..... XII.83
Gráfico XII.10 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime XII.83
Gráfico XII.11 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Acção Social de 1997 a 2001 ..... XII.88
Gráfico XII.12 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2001 ..... XII.93
Gráfico XII.13 – Despesas com RMG de 1996 a 2001 ..... XII.108

Gráfico XII.14 – Evolução das Despesas com RMG por Regiões XII.111
Gráfico XII.15 – RMG – Titular por Escalão Etário e Sexo XII.120
Gráfico XII.16 – RMG – Beneficiários por Escalão Etário XII.121
Gráfico XII.17 - Tipificação dos Agregados Familiares XII.121
Gráfico XII.18 - Agregados Familiares por Sem Rendimento XII.122
Gráfico XII.19 – Evolução da Dívida XII.125
Gráfico XII.20 – Contribuições Anuais XII.128
Gráfico XII.21 – Rácios de Cobrança XII.128
Gráfico XII.22 – Evolução da Dívida com Acordo no Período 1997/01 ..... XII.132
Gráfico XII.23 – Movimentos a Débito e a Crédito na Conta "Contribuintes com acordo" – 1997/01 XII.133
Gráfico XII.24 –Fundamento da Evolução dos Débitos e Créditos na Dívida com Acordo – 1997/01 ..... XII.134
Gráfico XII.25 - Número de Contribuintes e Beneficiários em 1999 e 2001 ..... XII.136
Gráfico XII.26 – Proporção entre os Contribuintes Devedores e Não devedores no Período de 1999 a 2001 ..... XII.137
Gráfico XII.27 – Montantes de Dívida Participada e Cobrada em Execuções Fiscais - 1999/01 ..... XII.153
Gráfico XII.28 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1997/01 ..... XII.165
Gráfico XII.29 – "Outros credores" – Evolução no Período 1997/01 ..... XII.169
Gráfico XII.30 – FEFSS – Evolução do Capital Próprio e dos Resultados Líquidos XII.172
Gráfico XII.31 –Evolução dos Rácios Capitais Próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões Pagas (RG e Total) XII.173
Gráfico XII.32 – FEFSS – Aplicação de Fundos no Período de 1999/01 ..... XII.174
Gráfico XII.33 – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros – 1990/01 ... XII.176
Gráfico XII.34 – Receita da Alienação de Imóveis 1994-2001 ..... XII.178
Gráfico XII.35 –Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado do Património Imobiliário e Respectivo Índice – 1997/01 ..... XII.180

Nota Introdutória

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 específicas, com a finalidade de avaliar a qualidade da informação relativa a reembolsos processados pelos serviços centrais das alfândegas, a reembolsos do imposto sobre o valor acrescentado, ao sistema central de impostos sobre o rendimento, no âmbito da receita em execução fiscal.

No que respeita à receita cessante, a análise efectuada incidiu sobre o apuramento da despesa fiscal para 2001, 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, o acompanhamento das recomendações do Tribunal, em matéria de benefícios concedidos em sede de contas poupança-habitação. A análise da despesa fiscal foi complementada com a realização de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, IAPMEI e ICEP-Portugal, com vista à avaliação do sistema de controlo interno dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais).

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 no âmbito do "Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais" (SIPIE), pela Direcção Regional de Educação de Lisboa a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas, e pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres a empresas, câmaras municipais e outras entidades, 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 inclui a análise da execução financeira global do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), nomeadamente da sua parcela anual, bem como as sínteses relativas aos seguintes relatórios de auditoria: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários, Despesas Específicas do PIDDAC e Programas

Próprios de Segurança Social e Projecto Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar" do Programa PIDDAC Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares.

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, procede-se à avaliação da gestão da dívida pública, numa perspectiva idêntica à do ano anterior, em que se iniciou tal tipo de análise, com o objectivo de consolidar experiência e conhecimentos neste novo campo de verificação do Tribunal, que a desenvolveu pela primeira vez em relação ao ano de 2000 com recurso a especialista do exterior. No domínio da assunção de outras responsabilidades, para além da análise habitual dos factores determinantes da evolução da dívida garantida, tendo em conta a acção igualmente iniciada no ano anterior quanto à 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., e estando previsto o seu aprofundamento em relação a 2002, no presente parecer, por razões metodológicas, procede-se apenas a uma abordagem intercalar do tema, necessariamente mais breve. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas pelos artigos 62.º e 63.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 o art.º 4º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade tem por base a informação proporcionada ao abrigo de novas Instruções, aprovadas pelo Tribunal em Dezembro de 2000 (Instruções n.º 2/00-2.ª Secção), que reformularam as constantes da Resolução n.º 10/93 – 2.ª Secção.

No presente Parecer, embora a análise continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro da administração central, abrange, para além dos serviços integrados no subsector Estado, 82 serviços e fundos autónomos. No exercício em causa, continuou-se a analisar a função que a Parpública, que sucedeu à Partest, assumiu no âmbito das reprivatizações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90.

A análise das operações de tesouraria foi desenvolvida através de uma auditoria realizada na Direcção Geral do Tesouro que teve como objectivos acompanhar a actividade na área da Tesouraria do Estado, através do registo na contabilidade do Tesouro, por forma a avaliar da necessária evolução e do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas e, avaliar o grau de implementação do regime de Tesouraria do estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Neste âmbito, foi analisada a movimentação de contas criadas em 2001, 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 finais eram contrários às regras de movimentação das mesmas.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroacção a 2001, de reposições efectuadas em 2002, 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 das contribuições financeiras nacionais para o orçamento da Comunidade e a apreciação global, no horizonte temporal 1994-2001, das transferências e da aplicação dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA - Garantia, contemplando a execução financeira de 2001, sua relação com a CGE/2001 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano. Este capítulo integra ainda as sínteses globais dos seguintes relatórios de auditoria: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais; Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III; Programa Operacional da Saúde – QCAIII e Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.

Apesar da dinâmica de mudança que se continua a observar no sector da segurança social, nos aspectos jurídico e institucional, bem como no que concerne ao sistema de informação que lhe está subjacente, este facto não implicou alterações em relação ao enquadramento que tem vindo a presidir à análise da respectiva execução orçamental, a qual, conforme decorre da CEO, foi encarada sob o prisma da evolução das principais receitas e despesas em relação aos exercícios transactos, bem como quanto à problemática do financiamento dos regimes que integram o sistema.

Analisaram-se o Balanço e a DRL, dando especial destaque às operações de consolidação e comportamento das variáveis mais significativas que fazem parte do leque patrimonial da segurança social. Foi, ainda, abordado e desenvolvido um conjunto de temas considerado como relevante como sejam: as contribuições e pensões de reforma, as dívidas ao sistema, quer contributivas, quer de outra natureza, bem como a acção social, o emprego e formação profissional, o Rendimento Mínimo Garantido e o património financeiro e imobiliário.

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, de 20 de Fevereiro.

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 2001, Lei n.º 30-C/2000[1], foi aprovada pela Assembleia da República em 29 de Novembro de 2000, tendo sido publicada no 2.º Suplemento ao *Diário da República* de 29 de Dezembro de 2000, distribuído a 28 de Dezembro. Nos termos do art.º 85.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2001.

No decurso da execução orçamental, através da Lei n.º 85/2001[2], de 4 de Agosto, foi aditada a alínea c) ao art.º 62.º (aquisição de activos e assunção de passivos), as alíneas l), m) e n) ao art.º 63.º (regularização de responsabilidades), alterada a redacção do art.º 71.ª (financiamento de assunções de passivos e de regularização de responsabilidades) e alterado o Orçamento do Estado na parte respeitante aos mapas I a IV e IX. Pela Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro, foram aditados os art.ºs 64.º-A (antecipação de fundos dos sistemas de incentivos à actividade económica) e 66.º-A (regime de garantia dos riscos de guerra e terrorismo que impendem sobre os transportes aéreos), alterado o art.º 70.º (financiamento do Orçamento do Estado) e o Orçamento do Estado na parte respeitante ao mapa I da Lei n.º 30-C/2000.

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-leis 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 2001 foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 77/2001[3], de 5 de Março, produzindo efeitos desde 1 de Janeiro de 2001, nos termos do art.º 52.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), para todos os serviços e organismos da Administração Pública, qualquer que seja o seu grau de autonomia, foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Para o ano de 2001 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se:

[1] Rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 1/2001, de 13 de Janeiro, e n.º 7/2001, de 12 de Março.
[2] Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 16/2001, de 13 de Setembro.
[3] Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/2001, de 4 de Maio.

- 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 art.º 56.º Decreto-Lei n.º 155/92 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.

Na sua resposta, a DGO refere ser expectável que em 2003 *"(...) a aplicação do novo regime financeiro a todo o universo dos serviços integrados fique concluída"*.

b) Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos

O art.º 42.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 1 278, de 6 de Março de 2001, 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].

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 43.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, nos termos a definir por aquela Direcção-Geral.

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, uma vez que a penalização referida na alínea anterior recai sobre o respectivo organismo.

d) Regime duodecimal

Em 2001, 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 (Protecção social), excepto a divisão 03[2] (ADSE), 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;

[1] Nos termos desta disposição, o Despacho n.º 5 956/2001, de 24 de Março, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (publicado no D.R. n.º 71, II Série, de 24 de Março), 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.

[2] Despesas que no ano anterior estavam excepcionadas, nos termos do respectivo decreto de execução orçamental.

- relativas às importâncias resultantes de reforços e inscrições;
- transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias[1].

Este regime abrange assim, essencialmente, apenas as dotações para aquisição de bens e serviços correntes (com as excepções acima referidas) e podendo os respectivos duodécimos 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"*.

Na sua resposta, a DGO refere que:

> *"(...) apesar das situações em que, reconhecidamente, existe uma antecipação da requisição de verbas em relação à data da realização das correspondentes despesas, com prejuízo (actualmente menor, em virtude do cumprimento do regime de tesouraria) da tesouraria do Estado, parte significativa das autorizações de despesa correspondem a efectivas necessidades de financiamento dos serviços. (...) Tal não significa, no entanto, que, de facto, a Direcção-Geral não partilhe preocupações em fazer coincidir o momento entre a autorização e efectivação de despesas, numa óptica de optimização da gestão de tesouraria".*

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 2001 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos[2], tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio da unidade da tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, e sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 15 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, 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 15 de Janeiro do ano seguinte.

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, continua a verificar-se duas realidades distintas consoante os serviços permaneçam no antigo ou tenham transitado para o novo regime, embora, em 2001, tenha já sido estabelecida a mesma data limite para a reposição dos saldos desses fundos, o que não acontecia anteriormente.

[1] 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.

[2] Cfr. n.º 1 do art.º 15.º do decreto de execução orçamental.

f) Reposições

O decreto de execução orçamental, no n.º 2 do art.º 30.º, estabeleceu que, independentemente do grau de autonomia do serviço ou organismo, o montante mínimo para as reposições continuava a ser, no ano 2001, de 5.000$00. Através do n.º 1 do mesmo artigo voltou a ser represtinado o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continuou a ser possível no ano de 2001, 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.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 5.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 constam das declarações remetidas trimestralmente pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento[1], com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta, tendo-se verificado algumas divergências que foram objecto de correcção posterior pelas respectivas Delegações.

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O total aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de 9.118.520.991 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 540.552.044 contos, o que representa um acréscimo de 5,9%. Esse aumento resultou da abertura de créditos especiais (690.302.044 contos), autorizados pelo Governo e, em sentido contrário, das modificações introduzidas pela Lei n.º 85/2001 (-149.750.000 contos).

[1] Relativamente às relações das alterações ocorridas no 4.º trimestre, o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, prevê que sejam remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado, ou seja, no final do ano seguinte, o que não permitiria a sua conferência atempada pelos serviços do Tribunal, razão pela qual tem sido solicitado o seu envio antes de recebida a Conta.

Através das leis rectificativas do Orçamento do Estado e da abertura de créditos especiais, as receitas efectivas previstas foram reduzidas em cerca de 475,1 milhões de contos (cfr. Quadro I.1), enquanto as dotações para despesas efectivas foram reduzidas apenas em cerca de 29,4 milhões de contos (cfr. Quadro I.2), o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (cerca de 477,6 milhões de contos) em aproximadamente 445,7 milhões de contos (+93,3%).

A redução da receita efectiva resultou das alterações introduzidas por:

◊ Lei nº. 85/2001, de 4 de Agosto……	- 149.750.000 contos	(a que correspondeu igual diminuição nas dotações de despesa efectiva - cfr. Quadro I.2)
◊ Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro ……..	- 445.679.112 contos	(sem implicação na despesa)
◊ Créditos especiais (sem passivos financeiros)……..	+ 120.302.044 contos	(a que correspondeu igual acréscimo nas dotações de despesa efectiva)
Total …….	**- 475.127.068 contos**	

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em contos)

Capítulos da receita	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais							
		Orçamentos Rectificativos				Créditos especiais		Total	
		Em valor			Var. Perc.				
		Lei n.º 85/2001	Lei n.º 4/2002	Total		Em valor	Var. Perc.	Em valor	Var. Perc.
01 – Impostos Directos	2 415 800 000	-300 000	-140 000 000	-140 300 000	-5,8	0	0,0	-140 300 000	-5,8
02 – Impostos Indirectos	3 222 295 532	-149 450 000	-58 345 532	-207 795 532	-6,4	485 458	...	-207 310 074	-6,4
03 - Taxas, Multas e outras Penalidades	89 133 251	0	-23 020 000	-23 020 000	-25,8	4 248 658	4,8	-18 771 342	-21,1
04 - Rendimentos da Propriedade	137 254 859	0	-37 200 000	-37 200 000	-27,1	1 000 000	0,7	-36 200 000	-26,4
05 – Transferências	79 850 193	0	-21 000 000	-21 000 000	-26,3	17 531 890	22,0	-3 468 110	-4,3
06 - Venda de Bens e Serviços Correntes	68 761 736	0	-11 700 000	-11 700 000	-17,0	3 862 874	5,6	-7 837 126	-11,4
07 - Outras Receitas Correntes	39 415 883	0	-8 700 000	-8 700 000	-22,1	30 046 314	76,2	21 346 314	54,2
Total das Receitas Correntes	**6 052 511 454**	**-149 750 000**	**-299 965 532**	**-449 715 532**	**-7,4**	**57 175 194**	**0,9**	**-392 540 338**	**-6,5**
08 - Venda de Bens de Investimento	40 760 302	0	-30 000 000	-30 000 000	-73,6	350 753	0,9	-29 649 247	-72,7
09 - Transferências	70 575 747	0	-25 200 000	-25 200 000	-35,7	2 955 189	4,2	-22 244 811	-31,5
10 - Activos Financeiros	452 275 508	0	-51 513 580	-51 513 580	-11,4	0	0,0	-51 513 580	-11,4
11 - Passivos Financeiros	2 141 817 726	0	445 679 112	445 679 112	20,8	570 000 000	26,6	1 015 679 112	47,4
12 - Outras Receitas de Capital	37 810 776	0	-19 000 000	-19 000 000	-50,3	11 425 043	30,2	-7 574 957	-20,0
Total das Receitas de Capital	**2 743 240 059**	**0**	**319 965 532**	**319 965 532**	**11,7**	**584 730 985**	**21,3**	**904 696 517**	**33,0**
13 – Recursos Próprios Comunitários	39 187 200	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
14 - Reposições não Abatidas nos Pagamentos	49 091 997	0	-20 000 000	-20 000 000	-40,7	36 730 297	74,8	16 730 297	34,1
15 - Contas de Ordem	234 490 281	0	0	0	0,0	11 665 568	5,0	11 665 568	5,0
Total das Receitas	**9 118 520 991**	**-149 750 000**	**0**	**-149 750 000**	**-1,6**	**690 302 044**	**7,6**	**540 552 044**	**5,9**
Total das Receitas Efectivas	**6 976 703 265**	**-149 750 000**	**-445 679 112**	**-595 429 112**	**-8,5**	**120 302 044**	**1,7**	**-475 127 068**	**-6,8**

Conforme evidencia o quadro anterior, com excepção da receita prevista para *outras receitas correntes, passivos financeiros, reposições não abatidas nos pagamentos* e *contas de ordem* foram reduzidas as previsões das restantes receitas, especialmente dos *impostos indirectos* (-207,3 milhões de contos) e dos *impostos directos* (-140,3 milhões de contos).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se as alterações orçamentais por ministério, resultantes do primeiro orçamento rectificativo (Lei n.º 85/2001) e da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, a dotação para despesas efectivas diminuiu em cerca de 29,4 milhões de contos em resultado das alterações introduzidas pela referida Lei (-149.750.000 contos) e pela abertura de créditos especiais[1] (+120.302.044 contos).

Em termos da despesa efectiva são de destacar as maiores variações positivas no orçamento do Ministério da Defesa Nacional, com um acréscimo de 35,0 milhões de contos (+9,7%) e da Economia, com um acréscimo de 28,4 milhões de contos (+23,1%). Ao nível das variações negativas salienta-se o decréscimo nos orçamentos dos Ministérios das Finanças, em 54,9 milhões de contos (-2,2%), do Trabalho e Solidariedade, em 18,1 milhões de contos (-3,3%), da Educação, em 9,5 milhões de contos (-0,7%), e dos Negócios Estrangeiros, em 8,8 milhões de contos (-11,1%).

Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em contos)

Ministério	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais					
		Orçamento Rectificativo Lei n.º 85/2001		Créditos Especiais		Total	
		Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Var. Perc.
Encargos Gerais da Nação	113 230 759	-4 103 632	2,7	23 320	...	-4 080 312	-3,6
Negócios Estrangeiros	79 392 123	-8 822 511	5,9	23 580	...	-8 798 931	-11,1
Equipamento Social	233 281 371	-1 542 376	1,0	5 508 553	4,6	3 966 177	1,7
Defesa Nacional	360 689 514	-16 547 303	11,0	51 594 223	42,9	35 046 920	9,7
Administração Interna	260 102 990	-3 917 953	2,6	5 599 975	4,7	1 682 022	0,6
Finanças – "Passivos financeiros"	1 664 189 709	0		570 000 000		570 000 000	34,3
Finanças – Despesas efectivas	2 448 838 398	-64 790 328	43,3	9 876 855	8,2	-54 913 473	-2,2
Economia	123 159 468	-2 479 121	1,7	30 919 058	25,7	28 439 937	23,1
Trabalho e Solidariedade	550 155 801	-20 179 605	13,5	2 121 859	1,8	-18 057 746	-3,3
Justiça	108 942 840	-2 176 493	1,5	276 340	0,2	-1 900 153	-1,7
Planeamento	45 724 190	-1 405 102	0,9	1 922	0,0	-1 403 180	-3,1
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	136 023 931	-1 469 945	1,0	2 731 160	2,3	1 261 215	0,9
Educação	1 339 519 136	-18 223 837	12,2	8 752 567	7,3	-9 471 270	-0,7
Saúde	1 055 514 062	-259 186	0,2	546 295	0,5	287 109	...
Ambiente e Ordenamento do Território	483 615 361	-321 192	0,2	832 943	0,7	511 751	0,1
Cultura	47 944 575	-1 272 720	0,8	1 031 957	0,9	-240 763	-0,5
Ciência e Tecnologia	29 806 647	-1 037 017	0,7	207 987	0,2	-829 030	-2,8
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 779 372	-598 983	0,4	0	0,0	-598 983	-6,1
Juventude e do Desporto	28 610 744	-602 696	0,4	253 450	0,2	-349 246	-1,2
Total da Despesa	**9 118 520 991**	**-149 750 000**		**690 302 044**		**540 552 044**	**5,9**
Total da Despesa Efectiva	**7 454 331 282**	**-149 750 000**	**100,0**	**120 302 044**	**100,0**	**-29 447 956**	**-0,4**

[1] Excluindo a variação dos *passivos financeiros* (amortização de dívida) no Ministério das Finanças, que totalizou +570.000.000 contos, com contrapartida na receita também de *passivos financeiros*.

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 orçamentada

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 5.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 5.º da LOE		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Var. Perc.	Em valor	Estrutura	Var. Perc.
Encargos Gerais da Nação	113 230 759	1,2	0	0,0	4 637 335	4,2	4,1
Negócios Estrangeiros	79 392 123	0,9	0	0,0	10 297 172	9,4	13,0
Equipamento Social	233 281 371	2,6	-52 761	...	0	0,0	0,0
Defesa Nacional	360 689 514	4,0	0	0,0	5 591 456	5,1	1,6
Administração Interna	260 102 990	2,9	0	0,0	21 088 168	19,2	8,1
Finanças	4 113 028 107	45,1	0	0,0	3 560 465	3,2	0,1
Economia	123 159 468	1,4	0	0,0	3 475 818	3,2	2,8
Trabalho e Solidariedade	550 155 801	6,0	0	0,0	16 000	...	...
Justiça	108 942 840	1,2	0	0,0	7 606 692	6,9	7,0
Planeamento	45 724 190	0,5	52 761	0,1	1 400 421	1,3	3,1
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	136 023 931	1,5	0	0,0	1 325 000	1,2	1,0
Educação	1 339 519 136	14,7	0	0,0	48 663 339	44,4	3,6
Saúde	1 055 514 062	11,6	0	0,0	36 319	...	...
Ambiente e Ordenamento do Território	483 615 361	5,3	0	0,0	1 197 947	1,1	0,2
Cultura	47 944 575	0,5	0	0,0	500 000	0,5	1,0
Ciência e Tecnologia	29 806 647	0,3	0	0,0	0	0,0	0,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 779 372	0,1	0	0,0	0	0,0	0,0
Juventude e Desporto	28 610 744	0,3	0	0,0	249 000	0,2	0,9
Subtotal	**9 118 520 991**	**100,0**	**0**	**0,0**	**109 645 132**	**100,0**	**1,2**
Finanças (utilização da dotação provisional)	-	-	-	-	-109 645 132	-100	-
Total	**9 118 520 991**	**100,0**	**0**	**0,0**	**0**	**0,0**	**0,0**

a) Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 5.º da Lei do Orçamento

A Assembleia da República autorizou o Governo, através do referido art.º 5.º, a efectuar diversos tipos de alterações orçamentais, tendo sido efectuadas alterações ao abrigo dos seguintes números desse artigo:

- n.º 4 - alterações entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da aprovação da Lei do Serviço Militar;
- n.º 13 - transferência de verbas relativas ao Programa Operacional da Economia inscrito no Ministério da Economia, com a classificação funcional 3.05 - Outras funções económicas para as classificações funcionais 3.02 - Indústria e energia e 3.04 - Comércio e turismo;
- n.º 20 - transferências dos orçamentos das instituições beneficiárias das receitas próprias definidas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, destinadas à política de emprego e formação profissional, à política de higiene, segurança e saúde no trabalho e à política da inovação, para o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, no montante máximo de 300 000 contos;
- n.º 22 - transferências para a finalidade prevista no artigo 1.º da Lei n.º 46/98, de 7 de Agosto até ao limite de 10% da verba disponível no ano de 2001 na Lei n.º 50/98, de 17 de Agosto destinada à cobertura de encargos designadamente com a preparação, operações e treino de forças;
- n.º 43 - alterações decorrentes da criação da Secretaria Geral e do Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas, dos Ministérios do Equipamento Social e do Planeamento, na sequência dos despachos conjuntos dos respectivos ministros que reafectarem o pessoal e o património de idênticos organismos do ex-Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território;
- n.º 58 - transferências de verbas dentro do Capítulo 04 (Protecção Social) do Ministério das Finanças;
- n.º 59 - transferências de verbas entre o Capítulo 01 (Gabinetes) e o Capítulo 02 (Secretaria-Geral) do Ministério das Finanças.

No quadro seguinte identificam-se essas alterações:

(em contos)

Transferido de:		Para:		Valor	Art. 5.º n.º
Ministério	Serviços ou organismos	Ministério	Serviços ou organismos		
Defesa Nacional	. Gabinete dos Membros do Governo (Cap.º 01/Div.01)	Defesa Nacional	. Marinha - Despesas Comuns (Cap.º03/Div.08) . Exército - Comando de Pessoal (Cap.º04/Div.01) . Força Aérea - Comandos e Unidades da Força Aérea (Cap.º05/Div.01)	3 999 182	4)
Economia	. IAPMEI – Programa Operacional da Economia (Cap.º50/Div.16/Subdiv.10)	Economia	. IAPMEI - Modernização da Indústria Portuguesa (Cap.º50/Div.16/Subdiv.01) . IAPMEI - POE - Medidas desconcentradas da Economia (Cap.º50/Div.16/Subdiv.12)	(a) 17 000 000 100 000	13)
Trabalho e da Solidariedade	. Instituto para a Inovação da Formação (Cap.º03/Div.05/Subdiv.99)	Trabalho e da Solidariedade	. Instituto para a Inovação da Formação (Cap.º03/Div.05/Subdiv.99)	(b) 96 072	20)
Defesa Nacional	. Marinha - LPM - Manutenção da Capacidade Submarina (Cap.º03/Div.09/DSubdiv.03) . Diversos	Defesa Nacional	. Marinha - LPM - Manutenção da Capacidade Oceânica (Cap.º03/Div.09/DSubdiv.02) . Diversos	1 540 641 (c) 4 378 962	22)
Equipamento Social	. Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas (Cap.º01/Div.10)	Planeamento	. Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Externas (Cap.º01/Div.06)	(d) 52 761	43)
Finanças	. Pensões e Reformas (Cap.º04/Div.01)	Finanças	. Direcção-Geral Protecção Social Func. Agentes da Administração Pública - ADSE (Cap.º04/Div.03)	(e) 15 972 000	58)
Finanças	. Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (Cap.º02/Div.01) . Defensor do Contribuinte (Cap.º02/Div.06)	Finanças	. Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (Cap.º01/Div.02) . Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento (Cap.º01/Div.03)	39 939	59)

(a) Alteração também de natureza funcional (transferência de verbas da função 3.05 para a 3.02).
(b) Alteração também de natureza funcional (transferência de verbas da função 3.05 para a 2.03).
(c) Trata-se apenas de alterações de natureza económica em diversos serviços do Ministério da Defesa.
(d) Deste montante, 44.361 contos correspondem também a alterações de natureza funcional (transferência de verbas da classificação funcional 3.03 para a 2.04).
(e) Alteração também de natureza funcional (transferência de verbas da função 2.03 para a 2.02).

b) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis foi inicialmente orçamentado 122,1 milhões de contos (83,7 milhões de contos para despesas correntes e 38,4 milhões para despesas de capital). Por via do orçamento rectificativo (Lei n.º 85/2001) a dotação destinada a despesas correntes foi reduzida em 10,4 milhões de contos (fixando-se nos 73,3 milhões de contos).

Posteriormente, a dotação destinada a despesas correntes foi reforçada em 33,8 milhões de contos por contrapartida da dotação para despesas de capital, passando cada uma delas a ascender a, respectivamente, 107,1 milhões de contos e 4,6 milhões de contos.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 109.645.132 contos (106.499.914 contos para o reforço de dotações de despesas correntes e 3.145.218 contos para despesas de capital), o que representou uma utilização de 99,5% da dotação provisional destinada a despesas correntes e 68,5% da destinada a despesas de capital, ficando um saldo de 1.996.677 contos.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de 15 dos 18 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas do Ministério do Equipamento Social, da Ciência e Tecnologia e da Reforma do Estado e da Administração Pública), sendo de destacar os reforços nas dotações dos Ministérios da Educação (44,4%), da Administração Interna (19,2%), dos Negócios Estrangeiros (9,4%), da Justiça (6,9%) e da Defesa Nacional (5,1%) os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente de 85% do total distribuído.

A dotação provisional destinada a despesas correntes foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (cerca de 76,4 milhões de contos) representando aproximadamente 71,7%, enquanto que a dotação canalizada para *transferências correntes para administrações públicas* (cerca de 25,7 milhões de contos) representou 24,2%.

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 de Educação e Ensinos Básico e Secundário	37 200 800	34,9	4,3
	Estabelecimentos do Ensino Superior e Estabelecimentos diversos	10 663 339	10,0	4,9
Defesa Nacional	Exército	3 178 741	3,0	2,5
	Marinha	1 049 313	1,0	1,4
Negócios Estrangeiros	Serviços Diplomáticos e Consulares	7 497 172	7,0	22,3
	Encargos Comuns das Relações Externas - contribuições e quotizações para organizações internacionais	2 800 000	2,6	36,2
Justiça	Direcção-Geral da Administração da Justiça	4 562 603	4,3	15,0
	Polícia Judiciária	2 534 089	2,4	18,1
Administração Interna	Polícia de Segurança Pública	8 892 000	8,3	9,7
	Guarda Nacional Republicana	9 744 000	9,1	8,9
	Secretariado Técnico dos Assuntos para Processo Eleitoral	1 000 000	0,9	119,9
Finanças	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças	1 569 454	1,5	82,3
Encargos Gerais da Nação	Assembleia da República	1 033 246	1,0	8,5
	Instituto Português da Droga e da Toxicodependência	2 262 316	2,1	149,1
Outros		12 512 841	11,7	
Total da dotação provisional utilizada		**106 499 914**	**100,0**	

Quanto à utilização da dotação provisional destinada a despesas de capital, aproximadamente 99,4% foi canalizada para o reforço das *transferências de capital para administrações públicas*, totalizando cerca de 3,1 milhões de contos, do qual 1,8 milhões de contos para reforço das dotações afectas ao IAPMEI e 1 milhão de contos para reforço das dotações inscritas nos Gabinetes dos Ministros da República das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (481 e 545 mil contos, respectivamente) referentes a transferências para as Regiões Autónomas[1].

[1] Dotações relativas a *Custos de insularidade e desenvolvimento económico, Fundo de Coesão e Bonificação do crédito à habitação.*

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 1 018 841 600 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 transf. no Orç. Inicial (5)=[(4):(1)]*100
		Reforços (2)	Anulações (3)		
Encargos Gerais da Nação	113 230 759	2 197 038	2 197 038	4 394 076	3,9
Negócios Estrangeiros	79 392 123	7 674 863	7 674 863	15 349 726	19,3
Equipamento Social	233 281 371	33 997 803	33 997 803	67 995 606	29,1
Defesa Nacional	360 689 514	31 373 124	31 373 124	62 746 248	17,4
Administração Interna	260 102 990	23 975 312	23 975 312	47 950 624	18,4
Finanças	4 113 028 107	257 553 403	257 553 403	515 106 806	12,5
Economia	123 159 468	18 903 773	18 903 773	37 807 546	30,7
Trabalho e Solidariedade	550 155 801	4 385 365	4 385 365	8 770 730	1,6
Justiça	108 942 840	11 107 974	11 107 974	22 215 948	20,4
Planeamento	45 724 190	1 766 858	1 766 858	3 533 716	7,7
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	136 023 931	18 075 084	18 075 084	36 150 168	26,6
Educação	1 339 519 136	59 008 085	59 008 085	118 016 170	8,8
Saúde	1 055 514 062	11 353 157	11 353 157	22 706 314	2,2
Ambiente e Ordenamento do Território	483 615 361	17 188 197	17 188 197	34 376 394	7,1
Cultura	47 944 575	5 915 197	5 915 197	11 830 394	24,7
Ciência e Tecnologia	29 806 647	1 829 442	1 829 442	3 658 884	12,3
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 779 372	1 369 994	1 369 994	2 739 988	28,0
Juventude e Desporto	28 610 744	1 746 131	1 746 131	3 492 262	12,2
Total	**(*) 9 118 520 991**	**509 420 800**	**509 420 800**	**1 018 841 600**	**11,2**

(*) Valor corrigido, na sequência da resposta da DGO.

Embora as relações recebidas pelo Tribunal, evidenciem, por rubrica orçamental, apenas o valor líquido das alterações (reforços menos anulações) ocorridas durante cada trimestre, 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 11,2%, sendo de destacar os Ministérios da Economia, com 30,7%, do Equipamento Social, com 29,1%, da Reforma do Estado e da Administração Pública, com 28,0%, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas com 26,6%, da Cultura, com 24,7% e da Justiça, com 20,4%. Os Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e o da Saúde foram os que apresentaram um menor quociente com 1,6% e 2,2%, 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	Estrut.	Orçamento rectificativo	Créditos Especiais	Dotação Provisional	Art.º 5.º da LOE	Total	Em valor	Estrut.	Var. Perc.
1 – Funções Gerais de Soberania	**1 030 477 054**	**11,3**	**-37 620 142**	**67 064 409**	**49 131 476**	**0**	**78 575 743**	**1 109 052 797**	**11,5**	**7,6**
1.01- Serviços Gerais da Administração Pública	340 216 362	3,7	-15 669 620	9 708 871	14 848 515	0	8 887 766	349 104 128	3,6	2,6
1.02 - Defesa Nacional	338 324 281	3,7	-16 492 704	51 479 223	5 588 101	0	40 574 620	378 898 901	3,9	12,0
1.03 - Segurança e Ordem Públicas	351 936 411	3,9	-5 457 818	5 876 315	28 694 860	0	29 113 357	381 049 768	3,9	8,3
2 – Funções Sociais	**3 860 413 880**	**42,3**	**-78 365 682**	**12 167 940**	**54 686 157**	**140 433**	**-11 371 152**	**3 849 042 728**	**39,8**	**-0,3**
2.01 - Educação	1 342 611 369	14,7	-18 224 185	8 783 541	48 663 339	0	39 222 695	1 381 834 064	14,3	2,9
2.02 - Saúde	1 176 980 835	12,9	-4 787 352	1 295 246	36 319	15 972 000	12 516 213	1 189 497 048	12,3	1,1
2.03 - Segurança e Acção Sociais	1 028 186 493	11,3	-36 509 376	187 359	2 568 850	-15 875 928	-49 629 095	978 557 398	10,1	-4,8
2.04 - Habitação e Serviços colectivos	213 067 382	2,3	-16 522 213	834 865	2 719 649	44 361	-12 923 338	200 144 044	2,1	-6,1
2.05 - Serviços culturais, recreativos e religiosos	99 567 801	1,1	-2 322 556	1 066 929	698 000	0	-557 627	99 010 174	1,0	-0,6
3 – Funções Económicas	**534 480 294**	**5,9**	**-8 485 985**	**41 069 695**	**4 830 173**	**-140 433**	**37 273 450**	**571 753 744**	**5,9**	**7,0**
3.01 - Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	152 287 897	1,7	-3 923 722	2 731 160	1 325 000	0	132 438	152 420 335	1,6	0,1
3.02 - Indústria e Energia	37 564 131	0,4	-413 335	493 763	2 322 943	17 000 000	19 403 371	56 967 502	0,6	51,7
3.03 - Transportes e Comunicações	229 154 127	2,5	-2 017 359	5 446 306	26 000	-44 361	3 410 586	232 564 713	2,4	1,5
3.04 - Comércio e Turismo	75 611 647	0,8	-1 865 786	30 425 295	1 152 875	0	29 712 384	105 324 031	1,1	39,3
3.05 - Outras funções económicas	39 862 492	0,4	-265 783	1 973 171	3 355	-17 096 072	-15 385 329	24 477 163	0,3	-38,6
4 – Outras Funções	**3 693 149 763**	**40,5**	**-25 278 191**	**570 000 000**	**-108 647 806**	**0**	**436 074 003**	**4 129 223 766**	**42,7**	**11,8**
4.01 - Operações da dívida pública	2 819 199 213	30,9		570 000 000	0	0	570 000 000	3 389 199 213	35,1	20,2
4.02 - Transferências entre administrações públicas	751 860 550	8,2	-14 830 000	0	997 326	0	-13 832 674	738 027 876	7,6	-1,8
4.03 - Diversas não especificadas	122 090 000	1,3	-10 448 191	0	-109 645 132	0	-120 093 323	1 996 677	...	-98,4
Total	**9 118 520 991**	**100,0**	**-149 750 000**	**690 302 044**	**0**	**0**	**540 552 044**	**9 659 073 035**	**100,0**	**5,9**

Pela análise do quadro anterior verifica-se que as maiores variações, em termos absolutos e relativos, se situam ao nível das Outras Funções com um acréscimo de 436,1 milhões de contos (+11,8%), tendo a classificação funcional 4.01 – "Operações da dívida pública" registado um acréscimo de 570 milhões e as classificações 4.02 e 4.03 um decréscimo de 133,9 milhões de contos (dos quais 109,6 milhões de contos relativos à utilização da dotação provisional), e das Funções Gerais de Soberania com uma variação de 78,6 milhões de contos (+7,6%). Nesta última, as sub-funções 1.02 – "Defesa Nacional" (+40,6 milhões de contos) e 1.03 – "Segurança e Ordem Públicas" (+29,1 milhões de contos) representam, respectivamente, 51,6% e 37,1% daquele montante.

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	Em valor	Estrutura	Var. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	2 074 241 950	27,8	92 643 085	2 166 885 035	29,2	4,5
02 - Aquisição de Bens e Serviços Correntes	242 575 029	3,3	7 760 227	250 335 256	3,4	3,2
03 - Encargos Correntes da Dívida	755 000 000	10,1	0	755 000 000	10,2	0,0
04 - Transferências Correntes	*2 654 947 587*	*35,6*	*-44 700 620*	*2 610 246 967*	*35,2*	*-1,7*
Administrações Públicas	*2 273 854 794*	*30,5*	*-34 258 264*	*2 239 596 530*	*30,2*	*-1,5*
Orçamento do Estado	*0*	*0,0*	*66 933*	*66 933*	...	-
Fundos e Serviços Autónomos	*1 481 348 559*	*19,9*	*-14 395 176*	*1 466 953 383*	*19,8*	*-1,0*
Administração Local	*268 964 290*	*3,6*	*-1 015 502*	*267 948 788*	*3,6*	*-0,4*
Segurança Social	*523 533 445*	*7,0*	*-18 906 019*	*504 627 426*	*6,8*	*-3,6*
Regiões Autónomas	*8 500*	...	*-8 500*	*0*	*0,0*	*-100,0*
Outras	*381 092 793*	*5,1*	*-10 442 356*	*370 650 437*	*5,0*	*-2,7*
05 - Subsídios	139 524 150	1,9	-15 491 322	124 032 828	1,7	-11,1
06 - Outras Despesas Correntes	134 068 911	1,8	-84 593 897	49 475 014	0,7	-63,1
Dotação Provisional	*83 700 000*	*1,1*	*-83 148 105*	*551 895*	*0,0*	*-99,3*
Outras	*50 368 911*	*0,7*	*-1 445 792*	*48 923 119*	*0,7*	*-2,9*
Total de Despesas Correntes	**6 000 357 627**	**80,5**	**-44 382 527**	**5 955 975 100**	**80,2**	**-0,7**
07 - Aquisição de Bens de Capital	146 610 998	2,0	14 710 248	161 321 246	2,2	10,0
08 - Transferências de Capital	1 000 144 353	13,4	26 598 313	1 026 742 666	13,8	2,7
Administrações Públicas	*940 802 334*	*12,6*	*30 246 187*	*971 048 521*	*13,1*	*3,2*
Orçamento do Estado	*700 000*	...	*0*	*700 000*	...	*0,0*
Fundos e Serviços Autónomos	*691 108 778*	*9,3*	*28 844 273*	*719 953 051*	*9,7*	*4,2*
Administração Local	*170 798 824*	*2,3*	*436 675*	*171 235 499*	*2,3*	*0,3*
Segurança Social	*6 862 865*	*0,1*	*-60 000*	*6 802 865*	*0,1*	*-0,9*
Regiões Autónomas	*71 331 867*	*1,0*	*1 025 239*	*72 357 106*	*1,0*	*1,4*
Outras	*59 342 019*	*0,8*	*-3 647 874*	*55 694 145*	*0,8*	*-6,1*
09 - Activos Financeiros	27 679 100	0,4	-9 820	27 669 280	0,4	...
10 - Passivos Financeiros	1 664 189 709	22,3	570 000 000	2 234 189 709	30,1	34,3
11 - Outras Despesas de Capital	45 048 923	0,6	-38 029 738	7 019 185	0,1	-84,4
Dotação Provisional	*38 390 000*	*0,5*	*-36 945 218*	*1 444 782*	...	*-96,2*
Outras	*6 658 923*	*0,1*	*-1 084 520*	*5 574 403*	*0,1*	*-16,3*
Total de Despesas de Capital	**2 883 673 083**	**(a) 16,4**	**573 269 003**	**3 456 942 086**	**(a) 16,5**	**19,9**
Contas de Ordem	**234 490 281**	**3,1**	**11 665 568**	**246 155 849**	**3,3**	**5,0**
TOTAL DA DESPESA	**9 118 520 991**		**540 552 044**	**9 659 073 035**		**5,9**
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	**7 454 331 282**	**100,0**	**-29 447 956**	**7 424 883 326**	**100,0**	**-0,4**

(a) Percentagem calculada com base nas despesas de capital efectivas

Durante a execução orçamental o orçamento para despesas correntes sofreu um decréscimo de 44,4 milhões de contos (-0,7%), enquanto que em relação às despesas de capital se verificou um reforço de 573,3 milhões de contos (+19,9%).

Ao nível das despesas correntes é de salientar a redução em 44,7 milhões de contos nas *transferências correntes* (-1,7%), das quais 34,3 milhões de contos para administrações públicas (-1,5%), e dos subsídios em 15,5 milhões de contos (-11,1%). Por outro lado, salienta-se o reforço das *despesas com pessoal*, em 92,6 milhões de contos (+4,5%), dos quais 76,4 milhões de contos por via da dotação provisional (correspondendo a 82,5% dos reforços neste agrupamento económico).

O decréscimo das *transferências correntes para administrações públicas* é explicado pela redução das transferências para a *segurança social*, em 18,9 milhões de contos (18,8 dos quais na dotação do Ministério do Trabalho e Solidariedade) e para *fundos e serviços autónomos* em 14,4 milhões de contos (3,1 milhões de contos relativos à Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, 2,8 milhões de contos nas respectivas dotações da Direcção-Geral do Tesouro respeitantes a bonificação de juros[1] e a subsídios diversos[2], e 3,3 milhões de contos relativos à Caixa Geral de Aposentações).

Ao nível dos subsídios o decréscimo explica-se pela redução na dotação da Direcção-Geral do Tesouro – bonificação de juros.

Nas *despesas com pessoal* destacam-se os seguintes reforços:

- em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
  - da Educação, com +39,9 milhões de contos (+4,7%), dos quais +38,2 milhões de contos relativos aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário, resultante do acréscimo das dotações para *remunerações certas e permanentes* em 40,8 milhões de contos e do decréscimo das dotações para *abonos variáveis ou eventuais* em 4,0 milhões de contos;
  - da Administração Interna, com +27,1 milhões de contos (+14,2%), destacando-se a Polícia de Segurança Pública, com +15,8 milhões de contos, e a Guarda Nacional Republicana, com +11,0 milhões de contos;
  - Defesa Nacional, com +16,7 milhões de contos (+8,5%), destacando-se o Exército, com +10,2 milhões de contos e a Marinha com 4,3 milhões de contos;
  - da Justiça, com +9,9 milhões de contos (+15,2%), dos quais 4,7 milhões de contos relativos à Direcção-Geral da Administração da Justiça; 2,7 milhões de contos relativos à Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e 2,5 milhões de contos à Polícia Judiciária;
  - dos Negócios Estrangeiros, com +3,9 milhões de contos (+13,6%), correspondendo quase na sua totalidade ao acréscimo da dotação para *remunerações certas e permanentes* (+3,7 milhões de contos) essencialmente dos Serviços Diplomáticos e Consulares (+3,6 milhões de contos);

[1] Sendo 0,3 milhões de contos para reforço de dotações para transferências para o INH e 0,03 para o IFADAP.

[2] Relativo ao reforço de 2,4 milhões de contos da dotação de transferências para o INGA.

- salienta-se ainda o decréscimo registado na dotação relativa a despesas com pessoal do Ministério das Finanças, com -9,4 milhões de contos (-1,5%), resultante essencialmente do decréscimo do sub agrupamento económico *segurança social*, em -16,5 milhões de contos (quase na sua totalidade por via das orgânicas Pensões e Reformas, com -28,6 milhões de contos, e ADSE, com + 12,1 milhões de contos) e do acréscimo das *remunerações certas e permanentes* em 6,5 milhões de contos (destacando-se a Direcção-Geral dos Impostos, com + 5,5 milhões de contos).

Saliente-se que o reforço das dotações relativas a *despesas com pessoal* (+4,5%) embora inferior ao do ano anterior (+8,6%) continua a revelar uma deficiente previsão e especificação orçamental destas despesas.

Relativamente às despesas de capital, há a salientar o acréscimo da dotação das *transferências de capital para fundos e serviços autónomos* (+28,8 milhões de contos), em resultado do acréscimo no Ministério da Economia, em 31,8 milhões de contos (resultante essencialmente do acréscimo da respectiva dotação da Secretaria-Geral deste ministério – 30,0 milhões de contos) e do decréscimo no Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 4,2 milhões de contos (essencialmente para o IFADAP). É ainda de registar o acréscimo da dotação dos *passivos financeiros* para cobertura de encargos com a amortização de dívida pública, por parte do Instituto de Gestão do Crédito Público (+570,0 milhões de contos).

1.4 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2001 dentro do prazo previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado[1].

A Conta de 2001 apresenta a estrutura prevista na LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 2001, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados nos art.ºs 27.º e 29.º da citada lei, bem como os mapas relativos às contas de gerência do Tribunal de Contas (Sede e Secções Regionais dos Açores e da Madeira) de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 53/93, de 30 de Julho[2], que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

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

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

[1] A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal de Contas em 26 de Dezembro de 2002.

[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.

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.

Na sua resposta, a DGO refere *"(...) que é expectável que, com o desenvolvimento do Plano Oficial de Contabilidade Pública e com a extensão do seu grau de abrangência, seja possível coligir dados de contabilidade patrimonial que permitam constituir o balanço de valores activos e passivos do Estado"*.

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2001 encontra-se suportado pela análise do respectivo modelo de contabilização (ponto 2.2 do presente capítulo), pela análise dos resultados globais da Conta (ponto 2.3) e pela apresentação dos resultados obtidos com a realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar a qualidade da informação relativa a reembolsos processados pelos serviços centrais das alfândegas (ponto 2.4), a reembolsos de imposto sobre o valor acrescentado (ponto 2.5) e ao sistema central de impostos sobre o rendimento, no âmbito da receita em execução fiscal (ponto 2.6).

No âmbito das auditorias realizadas 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 de sistemas e aplicações informáticas das Direcções Gerais do Orçamento (DGO), dos Impostos (DGCI), do Tesouro (DGT) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral de Estado assenta numa estrutura que compreende o seguinte conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização:

- 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 manteve na Conta de 2001 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 DGO em aplicação informática concebida para o efeito, constituindo uma base de dados da qual foram remetidas para o Tribunal de Contas e por suporte informático, duas versões provisórias e a versão definitiva.

A unidade de registo correspondeu ao conjunto de valores relativo à movimentação de cada receita por serviço, classificação económica, tipo de conta e mês. A unidade de contabilização correspondeu à movimentação das receitas por serviço e por mês, ou seja, à tabela de execução orçamental mensal, tendo sido consideradas 360 unidades de contabilização, uma vez que os serviços intervenientes foram trinta.

Para além da informação relativa à Conta Geral do Estado foram objecto de tratamento e análise os seguintes elementos:

- Tabelas de execução orçamental das vinte e três direcções de finanças (DGCI-DF), 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 Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-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 DGCI, relativas à movimentação das receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), de imposto do selo (DGCI-IS) e de impostos rodoviários de circulação e camionagem (DGCI-ICi e ICam).
- Tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (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 Direcção-Geral do Tesouro (DGT) 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 DGO para encerramento da CGE.
- Tabelas da DGT relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

A Tabela destinada ao registo da cobrança de receitas obtida pelos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE) continuou sem ser recebida pelos serviços do Tribunal.

De acordo com a informação prestada pela DGO, em 23 de Abril de 2001 foram emitidas instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro desse ano, contendo normas de contabilização das receitas do Estado similares às que tinham vigorado nos anos anteriores, apesar de se assumir, na parte introdutória das referidas instruções, o carácter primordial destas normas para garantir o bom funcionamento do sistema, em consequência da disponibilização de nova versão do Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

O SGR é o sistema informático residente nos serviços intervenientes no processo de contabilização de receitas, a utilizar para registar a informação necessária à Conta Geral do Estado e para transmitir essa informação ao Sistema Central de Receitas (SCR) da DGO, substituindo a contabilização através de tabelas em suporte documental.

Verificou-se que a entrada em funcionamento dessa 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, confirmando-se 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 2001.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

A análise efectuada ao processo de contabilização das receitas, no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2000, levou o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade que o modelo de contabilização e os procedimentos utilizados admitiam, como pela convicção de, naquelas condições, a única certeza que se podia ter era que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não correspondia ao inscrito na Conta Geral do Estado.

Acontece que, segundo informação prestada pela própria DGO, para registar a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2001 foram mantidos o processo de contabilização e o sistema informático utilizados em anos anteriores.

O processo contabilístico compreendeu o registo da informação original constante de tabelas mensais dos trinta serviços intervenientes e o registo de um elevado número (largas centenas) de alterações de natureza diversa, desde estornos, aos diferenciais face aos valores apurados pela Tesouraria do Estado e às operações de encerramento da CGE; os prazos para prestação da informação original e das respectivas alterações não foram vinculativos nem existiram consequências para o seu incumprimento, à excepção do prazo determinado pela necessidade de encerrar a própria CGE.

Foram aprovadas e difundidas instruções para o lançamento das tabelas de Receita do Estado para 2001 e o Director-Geral do Orçamento produziu um Despacho no qual foi determinado que *"para efeitos do encerramento da Conta Geral do Estado de 2001 a data de emissão pela DGCI, DGAIEC e DGT das tabelas mensais e anual das receitas do Estado é 30 de Abril de 2002"*.

Quanto ao sistema informático, foi o utilizado desde 1993, em que a única data de registo é a do dia correspondente à última alteração e a data-valor é a do período mensal a que o registo respeitava.

Foram remetidas ao Tribunal de Contas três versões da base de dados da DGO relativa à execução do Orçamento da Receita de 2001, em 26 de Fevereiro, 3 de Junho e 22 de Novembro de 2002, sendo esta última a versão definitiva considerada na CGE de 2001 e aquela a que se reporta o quadro seguinte.

Serviços	N.º de ordem	N.º de registos
DGCI-DF	1 a 22 e 29	23177
DGAIEC	23	347
DGCI-IVA	24	24
DGT	25	775
SEMNE	26	78
DGCI-DSCGF-IR	27	48
DGCI-DSCGF-ICi e ICam	28	21
DGCI-DSCGF-ISelo	30	35
Total	**1 a 30**	**24505**

As duas primeiras versões, para além de provisórias, nem sequer se encontravam completas, ou seja, não continham ainda informação original para a totalidade das 360 unidades de contabilização (em que cada unidade corresponde à informação de um período de contabilização – mês – de cada uma das 30 entidades) faltando concretamente registar a informação de 44 unidades na primeira versão e de 12 unidades na segunda versão (apesar desta ter sido enviada cinco meses após o final de 2001).

Por outro lado verificou-se que entre a segunda versão e a versão definitiva foram efectuadas alterações na informação de todas as entidades, com a particularidade da informação relativa ao primeiro mês de 2001 ter sido alterada para 26 das 30 entidades (confirmando que nem essa informação se encontrava estabilizada no final de Maio do ano seguinte).

Finalmente, verificou-se a existência de alterações imputadas a Dezembro de 2001 mas que eram extensivas a todo o ano, uma vez que se destinavam a igualar os valores anuais registados por

entidades intervenientes no processo de contabilização com os valores registados no sistema de contabilização da Tesouraria do Estado.

Para 2001, ficou assim confirmado o entendimento da DGO sobre o processo de execução do Orçamento da Receita, segundo o qual, "todos os valores são provisórios até ao encerramento definitivo da CGE".

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório sobre o presente texto, a DGO reafirmou esta posição, da seguinte forma:

> *"todos os valores são provisórios antes de as respectivas Contas do Estado estarem por nós encerradas definitivamente, ainda assim, admitimos que existam erros, que na sua grande maioria são passíveis de correcção com fundamento em legislação específica para o efeito, nomeadamente através das figuras contabilísticas de estorno, reembolso/restituição, …"*

A forma como este entendimento é concretizado pela DGO e que se exprime pela desvalorização da informação prestada até se atingirem os dados definitivos (patente no processo de contabilização com a não validação tempestiva da coerência e integralidade dos valores provisórios, a inexistência de prazos vinculativos, a não autonomização do registo das alterações e a falta de avaliação da tempestividade e fiabilidade dos dados) tem sido o principal obstáculo ao início de um processo gradual para tornar efectivo o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado.

Quanto à possibilidade dos erros detectados após o encerramento da Conta serem corrigidos em Contas de anos posteriores e para além do facto da mera existência desses erros também pôr em causa o processo de contabilização (apesar deste só se concluir quase um ano depois daquele a que respeita), o Tribunal volta a discordar do processamento de correcções à Receita de anos anteriores, através de reembolsos ou restituições, se não se verificar a efectiva devolução do valor a corrigir, à entidade que o entregou excessiva ou indevidamente.

Relativamente ao cumprimento do Despacho do Director-Geral do Orçamento que determinava a data de emissão das tabelas de Receita, para efeito do encerramento da CGE (30 de Abril de 2002), é o mesmo Director-Geral que vem desvalorizar completamente o seu próprio despacho quando afirma *"se foi dado cumprimento, julgo que sim, mas só os serviços intervenientes, a que se fez referência, poderão esclarecer"*, afirmação cuja consequência prática não pode ser outra que não a do despacho não ser para cumprir, o que se torna ainda menos admissível ou sequer compreensível quando já foi produzido despacho de natureza similar para efeito do encerramento da CGE de 2002 (determinando o dia 30 de Abril de 2003 como data de referência para conciliação das receitas do Estado).

Esta observação do Tribunal, mereceu a seguinte reacção da DGO:

> *"quanto à conclusão retirada pelo Tribunal de que o despacho do Director-Geral do Orçamento, que fixava um prazo para a emissão das tabelas de receita, e cujo alcance e contexto se procurou transmitir pelo n/ofício n.º 87, datado de 7 de Fevereiro p.p., não era para cumprir, a mesma, é rejeitada liminarmente"*.

Aquilo que a DGO transmitiu sobre o alcance e o contexto do despacho em questão, no referido ofício, foi ter pretendido *"criar condições que facilitassem o processo de conciliação da receita orçamental, designadamente, ao nível dos serviços administradores centrais e das cobranças via Documentos Únicos de Cobrança (DUC's), isto é, que os ficheiros a tratar fossem os mesmos na Tesouraria do Estado e no serviço administrador, na mesma data"*.

Na perspectiva do Tribunal, o realismo da situação que vem sendo relatada nos sucessivos Pareceres sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, fica comprovado só pelo facto do Director-Geral do Orçamento sentir a necessidade de passar a produzir um despacho para que os ficheiros a tratar na Tesouraria do Estado e nos serviços administradores sejam os mesmos e na mesma data.

No entanto essa iniciativa que, dada a situação, se tem de considerar como positiva, ficou prejudicada para o ano de 2001 por não ter sido atingido o propósito que a tinha justificado, uma vez que as tabelas dos serviços administradores foram emitidas posteriormente à data limite indicada, não existiram consequências para esse incumprimento, os valores constantes dessas tabelas não foram os considerados na Conta Geral do Estado e esta só veio a ser encerrada, tal como em anos anteriores, no final do ano seguinte ao que respeitava.

Estes factos e a declaração do próprio Director-Geral do Orçamento (previamente citada) é que levam o Tribunal a manter a conclusão que a DGO rejeita liminarmente, apesar de não poder negar nem os referidos factos nem a referida declaração.

Por outro lado, apesar da DGO referir a inexistência de relação directa entre os registos residentes no respectivo sistema informático e as tabelas de Receita emitidas para cumprimento do referido despacho, parece ser óbvio que se tais tabelas tivessem sido emitidas para efeito do encerramento da CGE, como determinava o despacho, então os registos residentes no sistema da DGO deveriam corresponder à informação constante dessas tabelas.

Quanto à dimensão da documentação de suporte das alterações impedir, na óptica da DGO, a remessa da mesma para o Tribunal de Contas, *"até pelas falhas que podiam ocorrer"*, deve referir-se que tendo sido apenas pedida documentação sobre as alterações aos valores das tabelas emitidas para efeito do encerramento da CGE, nos termos do despacho previamente referido, se este despacho tivesse sido cumprido nem deveriam existir alterações ou a existirem teriam de se reportar a factos de natureza excepcional, para os quais se justificaria em absoluto o pedido da respectiva documentação de suporte (o que não seria aceitável era que o envio de tal documentação não fosse razoável até pelas falhas que poderiam ocorrer).

Finalmente, não se compreende como é que a DGO, na qualidade de entidade responsável pela elaboração da CGE, pela análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental e pela centralização e coordenação da contabilização das receitas públicas pode defender que o conhecimento das operações que se constituem como excepções à regra da contabilização por caixa *"não se enquadra propriamente no âmbito das suas atribuições"*.

Foi ainda objecto de análise, a informação sobre a execução orçamental das Receitas do Estado que foi disponibilizada através do Boletim Informativo de Execução Orçamental (BIEO) que é inserido, com periodicidade mensal, no "*site*" da Direcção-Geral do Orçamento na "*Internet*" (www.dgo.pt).

O BIEO é composto pela Síntese da Execução do Orçamento do Estado e pelo Detalhe das Receitas e Despesas expresso em cinco quadros, o primeiro dos quais com a Estimativa de Execução das Receitas do Estado.

O Quadro de Estimativa de Execução das Receitas do Estado é composto por quatro colunas. A primeira coluna apresenta uma discriminação das receitas, por classificação económica, em que apenas se consideram as classes de Receita Corrente, Receita de Capital (sem Passivos Financeiros), Recursos Próprios Comunitários e Reposições Não Abatidas, não se incluindo as classes de Contas de Ordem e de Reposições Abatidas. Nas duas colunas seguintes registam-se os valores acumulados, respectivamente, da execução até ao período homólogo (inclusive) do ano anterior àquele a que o

BIEO se reporta e da execução provisória até esse mesmo período (inclusive). Na última coluna é apresentada a variação percentual da execução entre os dois referidos períodos.

Até ao BIEO de Dezembro de 2002 (no site da DGO desde 23 de Janeiro de 2003), a informação prestada sobre a origem dos valores registados neste Quadro resumia-se às entidades referenciadas como fontes dessa informação, as Direcções Gerais dos Impostos (DGCI), das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), do Tesouro (DGT) e a própria DGO, não sendo identificado o processo nem a data de apuramento desses valores.

No BIEO de Janeiro de 2003 (no site da DGO desde 17 de Fevereiro passado) foi acrescentada uma Nota sobre a origem dos dados relativos à execução de Janeiro de 2002 (período homólogo do ano anterior), referindo que esses valores eram os existentes, à data, no Sistema Central de Receitas (SCR), aplicação informática utilizada para a quantificação da receita orçamental (cuja implementação efectiva só se verificou para a receita de 2002).

Analisando a evolução dos valores relativos ao ano de 2001, através da comparação entre a estimativa apresentada no BIEO de Dezembro de 2001 (5.880,6 milhões de contos) e a execução definitiva apresentada no BIEO de Dezembro de 2002 e registada na Conta Geral do Estado de 2001 (5.819,3 milhões de contos) verifica-se uma diminuição de 61,3 milhões de contos no total da Receita, com incidência nos Impostos sobre o Rendimento (que diminuem 21,2 milhões de contos) e sobre o Valor Acrescentado (que diminui 37,2 milhões de contos).

No site da DGO encontrava-se ainda disponibilizado um quadro com valores provisórios acumulados relativos à execução da Receita Orçamental de Agosto a Dezembro de 2001.

Os valores desse quadro são os constantes da execução (supostamente definitiva, mas na realidade também provisória) das receitas acumuladas até esses meses (inclusive) e inscritas nos Boletins dos meses homólogos do ano seguinte (2002) com a excepção das relativas ao Boletim de Dezembro de 2002, porque este já apresenta os valores definitivos da execução da Receita de 2001 (registados na respectiva Conta Geral do Estado), enquanto os do quadro inicialmente referido foram obtidos antes do encerramento dessa Conta e eram ainda provisórios.

Este quadro demonstra que não apenas os valores disponibilizados no Boletim do mês a que correspondem são provisórios como são igualmente provisórios os valores sobre o mesmo mês disponibilizados no Boletim do mês homólogo do ano seguinte, ou seja, mais de um ano depois, à excepção do Boletim de Dezembro de 2002 que já apresentava os valores inscritos na Conta Geral do Estado (CGE) de 2001.

Para quantificar esta situação refira-se que o total da Receita de Janeiro a Novembro de 2001 registado no BIEO de Novembro de 2002 é superior em 5 milhões de contos ao valor equivalente registado na CGE e que o valor de Janeiro a Dezembro de 2001 constante do quadro com valores provisórios é superior em 3,3 milhões de contos ao valor definitivo considerado no BIEO de Dezembro de 2002 e na CGE (5.819,3 milhões de contos).

Os factos apurados e descritos permitem concluir que o sistema de contabilização e controlo das Receitas do Estado continua a revelar manifesta incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva. Comprovam ainda que, até ao encerramento da respectiva CGE, todos os valores fornecidos pela DGO são provisórios e instáveis (podem variar de forma imprevisível e significativa), o que invalida qualquer análise intercalar sobre os mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo seriamente em causa a utilidade do processo de acompanhamento da execução orçamental.

O processo de contabilização das receitas orçamentais na CGE de 2001, voltou a revelar as deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres e que são 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.
- 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 2001, 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.

Sobre a primeira destas observações, a DGO entendeu comentar o seguinte:

> *"se bem que a estrutura das tabelas de receita orçamental esteja uniformizada a partir de 2002, com a introdução das novas aplicações informáticas que servem de suporte à sua quantificação e figuras contabilísticas afins, para nós mais importante que aquela é o rigor da informação e o envio atempado da mesma".*

Tendo em conta a posição que tem vindo reiteradamente a expressar sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, o Tribunal só se pode congratular com a uniformização da estrutura das tabelas a partir de 2002 e subscrever integralmente o comentário da DGO.

Sobre a não alteração da estrutura do classificador da receita, a DGO refere que:

> *"quanto à menção à não alteração da estrutura do classificador das receitas na aplicação informática, não entendemos o que pretende o Tribunal com tal observação. Salvo melhor opinião a mesma (estrutura) não trouxe quaisquer complicações aos serviços administradores e a esta Direcção-Geral".*

Aquilo que o Tribunal pretende com a observação em causa é considerar que a entidade responsável pelo cumprimento das normas em matéria de execução orçamental devia dar o exemplo e ser a primeira em vez de ser a última entidade a adoptar a estrutura do classificador de receitas, até porque se a coexistência de diferentes estruturas desse classificador não trouxesse complicações, não teria sido, como foi, objecto de uniformização no modelo vigente a partir de 2002.

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 2001, continuou 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.

Para além da desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, também a incompatibilidade dos sistemas de informação ao nível da concepção e implementação, 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.

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 2001 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.

A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001 confirma que, no essencial, continuou sem se verificar evolução no processo de contabilização nem no subjacente modelo que continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação; deve referir-se, no entanto, que esta situação veio a ser alterada, no âmbito da contabilização para 2002, devido à entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas nas entidades intervenientes no processo e da transmissão da informação necessária à CGE para o Sistema Central de Receitas da DGO.

No âmbito do exercício do contraditório ao parecer sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, a DGCI começou por sintetizar a sua apreciação na seguinte observação:

> *"Na generalidade, e no que respeita às receitas controladas pelas Direcções de Finanças, enquanto entidades enquadradoras dos Serviços Locais de Finanças, o projecto de parecer merece concordância por parte desta Direcção-Geral."*

Por sua vez, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, da mesma Direcção-Geral, apresentou a sua posição de forma mais desenvolvida:

> *"O anteprojecto de parecer do Superior Tribunal de Contas acima identificado merece, à semelhança dos anos anteriores, a nossa total concordância sendo certo que esta Direcção de Serviços, apesar de considerar as instruções de execução a que se encontra obrigada, incoerentes e inexequíveis, tem procurado elaborar as tabelas da receita nos prazos e nos moldes determinados pela Direcção-Geral do Orçamento, a entidade com competência legal na matéria, embora não tenha dúvidas de que os valores registados não têm qualquer correspondência com as cobranças efectuadas.*
>
> *De facto, como é do conhecimento superior, continuamos a entender que sem alterações muito profundas, nos modelos de circulação da informação de cobrança, de reconciliação e de contabilização, não será possível obter informação fiável nem atempada que suporte a Conta Geral do Estado e as diversas análises e projecções que a tenham por base, uma vez que, tal como refere o Relatório, apenas poderemos ter a certeza de que os valores registados não correspondem à efectividade dos cobranças efectuadas com meios financeiros, uma vez que o sistema nem suporta o registo de cobranças em espécie que têm significado financeiro.*
>
> *Por outro lado também não nos restam quaisquer dúvidas que, sem alteração dos modelos, as anomalias detectadas manter-se-ão e não serão, nem poderão ser, suprimidas por qualquer aplicação informática, nomeadamente qualquer versão do SGR."*

Na opinião do Tribunal, estes comentários constituem mais um elemento confirmativo da análise efectuada ao modelo de contabilização.

Nestas circunstâncias e neste âmbito, foi definida uma estratégia a prosseguir para efeito do objectivo do Tribunal que se consubstancia em imprimir maior eficácia à fiscalização da administração financeira do Estado, que inclui a avaliação do grau de implementação do Regime de Contabilização das Receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

Outro elemento fulcral da estratégia do Tribunal de Contas para ultrapassar a incapacidade que tem vindo a ser revelada pelo sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado em produzir informação fiável de forma tempestiva (dando maior eficácia ao controlo da actividade financeira do Estado), foi a definição da metodologia descrita nos pontos seguintes.

- Numa primeira fase deverão ser estabelecidas as condições necessárias para realizar um processo de avaliação do sistema de contabilização das Receitas do Estado (o Sistema Central de Receitas a cargo da DGO) em função das seguintes variáveis: período para registo da informação original, período para registo das alterações à informação original, dimensão das alterações efectuadas e dimensão das alterações por efectuar que forem detectadas.
- As condições referidas no ponto anterior devem incluir a determinação de:
  - período de contabilização mínimo obrigatório;
  - prazo para registo da informação original relativa a cada período de contabilização;
  - prazo para registo da informação definitiva relativa a cada período de contabilização;
  - processo de autonomização contabilística das alterações à informação original.
- Numa segunda fase, o Tribunal procederá à avaliação do sistema de contabilização, tendo por finalidade identificar e analisar as áreas críticas do sistema em função dos atrasos verificados na prestação da informação (tempestividade dos registos) e da dimensão das alterações à mesma (fiabilidade dos registos), devendo ser efectuadas recomendações sobre a forma de eliminar ou reduzir os atrasos e os erros incluindo, nomeadamente, uma reformulação mais rigorosa e exigente das condições estabelecidas na primeira fase.
- Esta metodologia deve ser aplicada como processo interactivo, esperando-se que a intervenção crítica do Tribunal de Contas resultante de cada processo de avaliação do sistema de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado e a subsequente reformulação das condições de acesso à informação sobre essa execução, permita obter uma melhoria gradual e sustentada na qualidade da informação prestada, em termos de tempestividade e fiabilidade.

2.3 – Análise dos resultados globais

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 de execução orçamental com a Conta Geral do Estado

Tabelas de Execução Orçamental

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo final	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	314.434.054.947$70	2.006.265.317.775$30	382.868.823.653$00	1.937.830.549.070$00		2.930.851.843$00	1.934.899.697.227$00
DGCI - IVA	107.825.303.648$00	2.032.102.199.246$00		1.960.094.537.397$00	179.832.965.497$00	562.333.678.097$00	1.397.760.859.300$00
DGCI - IR	665.613.343.684$00	1.707.420.388.361$00	65.996.064.690$00	1.526.590.788.729$00	780.446.878.626$00	389.793.944.417$00	1.136.796.844.312$00
DGCI - ICi e ICam		4.224.851.133$00		4.224.851.133$00			4.224.851.133$00
DGCI - IS		35.878.586.087$00		35.878.586.087$00			35.878.586.087$00
DGAIEC	62.701.865.948$00	1.205.171.180.328$00	19.223.124.667$00	1.198.982.156.745$00	49.667.764.864$00	4.642.939.651$00	1.194.339.217.094$00
DGT		3.453.323.848.819$00		3.453.323.848.819$00		8.483.690.729$00	3.444.840.158.090$00
DGO - SEMNE		415.078.035$00		415.078.035$00			415.078.035$00
Total	**1.150.574.568.227$70**	**10.444.801.449.784$30**	**468.088.013.010$00**	**10.117.340.396.015$00**	**1.009.947.608.987$00**	**968.185.104.737$00**	**9.149.155.291.278$00**

Conta Geral do Estado

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo final	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	314.513.423.711$70	2.006.265.317.775$30	382.868.823.653$00	1.937.830.549.070$00	79.368.764$00	2.930.851.843$00	1.934.899.697.227$00
DGCI - IVA	106.605.953.077$00	2.032.102.175.603$00		1.960.108.857.144$00	178.599.271.536$00	562.808.818.186$00	1.397.300.038.958$00
DGCI - IR	662.106.925.068$40	1.707.420.388.361$00	65.996.064.690$00	1.522.639.644.431$00	780.891.604.308$40	389.708.524.002$00	1.132.931.120.429$00
DGCI - ICi e ICam	-562.988$00	4.224.851.133$00		4.224.918.643$00	-630.498$00		4.224.918.643$00
DGCI - IS	-27.722.247$00	35.878.586.087$00		35.887.454.580$00	-36.590.740$00		35.887.454.580$00
DGAIEC	62.717.942.887$00	1.205.171.180.328$00	19.223.124.667$00	1.198.982.156.745$00	49.683.841.803$00	4.642.939.651$00	1.194.339.217.094$00
DGT		3.453.323.848.819$00		3.453.323.848.819$00		8.483.690.729$00	3.444.840.158.090$00
DGO - SEMNE		415.078.035$00		415.078.035$00			415.078.035$00
Total	**1.145.915.959.509$10**	**10.444.801.426.141$30**	**468.088.013.010$00**	**10.113.412.507.467$00**	**1.009.216.865.173$40**	**968.574.824.411$00**	**9.144.837.683.056$00**

Diferencial

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo final	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	-79.368.764$00				-79.368.764$00		0$00
DGCI - IVA	1.219.350.571$00	23.643$00		-14.319.747$00	1.233.693.961$00	-475.140.089$00	460.820.342$00
DGCI - IR	3.506.418.615$60			3.951.144.298$00	-444.725.682$40	85.420.415$00	3.865.723.883$00
DGCI - ICi e ICam	562.988$00			-67.510$00	630.498$00		-67.510$00
DGCI - IS	27.722.247$00			-8.868.493$00	36.590.740$00		-8.868.493$00
DGAIEC	-16.076.939$00				-16.076.939$00		0$00
DGT							0$00
DGO - SEMNE							0$00
Total	**4.658.608.718$60**	**23.643$00**	**0$00**	**3.927.888.548$00**	**730.743.813$6**	**-389.719.674$00**	**4.317.608.222$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 2001 diferem em 731 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 4 milhões e 318 mil contos (que se encontram a menos na CGE face às tabelas).

Outro factor demonstrativo consiste na comprovação de ambos os sistemas conterem valores errados, incompletos ou desactualizados 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.

Dos desvios verificados, é de referir que as alterações propostas pela DGO e sancionadas por despachos do Secretário de Estado do Orçamento, 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 928 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 liquidadas 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 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 apresentavam outra estrutura, não se tornou evidente que o aumento das cobranças (proposto para igualar os valores da contabilidade do Tesouro) continuaria a 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 análise da seguinte forma:

> *"a apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE, julgamos necessitar de alguns esclarecimentos adicionais para que esta Direcção-Geral possa partilhar da mesma opinião. Na verdade, sendo os valores das Contas do Estado definitivas, os contabilizados pela Tesouraria Central do Estado, em valores globais (receita bruta e liquida), até demonstração elucidativa, em contrário, apenas admitimos desvios, em termos de classificação económica da receita, na parte não conciliada com os serviços administradores. Em boa verdade, também não vemos que as alterações propostas pela DGO e sancionadas pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, como foram escrituradas, tenham qualquer implicação nas receitas por cobrar, isto é, nos saldos de liquidação".*

Esta posição da DGO leva o Tribunal a prestar os seguintes esclarecimentos:

- Só deveria ser possível considerar como cobrança, o recebimento de receitas que tivessem sido objecto de liquidação prévia pelo respectivo serviço administrador ou cuja autoliquidação pelo respectivo sujeito passivo tivesse sido conciliada por entidade competente para o efeito; mesmo não sendo efectuada uma conciliação integral e tempestiva por documento cobrado, mas apenas conciliações parciais de valores globais obtidos pelas entidades cobradoras, tem sido possível detectar outros desvios, para além dos referidos pela DGO, nomeadamente, pela utilização de critérios de contabilização diferenciados que geram desfasamentos no registo da informação.

- Ao apenas aumentar a cobrança para igualar os valores validados pelos serviços administradores aos registados pela Tesouraria do Estado, não tendo em conta que a parte da cobrança correspondente a autoliquidações é indissociável da respectiva liquidação, a DGO introduz na CGE, de forma artificial e inconsistente, receitas por cobrar negativas, como é o caso do saldo relativo a imposto do selo, no final de 2001.

Também se verificaram desvios no registo do pagamento de reembolsos de Impostos sobre o Rendimento (IR) e de IVA, traduzidos num acréscimo dos valores da CGE (face às tabelas) em 390 mil contos, devido a alterações propostas e sancionadas com o mesmo propósito das aplicadas à cobrança; verificou-se que este acréscimo incluía 475 mil contos de restituições de IVA cujo pagamento, na sequência de pedidos dos serviços locais para o efeito, não foi contabilizado nas tabelas da DGCI-IVA.

Como se referiu em Pareceres anteriores, os desvios verificados nos reembolsos pagos são também um indicador da falta de fiabilidade do modelo de contabilização pois a informação constante das tabelas é prestada pela entidade responsável pela contabilidade do Tesouro.

Nestas circunstâncias, não se verificou a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, mas a aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro continuarão a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime.

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.

Verificou-se que as tabelas das direcções de finanças deixaram de apresentar saldos no final de 2001, na sequência da aplicação de instruções determinadas pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI para que as tesourarias de finanças procedessem à transferência dos documentos de cobrança que ainda se encontravam na sua posse, para os serviços responsáveis pelos processos a que tais documentos respeitavam; como consequência deste procedimento, as anulações registadas nas tabelas das direcções de finanças incluíram o valor dos documentos transferidos (que no final de 2000 era de 314,4 milhões de contos), passando de 33,6 (em 2000) para 382,9 milhões de contos (em 2001).

Em sede de contraditório, a DGCI entendeu justificar este procedimento, da seguinte forma:

> *"Sobre a eliminação dos saldos por cobrar no final de 2001, esclarece-se que tal facto se deveu:*
>
> *À necessidade de implementar o disposto no Decreto-Lei n.° 154/91, de 23 de Abril, no tocante à extinção da cobrança virtual, reafirmado posteriormente pelo Decreto-Lei n.° 275-A/93, de 9 de Agosto, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.° 191/99, de 5 de Junho;*
>
> *Às recomendações da Inspecção-Geral de Finanças no mesmo sentido, bem como ao arquivamento dos processos de execução fiscal por declaração em falhas ou por prescrição de dívidas e da transferência dos documentos de cobrança virtual das Tesourarias para os Serviços de Finanças;*
>
> *À oportunidade que se tinha em resultado da entrada da moeda única em Janeiro de 2002.*
>
> *À luz deste enquadramento, a DGCI, pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE), através do Ofício-Circulado n.° 80105, de 7 de Agosto de 2001, procedeu à regulamentação do processo de extinção da cobrança virtual, bem como de todas as vertentes que com ela se relacionaram, com especial relevo para a transferência cuidadosa de documentos das Tesourarias para os Serviços de Finanças, para a conciliação de saldos, para os procedimentos específicos do Imposto sobre as Sucessões e Doações, para a contabilização da receita e para o controlo da dívida."*

O valor dos desvios imputados à DGCI-DF e à DGAIEC foram determinados a partir da comparação de todos os saldos das tabelas, por classificação económica, face aos da CGE, concluindo-se que as divergências face às tabelas só podem dever-se a uma acumulação de registos indevidos em CGE de anos anteriores (uma vez que a correcção dos saldos das tabelas é assegurada pelas referidas entidades) que urge eliminar.

Estes desvios mereceram da DGCI comentários que se encontram em conformidade com a posição do Tribunal:

> *"No que concerne à divergência de 79 368 764$00 entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE e os das tabelas das Direcções de Finanças, que no final do 2001 deixaram de apresentar saldos, não há razões para tal, a não ser a desactualização da base de dados da DGO, que era actualizada manualmente, sendo possível a falha de qualquer informação que não foi pelos Serviços daquela Direcção-Geral recolhida.*
>
> *Com efeito, os valores registados nas tabelas das Direcções de Finanças estão suportados nos das Tesourarias, sendo os destas mensalmente conciliados com os valores financeiros da DGT numa primeira fase, e com os da DGO numa segunda, no tocante à repartição da receita por rubricas.*
>
> *Assim sendo, não vemos outro motivo que não este para a divergência, proporcionado, naturalmente, pelo modelo manual de registo. Aproveita-se para salientar que este modelo foi já substituído vantajosamente por outro mais informatizado a partir de 2002, baseado na exportação dos ficheiros do Sistema de Contabilização de Receitas da DGCI para o SCR da DGO, eliminando-se de vez as divergências por esta via."*

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 continuou sem resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneira utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade.

  Ao pronunciar-se, em sede de contraditório, sobre o presente texto, a DGAIEC apenas considerou ser de referir que:

  > *"desde 1 de Abril de 2003, esta Direcção-Geral tem todas as suas unidades contabilísticas informatizadas pelo que, neste momento, apenas restam as transferências para as Regiões Autónomas e os reembolsos de ISP, para que toda a informação provenha directamente do Sistema de Contabilidade Aduaneira."*

- 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 não se encontrava ainda instalado em todas as tesourarias de finanças e o segundo continuava por implementar nos serviços de finanças.

  A DGCI esclareceu que a não implementação do referido processo de transmissão

  > *"se deve a problemas financeiros e não a quaisquer outros, tendo esta Direcção-Geral sensibilizado as instâncias superiores por diversas vezes no sentido de que tal fosse uma realidade o mais breve possível, o que de facto não sucedeu.*
  >
  > *No entanto, acrescente-se que está em curso, em conjugação com a DGITA, um processo de informatização de todos os Serviços da DGCI, quer ao nível das infra-*

estruturas, quer da renovação e fornecimento de computadores e diverso equipamento, o que vai possibilitar implementar esta recomendação durante o ano de 2004."

- A contabilização efectuada pelos respectivos serviços administradores continua a evidenciar 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 continua a recomendar 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 (1.105,2 milhões de contos) é inferior em 1,7 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 16,4 milhões de contos nas tabelas da DGCI-IR) e de IRC (mais 14,7 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 o período de contabilização mínimo obrigatório, o prazo para registo da informação original relativa a cada período, uma data

comum para fecho da contabilidade de cada período que corresponda ao fim do prazo para registo da informação definitiva desse período; a DGO deverá ainda providenciar a implementação de um processo de autonomização contabilística das alterações à informação original e a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental, devendo efectuar as respectivas correcções por lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações.

Relativamente a esta observação a DGO salientou que

> *"quanto à recomendação da fixação de um prazo de contabilização obrigatório, a DGO já se antecipou ao incluí-lo nas instruções emitidas para 2003, ao determinar que o envio mensal da informação seja feito até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução sem prejuízo do envio diário ou outro que se situe dentro daquele prazo (está implicito). Diga-se, em boa verdade, que sempre existiu um prazo para o envio das tabelas de receita, fixado em legislação específica".*

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.

A DGO também se pronunciou sobre esta questão referindo que

> *"quanto às receitas por cobrar no final do ano e à forma de anular os desvios, o Tribunal observa que a DGO só não o faz porque não quer, uma vez que a base de dados que lhe enviamos permite não apenas a discriminação dos saldos por classificação económica como por entidade. Puro engano, em nosso entender, isso só seria possível se os valores fossem iguais, o que não acontece. Também não cremos que a informação fornecida tenha discriminações dos saldos por entidade, o que o sistema disponibiliza é a imputação dos saldos transitados do ano anterior e que constam da CGE ao cofre de Lisboa, todos os outros só tem o movimento do ano. De qualquer forma, esses desvios serão eliminados, a seu tempo. Boa ou menos boa, a DGO tem solução para esta questão".*

Mais uma vez baseado em factos, o Tribunal reafirma que a base de dados remetida pela DGO, ao conter campos relativos às entidades, à classificação económica das receitas e ao valor dos saldos iniciais e finais, teria permitido a discriminação dos saldos por entidade e por classificação económica, o que só não sucedeu porque o procedimento recomendado pelo Tribunal nunca foi aplicado, nem sequer para 2001, quando a eliminação dos saldos das tabelas das Direcções de Finanças simplificou em muito essa tarefa (apenas três das trinta entidades tiveram saldos finais nas respectivas tabelas).

- A DGT registou 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 se verificaram alterações aos valores registados, na sequência de pesquisa da informação relativa aos documentos únicos cobrados em 2001, efectuada em Abril de 2002, o Tribunal considera que o processo de validação e a inerente contabilização devem evoluir de forma a serem realizados com o desfasamento face ao período a que respeitam previsto no regime legal da Tesouraria do Estado.

  No âmbito do exercício de contraditório, a DGT entendeu comentar esta observação, referindo que

  > *"Em 2000 foi iniciado o procedimento relativo ao estabelecimento de uma data comum para extrair das várias bases de dados (do Tesouro e das entidades administradoras) os valores mensais dos documentos cobrados de cada tipo de receita arrecadada através de Documentos Únicos de Cobrança (DUC).*
  >
  > *Tal rotina permite a realização, por parte do Tesouro, de conciliações mensais, tendo por base o mesmo universo de cobranças, evitando o aparecimento de disparidades entre tabelas, provocadas por actualizações ao Sistema de Cobranças do Estado e resultantes de correcções a documentos transmitidas pelas entidades cobradoras em momentos distintos das datas da cobrança desses documentos.*
  >
  > *Essas conciliações mensais, efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, permitem, ainda, a identificação e regularização de muitas das diferenças detectadas nas confrontações dos valores da DGT com os das entidades administradoras.*
  >
  > *Paralelamente, e mediante orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, é procedimento corrente, desde 2000, a definição de uma data comum para o apuramento e actualização dos valores das cobranças ocorridas em determinado ano económico, a fim dos mesmos serem incluídos na Conta Geral do Estado.*
  >
  > *Tal data, em 2001, foi estabelecida para 30 de Abril de 2002.*
  >
  > *Refira-se, ainda, que os circuitos descritos e as reconciliações, levadas a cabo pela DGT, enfatizaram a procura das causas justificativas das diferenças encontradas, aliás de valores pouco significativos, numa perspectiva de correcção imediata das disparidades detectadas e na prevenção de ocorrências de diferenças futuras com origem nas causas entretanto individualizadas."*

  Constituindo a realização do processo de conciliação descrito pela DGT, um facto positivo e conforme à posição e recomendações do Tribunal nesta matéria, mais importante ainda é que esse processo se torne tempestivo, ou seja, assegure uma efectiva conciliação dos valores cobrados nos prazos legalmente previstos para a respectiva contabilização.

  Neste âmbito e apesar dos progressos obtidos, verificou-se o incumprimento generalizado da data estabelecida para a determinação dos valores a incluir na CGE de 2001 e que já excedia, em mês e meio, o prazo de encerramento da contabilidade determinado pelo regime da Tesouraria do Estado (15 de Fevereiro do ano seguinte ao que respeita), bem como o registo de alterações posteriores a essa data, abrangendo todas as entidades envolvidas e todos os períodos de contabilização, para além dos desvios finais verificados entre os valores registados na Tesouraria do Estado e pelos serviços administradores.

  Continua o Tribunal a recomendar que também todos 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.

- Apesar de, segundo informação da DGO, os elementos utilizados no registo da execução orçamental das receitas do Estado em 2001, terem sido tabelas mensais 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 (SEMNE), pelo que o Tribunal continua a entender que essa informação deveria passar a ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT.

  Sendo os SEMNE 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, continuando a sublinhar-se 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.

  Sobre esta questão, a DGO refere que

  > *"quanto ao facto de o Tribunal observar que continua sem receber tabelas dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a mesma em nossa opinião, deve ser endereçada ao respectivo serviço administrador/contabilizador. Por este motivo, entender que a informação deva ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT, não merece a nossa concordância. Por outras razões, isso acontecerá a partir de Janeiro de 2003, com o nosso assentimento, embora não se concorde com o princípio".*

  Por sua vez, a DGT pronunciou-se nos seguintes termos:

  > *"Relativamente a esta questão, por iniciativa da DGT junto da DGO, começaram a ser contabilizadas no SGR da DGT, a partir do início do corrente ano, as receitas arrecadadas pelos SEMNE, alteração essa que também está de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas.*
  >
  > *A integração dessas receitas na Contabilidade do Tesouro foi concretizada na mesma data tendo sido criado um código contabilístico específico para registo desses valores".*

  A posição do Tribunal resultou do facto de não lhe ser remetida qualquer tabela dos SEMNE e do facto das receitas depositadas nas restantes contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira estarem incluídas na tabela da DGT, por ser esta a entidade com a função de caixa em moeda estrangeira, no sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

- 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 o Tribunal continua a recomendar a implementação de 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.

  Esta observação mereceu da DGT os comentários seguintes:

"O problema relativo aos desfasamentos existentes entre a informação mensal constante das tabelas da DGT e a que se encontra registada na Contabilidade do Tesouro reside no essencial no facto de, em 2001, estarmos perante uma contabilização totalmente manual em ambas as aplicações.

Em 2002, na sequência da automatização de alguns dos movimentos na Contabilidade do Tesouro, partimos da informação constante nesta para conciliar com os valores registados no Sistema de Gestão de Receitas — SGR (nova aplicação utilizada para efectuar a contabilização da receita orçamental), garantindo-se que a informação mensal, constante em ambos os sistemas, é coincidente e correcta.

A situação óptima seria, de acordo com o sugerido pelo Tribunal de Contas, aquela que assenta na automatização de ambos os sistemas, no entanto, parece-nos que não será a simples existência de uma tabela de equivalência que resolverá o problema.

Essa tabela de equivalência entre o classificador da receita e os NIB's já existe actualmente, no entanto, a automatização do SGR não depende da existência dessa tabela, mas sim da necessidade de se desenvolverem procedimentos informáticos para ligar o SGR aos sistemas de compensação do Tesouro."

A recomendação do Tribunal visava resolver o problema gerado no contexto referido pela DGT como sendo o existente até 2002. Uma vez que todas as operações deveriam ser previamente registadas na contabilidade do Tesouro, para obter a solução pretendida, seria suficiente que, no momento desse registo, a classificação económica da parte relativa à receita orçamental correspondente a cada operação, fosse atribuída por associação ao código de conta dessa receita, de acordo com uma tabela de equivalência a constituir para o efeito.

Se, com esta ou com outra solução, a DGT conseguiu, como refere, eliminar este problema a partir de 2002, o Tribunal só tem a congratular-se com o facto.

- Tendo sido solicitado à DGO, no âmbito do presente Parecer, informação sobre todas as receitas registadas na CGE de 2001 mas realizadas (cobradas, reembolsadas ou restituídas) em ano anterior ou posterior, bem como sobre todas as receitas realizadas em 2001 mas registadas em CGE de ano anterior ou posterior, a resposta obtida foi que *"não sendo esta Direcção-Geral, nem administradora de receitas nem responsável pela Tesouraria do Estado, entendemos que as mesmas não se enquadram propriamente no âmbito das suas atribuições"*.

  Considerando as competências atribuídas à DGO nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, o Tribunal não compreende esta posição por parte da entidade responsável pela elaboração da CGE, pela análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental e pela centralização e coordenação da contabilização das receitas públicas, relativamente ao conhecimento das operações que se constituem como excepções à regra da contabilização por caixa.

  Sem prejuízo da necessária fundamentação legal, o procedimento a adoptar para registo destas operações deveria consistir no apuramento rigoroso das receitas em causa (por documento autorizador ou justificativo, período de incidência, natureza, entidades cobradoras e valores envolvidos) e na relevação do respectivo valor de cada operação através de movimento escritural na CGE do ano em que a operação for registada, a regularizar na CGE do ano em que a operação for realizada, no caso de antecipação de receita, ou vice-versa, no caso de postcipação de receita.

  Neste âmbito, foi possível detectar cobranças registadas em sistemas de contabilização da DGCI, na contabilidade do Tesouro e, por consequência, na CGE, em data anterior (31 de Dezembro de 2001) à sua efectiva arrecadação (em 1 e 2 de Janeiro de 2002).

Esta situação foi justificada por despacho do Ministro das Finanças exarado em 21 de Janeiro de 2002, através do qual foi determinado contabilizar no último dia do ano de 2001, a cobrança de IRC e de Imposto do Selo cujo prazo de pagamento voluntário terminava nesse dia mas só foram cobradas de 1 a 2 de Janeiro de 2002, devido ao despacho do Primeiro-Ministro exarado em 19 de Dezembro de 2001, ter concedido tolerância de ponto aos funcionários e agentes do Estado em 31 de Dezembro do mesmo ano.

O procedimento seguido para cumprimento do referido despacho consistiu no apuramento pela DGCI dos valores cobrados de IRC (14,7 milhões de contos) e de Imposto do Selo (5,3 milhões de contos) nas tesourarias de finanças em 2 de Janeiro de 2002, valores que foram acrescidos às tabelas de Dezembro de 2001 e deduzidos às tabelas de Janeiro de 2002; estes montantes foram comunicados à DGT que também procedeu à mesma antecipação na contabilidade do Tesouro, conjuntamente com os valores apurados pelo SCE relativos à cobrança das mesmas receitas obtida pelas entidades colaboradoras (mais 0,6 milhões de contos), através de movimentos escriturais por contrapartida de contas de valores a regularizar em Janeiro de 2002.

Nestes termos, a operação em causa foi efectuada em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas para este tipo de operações, sem prejuízo de eventuais desvios face aos valores registados nas bases de dados dos respectivos serviços administradores (uma vez que se verificam desvios em termos globais como se evidenciou no Quadro II.1).

No entanto, o facto da DGO não fornecer qualquer informação sobre esta ou outras operações similares que se tenham verificado com impacto na CGE de 2001, compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida nesta Conta e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

- 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 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.

  Estas contas 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.

  Apesar de todas as entidades envolvidas neste processo concordarem com esta posição, só em Dezembro de 2002 foi possível dar início ao processo de transferência dos saldos das referidas contas para a conta do Tesouro criada para o efeito; no final de 2001, segundo informação prestada pela DGCI essas contas ainda apresentavam saldos no valor de 3,8 milhões de contos (a que correspondeu um crescimento superior a 22% face ao final de 2000).

  Em sede de contraditório, a DGCI informou que

  > *"as contas abertas em instituições de crédito não integradas na Tesouraria do Estado, para depósito e movimentação dos reembolsos e restituições retidas aos beneficiários para compensação com dívidas fiscais, já não são utilizadas tendo sido determinado o seu definitivo encerramento".*

  A DGCI acrescentou ainda que os respectivos saldos tinham sido transferidos para uma conta específica da DGT e que, a partir de 2003,

> *"todas estas verbas são geridas no âmbito do regime de administração financeira do Estado através de uma aplicação designada por Sistema de Restituições, Compensações e Pagamentos entrada em produção de Fevereiro de 2003, possibilitando a todos os Serviços aplicar créditos em dívidas dos contribuintes, recuperar créditos do passado a eles pertencentes e concluir processos de execução fiscal com maior agilidade, com a possibilidade de movimentação de fundos sem sair do regime de administração financeira do Estado".*

Por sua vez, a DGT confirmou que

> *"No final de 2002 foi aberta pela DGCI uma conta no Tesouro para receber os valores depositados em contas tituladas pelos Chefes dos Serviços de Finanças".*

A DGT acrescentou ainda que na referida conta foram creditados, até ao final de 2002, mais de 2,7 milhões de contos e, já em 2003, um valor superior a 4 milhões de contos e concluiu referindo aguardar

> *"que a DGCI faça a movimentação da conta, designadamente procedendo à afectação desse valor à dívida ao Estado".*

O Tribunal irá continuar a acompanhar o processo relativo ao encerramento das referidas contas e à implementação da solução recomendada.

A actividade financeira da Tesouraria do Estado é 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 traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

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 que permita 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 ainda não se pode considerar como atingido uma vez que se continuam a verificar desvios entre a informação registada por serviços administradores e a registada por serviços cobradores).
- 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 2001, encontra-se evidenciada no quadro II.2, 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 2001, 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 globalmente significativos (previamente analisados e criticados) face aos valores das respectivas tabelas de execução orçamental, tendo sido comprovado conterem incorrecções ou desactualizações que não foram eliminadas, colocando em causa a fiabilidade dos respectivos processos de contabilização, por falta de controlo tempestivo sobre os mesmos.

Quadro II.2 – 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 2001
Cobrança por entrada de fundos									
Serviços com função de caixa do Tesouro	1.937.830.549.070$00	1.779.333.365.875$00				1.204.099.590.232$00			4.921.263.505.177$00
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal			625.694.930$00				179.912.259.365$00		180.537.954.295$00
DGT – Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira							54.231.780$00	415.078.035$00	469.309.815$00
DGT – Remunerações de aplicações financeiras							11.201.289.736$00		11.201.289.736$00
Entidades colaboradoras (Instit. de Crédito, CTT e SIBS)		368.716.927.851$00	1.164.493.758.043$00	4.267.103.144$00	36.673.103.647$00	1.428.494.549$00			1.575.579.387.234$00
Acréscimos por operações escriturais									
Afectação de despesa para receita orçamental		139.671.746$00	455.035.573.038$00		7.699.269$00				455.182.944.053$00
Conversão de valores não orçamentais							29.189.529.803$00		29.189.529.803$00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 01.01.2001							5.347.424.767$00		5.347.424.767$00
Serviços com autonomia financeira – saldos em 01.01.2001							24.021.617.428$00		24.021.617.428$00
Reposições de 2001 cobradas em 2002 – antecipação							172.221.273$00		172.221.273$00
Dívida pública – necessidades de financiamento							3.128.349.287.608$00		3.128.349.287.608$00
Outras operações escriturais		149.833$00	10.719.772$00	8.200$00	4.200$00		118.667.324.539$00		118.678.206.544$00
Deduções por operações escriturais									
Reposições de 2000 cobradas em 2001 – compensação							-1.979.440.323$00		-1.979.440.323$00
Regiões Autónomas		-90.077.443.411$00	-31.004.163.670$00	-42.192.701$00	-793.352.536$00	-6.545.928.036$00			-128.463.080.354$00
Autarquias – Derramas de IRC			-66.521.937.682$00						-66.521.937.682$00
Órgãos de Turismo – IVA		-3.298.814.750$00							-3.298.814.750$00
Segurança Social – IVA		-94.705.000.000$00							-94.705.000.000$00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 31.12.2001							-19.643.685.766$00		-19.643.685.766$00
Serviços com autonomia financeira – saldos em 31.12.2001							-21.968.211.391$00		-21.968.211.391$00
Total Orçamental ilíquido	1.937.830.549.070$00	1.960.108.857.144$00	1.522.639.644.431$00	4.224.918.643$00	35.887.454.580$00	1.198.982.156.745$00	3.453.323.848.819$00	415.078.035$00	10.113.412.507.467$00
Reembolsos e Restituições	-2.930.851.843$00	-562.808.818.186$00	-389.708.524.002$00			-4.642.939.651$00	-8.483.690.729$00		-968.574.824.411$00
Total Orçamental líquido	1.934.899.697.227$00	1.397.300.038.958$00	1.132.931.120.429$00	4.224.918.643$00	35.887.454.580$00	1.194.339.217.094$00	3.444.840.158.090$00	415.078.035$00	9.144.837.683.056$00
Reposições Abatidas nos Pagamentos	-32.403.069.992$00					-4.755.650$00	-17.448.444.756$00		-49.856.270.398$00
Receita Orçamental líquida	1.902.496.627.235$00	1.397.300.038.958$00	1.132.931.120.429$00	4.224.918.643$00	35.887.454.580$00	1.194.334.461.444$00	3.427.391.713.334$00	415.078.035$00	9.094.981.412.658$00
Passivos Financeiros							-3.128.349.287.608$00		-3.128.349.287.608$00
Receita Efectiva líquida	1.902.496.627.235$00	1.397.300.038.958$00	1.132.931.120.429$00	4.224.918.643$00	35.887.454.580$00	1.194.334.461.444$00	299.042.425.726$00	415.078.035$00	5.966.632.125.050$00

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que, apesar da parte da cobrança coerciva afecta ao Fundo de Estabilização Tributário (5,1 milhões de contos) ter passado a ser deduzida directamente à cobrança obtida pelas tesourarias de finanças, estas passaram a obter o melhor resultado com 29% do total arrecadado (que só atingiu 6.689,1 milhões de contos, menos 2,74% do que em 2000), seguidas da DSCIVA (26,6%), das entidades colaboradoras (23,5%), dos serviços da DGAIEC (18%), e, por fim, das contas bancárias da DGT (2,9%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou 140,2 milhões de contos face à do ano anterior) foi relativa às receitas de IR (73,9%) e de IVA (23,4%).

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em 3.760,9 milhões de contos, através de operações escriturais, dos quais 83,2% 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 336,6 milhões de contos que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (38,2%), a Segurança Social (28,1%) e as Autarquias (19,8%). Foram ainda abatidos à cobrança, os saldos de receitas consignadas a serviços com ou sem autonomia financeira (no valor de 41,6 milhões de contos), o IVA destinado a órgãos de turismo (3,3 milhões de contos) e as reposições que já tinham sido registadas, por antecipação, em 31 de Dezembro de 2000 (2 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 968,6 milhões de contos, dos quais 58,1% foram relativos a IVA e 40,2% a IR.

As receitas obtidas desta forma, designadas como receitas líquidas, constituem o produto final da execução do Orçamento, matéria sobre a qual o Tribunal já definiu a sua posição em anteriores pareceres.

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.

Na CGE de 2001, 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 5.966,6 milhões de contos, o que representou uma queda de 5,5% (344 milhões de contos) face ao ano anterior.

No entanto, a análise efectuada à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001, leva o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação, contrariando assim, 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.

2.4 – Reembolsos processados na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

2.4.1 – Enquadramento

Os processos de reembolso de receita do Estado, relativos a impostos sobre administração da DGAIEC, seguem a sua tramitação de modo geral através dos seus serviços periféricos (alfândegas e delegações aduaneiras), verificando-se no entanto, a existência de um conjunto deles, designadamente os relativos a Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), que são excepção àquela regra, e são processados exclusivamente pelos serviços centrais daquela Direcção-Geral.

Foi realizada uma acção de controlo sobre reembolsos de receita do estado de 2001, processados nos serviços centrais da DGAIEC tendo por objectivo a avaliação da correcção, fiabilidade e consistência dos valores daqueles reembolsos bem como a identificação e análise dos circuitos de procedimentos e documentos relativos ao seu apuramento, contabilização e pagamento.

Para a prossecução destes objectivos os serviços do Tribunal procederam:

- Ao estudo do quadro normativo dos serviços centrais da DGAIEC e à análise dos elementos disponibilizados, nomeadamente, listagens relativas a reembolsos de Receita do Estado processados por aqueles serviços e tabelas mensais e anual daquela Direcção-Geral;
- À análise dos circuitos relativos ao processamento dos reembolsos nos serviços centrais da DGAIEC, verificação documental dos mesmos e avaliação da correcção, fiabilidade e consistência dos valores contabilizados e pagos;
- À selecção da amostra objecto da sua verificação, na fase de apreciação e decisão efectuada pela Divisão do Imposto sobre os Óleos Minerais (DIOM), elegendo como critério de selecção o dos processos mensais com maior valor. A amostra recaiu nos meses de Janeiro, Agosto e Dezembro de 2001.

Tendo-se verificado ainda que os serviços centrais da DGAIEC, processam um outro tipo de reembolso para além dos de ISP, o reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), foi também este seleccionado para análise.

O FEA foi criado pelo Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, tendo como objectivo a gestão das receitas afectas ao pagamento do suplemento remuneratório a atribuir às carreiras do regime especial do quadro de pessoal da Direcção-Geral das Alfândegas. A sua regulamentação foi implementada pela Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto.

No entanto, de acordo com o n.º 9 do art.º 4.º daquele Decreto-Lei, se as verbas respeitantes às receitas previstas nas alíneas que a seguir se transcrevem, forem inferiores a 35% dos custos do suplemento, serão transferidas verbas para o Fundo até que aquela percentagem seja reposta, podendo para o efeito, serem aumentadas as percentagens das alíneas referidas:

> *"...*
> *b) 15% dos emolumentos pessoais, cobrados nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da tabela II anexa à Reforma Aduaneira;*

...d) 10% dos montantes retidos nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 88/376/CEE, EURATOM, de 24 de Junho, a título de despesas de cobrança de direitos aduaneiros e niveladores agrícolas comunitários."

Da análise dos processos que constituíram a amostra, verificou-se que respeitavam a:

- Isenção de óleos minerais utilizados
  - Na navegação marítima costeira, na pesca e nas dragas e gruas flutuantes.
  - Pelas embaixadas, pela NATO e por outras organizações internacionais.
  - Na produção de electricidade ou de electricidade e calor (cogeração) ou de gás de cidade, por entidades que desenvolvam tais actividades e que as mesmas constituam a sua actividade principal.
  - Em veículos de tracção ferroviária.
- Reembolso de imposto correspondente
  - Aos produtos exportados - n.º 1 do artigo 14.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC).
  - Aos produtos que tendo sido introduzidos no consumo são do mesmo retirados para, posteriormente, serem nele reintroduzidos - n.º 3 do artigo 15.º do CIEC.
  - Aos produtos contidos nos reservatórios normais e nos contentores especiais dos veículos automóveis destinados a outros países - alínea f) do artigo 5.º do CIEC.

    Segundo informação da DGAIEC, a prática de concessão desta isenção tem-se revelado abrangente, tendo em conta as Directivas Comunitárias que sobre a matéria foram publicadas.

    Dada a disparidade de procedimentos ao nível dos vários Estados Membros, o Comité dos Impostos Especiais de Consumo tem vindo, desde 2002, a emitir orientações no sentido da restrição da isenção aos produtos destinados a países terceiros.

2.4.2 – Análise e avaliação da informação seleccionada

Da análise efectuada aos processos de cujos resultados se dará conta seguidamente, verificaram os serviços do Tribunal, que os valores apurados coincidem com os inscritos nos documentos contabilísticos que serviram de base à elaboração da CGE.

Cada um dos processos mensais analisados pela equipa de auditoria é constituído por vários pedidos de reembolso de diversas empresas petrolíferas e correspondem a introduções no consumo efectuadas no mês anterior. Dos 163 pedidos analisados, no valor de 965.226.886$90, constatou-se corresponderem: 19 a isenções no sector da navegação e pesca costeiras (514.636.485$00); 39 a isenções às "embaixadas" (20.575.060$10); 9 a isenções no sector da ferrovia (386.443.305$00); 16 a isenções dos produtos contidos nos reservatórios dos veículos automóveis destinados a outros Estados-Membros (22.185.594$50); 18 a reembolso de imposto referente a produtos exportados (1.158.908$00) e 62 a reembolso relativo à situação vulgarmente designada como "reintrodução no consumo" (20.227.534$30).

Importa ainda referir que:

- Foram analisadas três transferências a favor da CEPSA, no montante de 7.481.250$00, cujos pedidos de reembolso não foram formalizados por aquela empresa. A iniciativa de os processar foi da DIOM, uma vez que tem conhecimento das quantidades abastecidas e do sector de actividade a que respeitam, através do mapa da SIBS, que recebe mensalmente. Questionada sobre a inexistência destes pedidos, a DIOM referiu que os mesmos foram já solicitados por diversas vezes àquela empresa, sem que para tal tenha havido qualquer alteração no procedimento;

- Analisado um dos reembolsos à AGIP Portugal – Combustíveis SA., no montante de 90.000$00, em que como no caso anterior, se verificou ausência de pedido;

- Constatou-se a existência de três deduções, ao valor a transferir para as empresas petrolíferas, no montante de 290.340$00 e originadas por erros na introdução das quantidades abastecidas de combustível;

- Verificou-se ainda a existência de mais quatro deduções, no montante de 1.252.255$10, correspondentes a reembolsos referentes ao mês de Junho, processados em duplicado;

- Um dos pedidos de reembolso formulado pela Shell Portuguesa, no valor de 6.944$00, por lapso, não foi processado. Face à recomendação feita pelos serviços do Tribunal o seu processamento foi efectuado em 23 de Janeiro de 2003, conforme documento enviado pela DGAIEC no âmbito do contraditório;

- O reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro, no valor de 252.303.905$00, consubstanciado numa transferência do mesmo valor para a conta daquele Fundo, foi justificado pela insuficiente cobrança de receitas, cuja percentagem estipulada na Lei, se destina ao seu aprovisionamento.

  Aquele valor foi apurado de acordo com os montantes indicados pela Direcção-Geral do Tesouro, relativamente às receitas cobradas em 2000 e que se encontram previstas na alínea d) do n.º 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, e evidenciado no quadro seguinte:

(1)	Receitas provenientes de emolumentos pessoais (alínea b) do n.º 8 do art.º 4º)	80.672.610$00
(2)	Receitas provenientes da cobrança de direitos aduaneiros e niveladores agrícolas comunitários (alínea d) do n.º 8 do art.º 4º)	397.880.967$00
(3)	**Total**	**478.553.577$00**
(4)	Despesas com suplementos	2.088.164.235$00
(5)	35% de despesas com suplementos	730.857.482$00
(6)	Transferência para o FEA (5)-(3)	252.303.905$00

O "reembolso" em causa foi efectivado por abate à receita, com base no despacho de concordância do então Director-Geral da Contabilidade Pública, exarado no Parecer Jurídico n.º 130/96, de 19 de Agosto, cujas conclusões se transcrevem:

"Face ao estipulado no DL 113/95, de 25 de Maio, as restituições são efectuadas por abate à receita, quer sejam fiscais ou outras.

Nestes termos a competência para tal já não é da DGCP mas dos serviços que liquidam as receitas, devendo ser seguido o procedimento apontado no ponto III deste parecer.

Afigura-se conveniente dar conhecimento da conclusão à 3.ª Delegação."

O Tribunal de Contas considera que a operação em causa não prefigura a natureza de reembolso, uma vez que não se trata de fazer retornar à esfera da DGAIEC importâncias que tenham sido indevidamente consideradas em receita do Estado.

Em anteriores pareceres sobre a CGE, o Tribunal tem tornado pública a sua posição no que respeita ao pagamento de reembolsos por abate à receita do Estado.

No caso particular do abate à receita para financiar despesas do Fundo de Estabilização Aduaneiro, o Tribunal não só entende que constitui violação do princípio do orçamento bruto consagrado no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, como contraria o disposto no n.º 1 do art.º 26.º da mesma Lei, na parte que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade.

Sendo o insuficiente aprovisionamento da conta do Fundo para os efeitos em análise uma constante ao longo dos últimos anos, o Tribunal considera que, ou se prevê dotação adequada no orçamento da DGAIEC ou se equaciona alteração legislativa, no sentido do aumento da percentagem das receitas afectas ao pagamento de suplementos, de acordo com o disposto na última parte do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro.

2.5 – Reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado

2.5.1 – Enquadramento

O Tribunal de Contas tem vindo a defender, em anteriores pareceres, que a contabilização dos reembolsos e restituições seja feita pela respectiva emissão, anulação e pagamento. A admitir-se o pagamento por abate à receita, este deveria verificar-se no momento da emissão, já que se considera esta operação como suficiente para tornar indevida a manutenção, como receita pública, do respectivo valor a reembolsar até ao pagamento desse reembolso. Este entendimento do Tribunal é extensivo a todos os reembolsos e restituições.

A DSCIVA através da Informação n.º 4, de 27 de Março de 2002, submeteu à consideração superior a proposta de contabilização no ano de 2001 dos reembolsos de IVA emitidos em 26 de Dezembro daquele ano e processados por transferência bancária, no valor de 26.022.071.171$00, que, por razões relacionadas com a conversão do sistema informático para o Euro, só foram pagos durante o ano de 2002 quando, em condições normais, o teriam sido ainda em Dezembro de 2001.

Esta proposta mereceu parecer desfavorável do Director-Geral dos Impostos que considerou que essa importância não poderia deixar de ser imputada ao ano de 2002, entendimento que viria a ser sancionado pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, através do Despacho n.º 692/2002, de 28 de Março.

Contudo, tal decisão viria a ser revogada pelo Despacho n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais que, alegadamente, de acordo

com o entendimento do Tribunal de Contas, mandava considerar como pagos na Conta Geral do Estado de 2001 os reembolsos e restituições de IVA emitidos em 26 de Dezembro de 2001, conforme se transcreve:

> *"Atendendo ao entendimento do Tribunal de Contas, revoga-se o presente Despacho, pelo que a despesa respeitante a reembolsos de IVA, mencionada na informação da DGCI deve ser contabilizada em 2001, ou seja, de acordo com a data de emissão da transferência bancária e dos cheques (no montante total de € 162.321.494.094,33)".*

Tendo em conta o conteúdo deste Despacho, os serviços do Tribunal desenvolveram uma acção de controlo na DGCI, a qual teve como objectivos avaliar a coerência do referido despacho com o entendimento do Tribunal de Contas e ainda, verificar as datas de pagamento dos reembolsos e restituições emitidos em 26 de Dezembro de 2001 e aferir da emissão de cheques de reembolso anteriores àquela data mas contabilizados na receita de 2002.

Com vista à realização da acção foi solicitado à DGCI o ficheiro dos reembolsos emitidos em Dezembro de 2001, vindo a constatar-se que do mesmo só faziam parte os reembolsos do regime normal, não tendo sido fornecida a "data de contabilização".

Relativamente a esta última informação, a DGITA referiu que *"(...) consta do modelo de dados individualizada por pedido de reembolso",* acrescentando que "*Quando são emitidos os reembolsos a informação agregada por tipo conta fica disponível para contabilização. A contabilização é efectuada no dia útil seguinte com data valor igual à data de emissão dos reembolsos*".

2.5.2 – Avaliação da Informação

Relativamente ao despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais verificou-se que, no processo existente na DGCI, cuja cópia foi fornecida aos auditores, não se encontrou qualquer suporte que justifique a invocação do entendimento do Tribunal de Contas.

No que respeita ao montante de reembolsos constante do Despacho já referido (€ 162.321.494.094,33), pela análise dos dados disponibilizados pela DGITA (€ 147.393.428,97) concluiu-se haver uma discrepância que não poderia ser atribuída ao facto de o ficheiro da DGITA conter apenas reembolsos do regime normal. Efectivamente, veio a apurar-se que devido a um erro de conversão de escudos para euros, o valor constante do Despacho enfermava de um erro de mais três casas decimais inteiras, sendo o valor correcto € 162.321.494,09, isto é, 32.542.537.779$00.

Este erro não se repercutiu na tabela, conforme afirmaria a DGCI, no âmbito do contraditório:

> *"No que respeita à tabela modelo 28, a mesma foi elaborada em escudos, pelo que, o erro apontado quando da conversão dos valores de escudos para euros não se verificou."*

Os reembolsos de IVA podem ser processados através de transferência electrónica interbancária (TEI) ou por cheque. No caso dos pagamentos por TEI, a DGCI elabora um ficheiro que, através da DGITA, remete à DGT, enquanto no caso dos pagamentos por cheque, a emissão se processa através do sistema local de meios de pagamento do Tesouro.

No quadro seguinte são apresentados, por regime, os montantes de reembolsos e restituições, processados em 26 de Dezembro de 2001:

Reembolsos e Restituições de IVA processados em 26 de Dezembro de 2001

	Ordens de Transferência (1)	Cheques (2)	Total (1) + (2)
Regime Normal	25.701.070.374$00	5.162.718.868$00	30.863.789.242$00
Outros Regimes	321.000.797$00	954.528.490$00	1.275.529.287$00
Juros Indemnizatórios		53.307$00	53.307$00
Restituições		403.165.943$00	403.165.943$00
Total	**26.022.071.171$00**	**6.520.466.608$00**	**32.542.537.779$00**

Relativamente aos reembolsos do regime normal, único em relação ao qual foi recebido ficheiro, da análise dos dados resultou que:

- Das 1392 ordens de transferência cuja emissão foi solicitada em 26 de Dezembro de 2001, foram canceladas 69, sendo que 61 o foram nesse mesmo dia, porque, segundo informação dos serviços, diziam respeito a bancos que haviam sido objecto de fusão e que teriam deixado de participar nas transferências electrónicas interbancárias a partir de 31 de Dezembro de 2001. Todos os reembolsos que deram origem a ordens de transferência canceladas foram posteriormente pagos, em nova versão, já durante o ano de 2002.
- As 1323 ordens de transferência concretizadas só foram pagas em 8 de Janeiro de 2002, quando, normalmente, o deveriam ter sido nos 2 dias úteis seguintes (procedimento observado pelos auditores do Tribunal de Contas relativamente a anteriores ordens de transferência). A este respeito, a DGCI confirmou ter sido efectivamente 26 de Dezembro de 2001 a data de formulação do pedido de emissão das ordens de transferência, apresentando como comprovativo o mapa "resumo de pagamentos", não tendo fornecido, contudo, qualquer explicação para a não concretização dos pagamentos dentro do prazo habitual. Os contactos desenvolvidos pela equipa de auditoria junto da DGT e da DGITA, no sentido de esclarecer a situação, permitiram obter as seguintes informações:
  - A DGITA procedeu à formulação do pedido de emissão das ordens de transferência em 26 de Dezembro de 2001, através de um ficheiro com valores em escudos, mas esse só terá sido remetido ao Instituto de Informática, prestador de serviços à DGT, já em 2002;
  - Segundo a DGT, o pedido foi devolvido uma vez que nessa data já não era possível a emissão de ordens de transferência em escudos e, o pedido de emissão das ordens de transferência, efectuado em euros, deu entrada apenas em 4 de Janeiro de 2002, tendo sido satisfeitas em 8 de Janeiro de 2002.
- Em 8 de Janeiro de 2002 foram pagas, excedendo a "data efeito juros" 1308 das 1323 ordens de transferência, no montante global de 24.319.034.804$00 com um atraso que se situou entre 1 e 15 dias (não considerando quatro casos extremos). Contudo, se o pagamento tivesse ocorrido como seria normal, nos dois dias úteis após a emissão, teriam ocorrido atrasos em apenas 306 processos, no valor global de 3.569.477.148$00 que, à excepção dos mesmos quatro casos extremos, não ultrapassariam os quatro dias.
- Os cheques emitidos em 26 de Dezembro de 2001, verificou-se terem sido pagos entre 8 de Janeiro e 1 de Março de 2002, à excepção de 6 que prescreveram, no valor de 2.368.252$00

mas que, não obstante, foram abatidos à receita de 2001, por força do Despacho n.º 80/2002-XV.

- No entanto, os cheques emitidos em 4 e 10 de Dezembro de 2001, no total de 82.602.407$00, e que foram pagos entre 2 de Janeiro e 1 de Março de 2002, foram abatidos à receita de 2002, segundo uma óptica de caixa, de acordo com o procedimento normalmente adoptado pela DGCI.

Os resultados apurados na auditoria aos reembolsos de IVA emitidos em 26 de Dezembro de 2001, levam o Tribunal a concluir que:

- O Despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais que ordena a contabilização daqueles reembolsos na receita de 2001 não foi todavia extensivo aos restantes reembolsos e restituições deste ano.
- A recomendação do Tribunal que tem por base o entendimento previamente referido, continuou a não ser cumprida em 2001 porque os reembolsos e restituições continuaram a ser contabilizados pelo respectivo pagamento, como regra geral, excepcionando apenas os emitidos em 26 de Dezembro de 2001, cujo valor foi imputado ao ano de emissão (2001) e não ao do pagamento (2002).
- A aplicação do citado despacho implicou para as operações em causa, a adopção de procedimento diferente do usual, na prática da DGCI, o que fere o princípio da consistência.
- Foram abatidos à receita de 2001 pagamentos que não tiveram lugar nesse ano.
- A contabilização das transferências e cheques cancelados como abate à receita nas tabelas de 2001, em desconformidade com a base de dados, constituiu um erro que se traduzirá na contabilização do abate à receita em duplicado aquando do pagamento em 2002, a não ser que seja compensado na elaboração das tabelas de 2002 por um erro simétrico, isto é, pela não contabilização como abate à receita da importância efectivamente paga em 2002, tornando necessário aos serviços fazer coexistir informação preparada especificamente para a elaboração das tabelas, com a informação da base de dados.

Tendo-se pronunciado no âmbito do contraditório, a DGCI referiu que:

> *"…os Serviços quando da elaboração da tabela modelo 28 referente ao ano de 2002 irão ter em conta a recomendação dos técnicos do Tribunal de Contas, pelo que irão proceder às regularizações propostas."*

Não considera o Tribunal de Contas que tenha havido qualquer proposta no sentido de regularização das tabelas modelo 28 em 2002, até porque é conhecida da DGCI a posição do Tribunal quanto ao pagamento de reembolsos por abate à receita do Estado.

Os serviços do Tribunal constataram o facto de todos os reembolsos que deram lugar às ordens de transferência canceladas terem sido pagos em nova versão, já em 2002, tendo portanto os valores em causa sido abatidos em duplicado à receita: em 2001, por força do despacho atrás mencionado e em 2002, nas tabelas produzidas, por não se ter equacionado, à data da sua produção, o risco de duplicação. Contudo, a informação da base de dados estava correcta. Assim, tornou-se necessário para os serviços fazer coexistir informação preparada especificamente para a elaboração das tabelas, segundo o critério adoptado para os reembolsos

de 26 de Dezembro, com a informação de base gerada pelos procedimentos normais de contabilização.

2.6 – Impostos sobre o rendimento

2.6.1 – Enquadramento

A receita de impostos sobre o rendimento (IR) em fase de cobrança coerciva constitui uma das áreas em que o modelo de contabilização da Receita relativa à execução do Orçamento do Estado não assegura tempestiva e rigorosamente os valores cobrados e por cobrar, nem assegura totais conciliados entre os vários sistemas de registo existentes.

A realização da Auditoria à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), no âmbito das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) até ao final do ano de 2000, permitiu concluir que o controlo exercido pelos serviços sujeitos a avaliação 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, às divergências entre a informação registada no sistema central e a existente nos serviços e sistemas locais e à possibilidade de ocorrência de erros e fraudes, em claro detrimento da fiabilidade da informação.

A referida conclusão justificou que fosse dada continuidade ao acompanhamento da área das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, por parte do Tribunal de Contas, tendo-se procedido à realização de uma Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento (SCIR) no âmbito da receita em execução fiscal, com o objectivo de avaliar a qualidade da informação residente nesse sistema.

No âmbito dessa auditoria foi solicitada à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), entidade gestora do SCIR, a informação sobre liquidações prévias de IR das quais resultou a emissão de notas de cobrança e sobre certidões de dívida emitidas, desde a data de entrada em vigor dos referidos impostos até à data de extracção dessa informação, em 11 de Outubro de 2002.

Instada a pronunciar-se, no exercício do contraditório, a DGCI refere que *"O âmbito da auditoria parece circunscrever-se ao ano de 2001. Contudo, ao longo do relatório, é frequente a análise dos dados desde 1989"*.

O Tribunal esclarece que o facto do período de incidência da auditoria corresponder ao ano de 2001 não impede, pelo contrário, torna indispensável a análise global da informação residente no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento para avaliar da qualidade da mesma, nomeadamente, quanto à situação das liquidações reportada àquele ano. Concerteza que a DGCI entenderá que as liquidações emitidas de 1989 a 2000 que apresentavam mais de 539 milhões de contos como valor em dívida não podiam deixar de ser objecto de análise pelo Tribunal.

Posteriormente foi ainda solicitada informação sobre as restantes liquidações prévias relativas ao ano de 2001 (liquidações com reembolso e nulas) para, através de teste à numeração sequencial, confirmar se o universo das liquidações a auditar para aquele ano tinha sido integralmente disponibilizado.

Procedeu-se igualmente ao levantamento e análise sumária dos procedimentos de registo da receita de IR em fase de execução fiscal, sobretudo no que respeita aos ciclos da liquidação, da cobrança e da

anulação da receita, e à apreciação sobre a qualidade dos sistemas de informação e de controlo interno implementados.

Relativamente ao objecto da acção, este correspondeu ao conjunto de serviços centrais da DGCI com intervenção operativa ou funções de controlo sobre a dívida executiva e abrangeu ainda serviços de finanças, na qualidade de órgãos periféricos locais daquela direcção-geral responsáveis pelos processos de execução fiscal, nomeadamente os respectivos sectores das Execuções Fiscais (integrados nas secções de Justiça Tributária). Abrangeu também a DGITA na qualidade de serviço gestor dos sistemas de informação.

Com base em critérios previamente definidos foram seleccionados os seguintes serviços de finanças: Porto - 4 e Maia - 1, na Direcção de Finanças do Porto; Lisboa - 4 e Sintra - 2, na Direcção de Finanças de Lisboa; e, Palmela - 1, pertencente à Direcção de Finanças de Setúbal. Os cinco serviços de finanças representam 61.439 certidões de dívida, com um valor total liquidado superior a 89,7 milhões de contos e um total de dívida exequenda superior a 41,8 milhões de contos.

Refira-se que não foi possível utilizar a informação registada no Sistema de Execuções Fiscais (SEF), por este ainda não garantir registos sobre a totalidade dos processos existentes em cada serviço. Esta aplicação foi concebida para registar informação sobre processos de execução fiscal e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão (funções em que deverá substituir o Programa de Execuções Fiscais).

Finalmente, importa salientar que a legislação que regula as execuções fiscais é constituída pelo regime geral e por diversos regimes excepcionais de regularização de dívidas ao Estado que, em determinadas circunstâncias, afastam a aplicação do primeiro. O regime geral encontra-se estatuído no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e na Lei Geral Tributária (LGT). Os diversos regimes excepcionais estão regulados no Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto (alterado pelo Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro) e no Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro.

2.6.2 – Análise global da informação no sistema central

2.6.2.1 – Liquidações

A análise do sistema em causa incidiu sobre as liquidações prévias de IR com nota de cobrança. Ou seja, aquelas liquidações que são susceptíveis de originar a emissão de certidão de dívida e a posterior instauração de processo de execução fiscal, caso as notas de cobrança não sejam pagas dentro do prazo legal.

Através do tratamento da informação referente a liquidações prévias verificou-se que, entre 31 de Maio de 1990 (data de emissão das primeiras liquidações) e 11 de Outubro de 2002 (data das últimas liquidações recebidas), foram emitidas cerca de 9,1 milhões de notas de cobrança, num valor total de 2.649 milhões de contos.

A distribuição destas liquidações (quantidade e valor) é apresentada, por ano de exercício, no Quadro II.3 e, por imposto, no Quadro II.4. O número de liquidações apresentado é inferior em 53.627 unidades ao número total de registos nos ficheiros de liquidações prévias com notas de cobrança recebidos. Esta situação resulta de existirem liquidações calculadas pelo sistema e numeradas que não foram efectivamente emitidas (delas não resultou nenhuma nota de cobrança) uma vez que as

liquidações são efectuadas com carácter provisório e só depois de sujeitas a validação se tornam definitivas.

Sobre o carácter provisório das liquidações, a DGCI refere o seguinte:

> *"Relativamente às liquidações de IRC, as mesmas não têm um carácter provisório. Uma liquidação efectuada ainda que o respectivo documento gerado pelo seu resultado (nota de cobrança, liquidação nula ou reembolso/anulação) possa ser suspenso ou cancelado por se detectar um erro na liquidação, esta só pode ser substituída por uma liquidação posterior com base noutra declaração Mod. 22 ou num DC-22."*

O Tribunal esclarece que o termo "provisório" é utilizado na perspectiva de que dessa fase da liquidação pode não resultar a emissão de qualquer documento para o contribuinte, seja este uma nota de cobrança, uma liquidação nula ou um reembolso.

Quadro II.3 – Liquidações prévias com nota de cobrança por tipo de imposto (incluindo juros compensatórios e juros de mora)

(Valores em milhares de contos)

Ano de exercício	IRS		IRC		Liquidação autónoma de juros		Total	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
1989	771.066	70.716,4	15.407	41.725,0	0	0,0	786.473	112.441,4
1990	723.182	83.689,1	16.217	71.443,3	0	0,0	739.399	155.132,4
1991	504.017	97.442,0	17.682	88.742,7	0	0,0	521.699	186.184,6
1992	426.425	94.814,0	19.670	121.342,0	0	0,0	446.095	216.156,0
1993	441.555	96.816,5	19.078	114.754,8	0	0,0	460.633	211.571,3
1994	948.685	119.532,3	20.954	106.973,2	0	0,0	969.639	226.505,5
1995	941.757	131.104,0	21.392	99.939,6	40.931	899,0	1.004.080	231.942,6
1996	842.156	131.879,0	31.819	119.057,6	117.879	8.183,5	991.854	259.120,0
1997	779.519	130.064,2	33.569	134.790,7	2.042	105,3	815.130	264.960,2
1998	750.776	135.154,7	35.215	87.758,2	3.577	69,9	789.568	222.982,8
1999	490.059	142.259,8	24.728	66.288,8	42.343	2.101,0	557.130	210.649,6
2000	480.337	137.658,7	37.010	43.932,2	33.551	1.407,3	550.898	182.998,3
2001	401.160	148.230,7	20.436	18.057,8	19.990	1.053,7	441.586	167.342,2
2002	620	166,3	42	2,9	25.984	1.531,8	26.646	1.700,9
Total	**8.501.314**	**1.519.527,5**	**313.219**	**1.114.808,8**	**286.297**	**15.351,5**	**9.100.830**	**2.649.687,8**

Quadro II.4 – Quantidade e valor de liquidações prévias (com nota de cobrança)

(Valores em milhares de contos)

Origem		Quantidade	Imposto	Juros compensatórios	Juros de mora	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	3.875.884	199.044,5	5.653,3	0,0	204.697,8
	Modelo 2 (tipo 5)	4.578.620	1.106.894,2	56.218,5	0,0	1.163.112,7
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)	7.985	2.326,3	44,5	201,8	2.572,6
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	38.825	97.803,9	27.369,6	23.971,0	149.144,5
	Total	8.501.314	1.406.068,8	89.285,9	24.172,7	1.519.527,5
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	192.690	179.040,7	10.619,5	5.911,2	195.571,4
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	117.042	873.034,2	0,0	509,2	873.543,4
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)	559	29,4	0,8	3,9	34,1
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)	2.928	29.832,3	10.226,3	5.601,3	45.659,9
	Total	313.219	1.081.936,6	20.846,6	12.025,6	1.114.808,8
Liquidação autónoma de juros (tipo 650)		286.297	0,0	13.429,6	1.922,0	15.351,5
Total		**9.100.830**	**2.488.005,4**	**123.562,2**	**38.120,3**	**2.649.687,8**

Relativamente à evolução destas liquidações, quanto ao número de documentos emitidos e ao respectivo valor total, verificou-se:

- Maior número de liquidações relativas aos exercícios de 1995 e 1996, em consequência da realização, respectivamente, de mais de 40 e de mais de 117 milhares de liquidações autónomas de juros devidas a entrega fora de prazo das guias de pagamento de IRC e da existência, nos anos de 1994 a 1996, de um número de liquidações de IRS muito superior ao verificado nos anos anteriores. Por outro lado, desde 1997, que tem vindo a ocorrer um decréscimo progressivamente acentuado do número de liquidações com notas de cobrança de IRS.
- A partir de 1997, um decréscimo progressivamente acentuado, no que respeita ao valor liquidado, evolução que se pode relacionar com a liquidação de IRC na sequência de acções de inspecção tributária.
- Que durante o ano de 2001, o sistema efectuou 4.470.596 liquidações, sendo 3.873.971 de IRS, 335.279 de IRC e 261.346 de liquidações autónomas de juros. Daquelas liquidações resultaram, conforme se mostra no Quadro II.5, a emissão de 1.520,3 mil liquidações nulas (34%), de 622,6 mil documentos de cobrança (14%) e de 2.327,6 mil reembolsos (52%).

Quadro II.5 – Número de liquidações em 2001

Designação		Nulas	Notas de cobrança	Reembolsos e anulações de pagamento	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	695.097	167.920	1.742.238	2.605.255
	Modelo 2 (tipo 5)	373.352	371.035	520.173	1.264.560
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)	24	935	0	959
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	51	3.146	0	3.197
	Total	1.068.524	543.036	2.262.411	3.873.971
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	230.512	44.723	36.917	312.152
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	7.184	14.292	1.055	22.531
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)	0	51	0	51
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)	2	543	0	545
	Total	237.698	59.609	37.972	335.279
Liquidação autónoma de juros (tipo 650) e anulações de pagamento (670)		214.117	19.990	27.239	261.346
Total		**1.520.339**	**622.635**	**2.327.622**	**4.470.596**

O Quadro II.6 apresenta as notas de cobrança de IR calculadas pelo sistema e a sua distribuição por tipo de imposto, durante o ano 2001.

Quadro II.6 – Liquidações com nota de cobrança em 2001

(Valores em escudos)

Designação		Quantidade	Imposto	Juros compensatórios	Juros de mora	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	167.920	19.990.965.134	764.502.713	0	20.755.467.847
	Modelo 2 (tipo 5)	371.035	139.088.275.755	7.115.592.430	0	146.203.868.185
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)	935	1.213.095.773	22.098.423	0	1.235.194.196
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	3.146	6.814.986.794	2.534.266.945	0	9.349.253.739
	Total	**543.036**	**167.107.323.456**	**10.436.460.511**	**0**	**177.543.783.967**
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	44.723	43.885.588.058	1.828.481.569	2.717.914.703	48.431.984.330
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	14.292	136.787.456.956	0	1.079.480	136.788.536.436
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)	51	5.201.808	74.765	0	5.276.573
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)	543	7.185.135.850	3.039.160.970	0	10.224.296.820
	Total	**59.609**	**187.863.382.672**	**4.867.717.304**	**2.718.994.183**	**195.450.094.159**
Liquidação autónoma de juros (tipo 650) e anulações de pagamento (670)		19.990	0	1.053.665.794	0	1.053.665.794
Total		**622.635**	**354.970.706.128**	**16.357.843.609**	**2.718.994.183**	**374.047.543.920**

A análise efectuada permitiu constatar, por outro lado, que o ano de liquidação pode não corresponder ao ano de emissão do respectivo documento. Por exemplo, das 622.475 notas de cobrança emitidas durante o ano de 2001, 128 correspondiam a liquidações efectuadas nos anos de 1993 a 2000, assinalando-se o facto de algumas delas terem sido emitidas vários anos depois de calculadas pelo sistema.

Identificaram-se essas liquidações como respeitando, predominantemente, a liquidações resultantes de pagamento de retenções na fonte com meios de pagamento irregulares ou a liquidação autónoma de juros. Trata-se de situações onde o Número de Identificação Fiscal (NIF) tinha sido preenchido erradamente na guia de pagamento inicial ou tinha sido indicado um NIF criado para situações excepcionais (por exemplo, de contribuintes não residentes participantes na EXPO 98), que depois o sistema não reconhecia, ficando impossibilitado de emitir o documento de cobrança respeitante ao pagamento inválido.

Por outro lado, deve também referir-se que estas liquidações efectuadas pelo sistema em 2001 estão longe de se referirem exclusivamente ao exercício do ano anterior. Quando se analisam as liquidações de IR (com nota de cobrança) efectuadas em 2001, por origem e ano de exercício a que respeitavam, os exercícios de anos anteriores a 2000 atingem uma expressão significativa quer em quantidade quer no valor do imposto liquidado. No caso do IRC e das retenções na fonte de IRS ou de IRC foi possível constatar que estas liquidações resultam de acções da Inspecção Tributária, conforme se pode verificar do Quadro II.7.

Quadro II.7 – Liquidações por origem e ano de exercício

(Valores em contos)

Origem		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	315,1	6,3	88,6	645,1	320,9	683,3	4.343,9	1.190.820,0	1.004.455,1	997.817,4	1.405.668,4	16.150.303,8		20.755.467,8
	Modelo 2 (tipo 5)	350,5	43,8	168,4	129,4	195,4	2.727,7	3.428,8	12.986.112,4	8.050.973,5	6.929.872,9	12.650.023,3	105.579.842,1		146.203.868,2
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)									9.165,4	2.753,2	6.164,2	61.730,6	1.155.380,8	1.235.194,2
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	2.264,5	16.326,8	76.831,5	291.989,3	638.469,7	304.631,6	316.430,0	977.070,7	1.098.014,2	2.028.889,0	1.642.522,1	1.746.868,4	208.945,9	9.349.253,7
	Total	**2.930,1**	**16.376,9**	**77.088,5**	**292.763,8**	**638.986,0**	**308.042,6**	**324.202,7**	**15.154.003,1**	**10.162.608,2**	**9.959.332,5**	**15.704.378,0**	**123.538.744,8**	**1.364.326,7**	**177.543.784,0**
IRC	Modelo 22 (tipo 2)				208,8	290,0	41,4	3.059,7	1.332.742,4	2.006.761,2	5.174.999,6	22.063.884,4	17.849.996,9		48.431.984,3
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	68.357,5	1.170.612,8	455.376,0	3.776.248,1	2.066.161,2	1.150.988,3	2.075.041,7	46.358.002,9	46.385.120,3	21.447.774,1	10.951.941,5	882.911,9		136.788.536,4
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)												1.951,9	3.324,7	5.276,6
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)		8.312,4	10.383,7	9.096,7	12.486,5	7.665,6	14.308,1	1.728.725,2	6.271.499,5	1.593.674,6	520.669,6	46.615,4	859,6	10.224.296,8
	Total	**68.357,5**	**1.178.925,2**	**465.759,7**	**3.785.553,6**	**2.078.937,7**	**1.158.695,3**	**2.092.409,5**	**49.419.470,5**	**54.663.381,0**	**28.216.448,3**	**33.536.495,6**	**18.781.476,1**	**4.184,3**	**195.450.094,2**
Liquidação autónoma de juros (tipo 650)														1.053.665,8	1.053.665,8
Total		**71.287,6**	**1.195.302,1**	**542.848,2**	**4.078.317,3**	**2.717.923,7**	**1.466.737,9**	**2.416.612,3**	**64.573.473,6**	**64.825.989,2**	**38.175.780,8**	**49.240.873,6**	**142.320.220,9**	**2.422.176,8**	**374.047.543,9**

Foi efectuada, também, a análise das liquidações por código de situação no sistema central, desdobradas em dois quadros conforme existisse ou não, na informação recebida, um local de cobrança e uma data de pagamento atribuída. Importa referir que aquele código foi criado para reflectir, em cada momento, a situação em que se encontra uma determinada dívida.

Assim, as liquidações com local e data de pagamento (Quadro II.8) corresponderiam às notas de cobrança pagas no prazo ou fora do prazo mas antes da emissão da certidão de dívida. As outras liquidações (Quadro II.9) corresponderiam às notas de cobrança sem pagamento (apenas emitidas ou já anuladas) e às certidões de dívida emitidas, a emitir, pagas ou anuladas.

Quadro II.8 – Liquidações com local de cobrança e data de pagamento

(Valores em escudos)

Código de situação	Quantidade	%	Valor	%
NOTAS DE COBRANÇA PAGAS				
Dentro do prazo (código 90)	6.625.697	87,8	924.714.279.027	87,4
Fora do prazo (código 88)	922.734	12,2	133.431.905.994	12,6
Com cheque inválido regularizada dentro do prazo (código 85)	449	0,0	42.995.074	0,0
Fora do prazo com cheque inválido regularizada dentro do prazo (código 91)	140	0,0	13.570.702	0,0
Fora do prazo com cheque inválido regularizada fora do prazo (código 89)	22	0,0	5.030.218	0,0
Com pagamento ainda não validado (código 82)	5	0,0	1.415.058	0,0
Soma	7.549.047	100	1.058.209.196.073	100
NOTAS DE COBRANÇA ANULADAS				
Por declaração de substituição (código 98)	1	0,0	154.958	0,0
Soma	1	0	154.958	0
CERTIDÕES DE DÍVIDA EMITIDAS OU A EMITIR				
Emitidas (código 60)	91	0,0	27.373.446	0,0
Para emissão (código 87)	2	0,0	197.388	0,0
A emitir – por pagamento inválido (código 59)	12	0,0	27.049.101	0,0
Soma	105	0	54.619.935	0
CERTIDÕES DE DÍVIDA ANULADAS				
Por substituição (código 58)	7	0,0	1.838.827	0,0
Por compensação (código 57)	3	0,0	458.990	0,0
Por substituição (código 63)	7	0,0	371.252	0,0
Parcialmente pagas anuladas por substituição (código 68)	3	0,0	768.735	0,0
Soma	20	0	3.437.804	0
CERTIDÕES DE DÍVIDA PAGAS				
Pagas (código 65)	1.073	0,0	179.283.341	0,0
Pagamentos parciais (código 64)	60	0,0	9.513.433	0,0
Soma	1.133	0	188.796.774	0
Total	**7.550.306**	**100**	**1.058.456.205.544**	**100**

Quadro II.9 – Liquidações sem registo do local de cobrança

(Valores em escudos)

Código de situação	Quantidade	%	Valor	%
NOTAS DE COBRANÇA EMITIDAS				
Emitidas (código 81)	251.044	16,2	237.944.642.296	15,0
Para emissão de 2.ª via (código 94)	12	0,0	2.639.733	0,0
Soma	251.056	16,2	237.947.282.029	15,0
NOTAS DE COBRANÇA ANULADAS				
Por declaração de substituição (código 98)	19.984	1,3	4.329.264.298	0,3
Substituídas por liquidação nula (código 99)	4.136	0,3	829.332.135	0,1
Definitivamente (código 77)	1.840	0,1	116.296.630	0,0
Por substituição antes da emissão (código 73)	2	0,0	9.513.315	0,0
Soma	25.962	1,7	5.284.406.378	0,3
CERTIDÕES DE DÍVIDA EMITIDAS OU A EMITIR				
Emitidas (código 60)	392.815	25,3	595.736.435.352	37,4
Para emissão (código 87)	858	0,1	8.755.043.603	0,6
Soma	393.673	25,4	604.491.478.955	38,0
CERTIDÕES DE DÍVIDA ANULADAS				
Por substituição (código 58)	42.907	2,8	29.708.376.047	1,9
Por compensação (código 57)	40.743	2,6	19.711.997.909	1,2
Por nota de anulação (código 67)	30.694	2,0	48.034.192.625	3,0
Por substituição (código 63)	23.077	1,5	174.545.174.343	11,0
Anulação parcial (código 62)	7.894	0,5	44.425.420.940	2,8
Parcialmente pagas anuladas por substituição (código 68)	3.357	0,2	54.181.535.858	3,4
Pagamento a prestações indeferido ou interrompido anulado por substituição (código 69)	387	0,0	341.880.280	0,0
Soma	149.059	9,6	370.948.578.002	23,3
CERTIDÕES DE DÍVIDA PAGAS				
Pagas (código 65)	600.101	38,7	161.734.021.271	10,2
Pagamentos parciais (código 64)	95.513	6,2	194.540.520.689	12,2
Soma	695.614	44,9	356.274.541.960	22,4
PAGAMENTO A PRESTAÇÕES				
Pagamento a prestações findo (código 72)	32.482	2,1	12.228.303.995	0,8
Pedido deferido de pagamento a prestações (código 71)	1.132	0,1	1.985.460.895	0,1
Pedido de pagamento a prestações indeferido ou interrompido (código 61)	1.095	0,1	649.356.929	0,0
Pedido de pagamento a prestações indeferido ou interrompido (código 70)	451	0,0	1.422.220.778	0,1
Soma	35.160	2,3	16.285.342.597	1,0
Total	**1.550.524**	**100,0**	**1.591.231.629.921**	**100,0**

Da análise do Quadro II.8 retiraram-se as seguintes observações:

- Nas liquidações com código de situação de certidão de dívida paga (código de situação 65) e local de cobrança atribuído, 1.048 correspondem a situações de pagamentos efectuados antes da emissão da certidão de dívida (tendo mesmo em 711 casos ocorrido o pagamento dentro do prazo legal). Por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão da certidão de dívida. Ao receber a informação de pagamento, o código de situação de liquidação evoluiu para 65, ou seja "pagamento de certidão de dívida", quando na realidade deveria ser "nota de cobrança paga dentro do prazo" (código de situação 90) ou "nota de cobrança paga fora do prazo" (código de situação 98). Dos pagamentos em causa, que se

distribuem ao longo dos anos, 343 foram efectuados em tesourarias de finanças e 705 nos CTT. Nos restantes 25 casos, em que o pagamento foi efectuado após a emissão da certidão de dívida (entre 3 e 145 dias depois), apenas foi possível apurar que em nove deles, está registado como tendo sido efectuado em área local diferente da do cadastro do contribuinte e noutro como tendo sido efectuado nos CTT.

Em sede de contraditório, a Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI considera que:

> *"A constatação de 1048 casos de reconhecimento atrasado do pagamento em fase voluntária que conduziu à emissão indevida de certidões de dívida, apesar de nos conduzir a uma situação que deve ser corrigida, é irrelevante face aos milhões de pagamentos tratados atempadamente".*

Sobre esta questão, o Tribunal chama a atenção para as diferenças apuradas entre a data limite de pagamento das liquidações e a data de emissão das respectivas certidões de dívida, que constam do Quadro II.13 e do Quadro II.14.

Salienta também a necessidade que a DGCI teve de estabelecer um prazo adicional à data limite de pagamento (designado por "intervalo de segurança" que até 2003 foi de 45 dias) para evitar que a certidão de dívida seja emitida tendo o pagamento da liquidação já sido efectuado mas a informação sobre o mesmo não ter ainda sido recolhida no sistema. É neste contexto que "só" foram apurados os 1.048 casos referidos, devendo-se ainda ter presente que estes apenas se referem a notas de cobrança emitidas pelo próprio sistema.

- Idêntica situação se pode verificar com as 60 liquidações com código de situação 64 (pagamento parcial de certidão de dívida) e local de cobrança atribuído. Em 48 casos o pagamento parcial ocorreu antes da emissão da certidão de dívida e em todos os 60 casos a data de situação é posterior à data de pagamento registada (entre 4.279 e 58 dias). A hipótese de a certidão de dívida ter sido emitida por o pagamento não ter sido feito na totalidade, é contrariada pelo facto de existirem alguns pagamentos na totalidade e outros em que, apesar do código de pagamento parcial, o valor total se mantém em dívida.

- Quanto às 20 notas de cobrança com códigos de situação 58 (anulada por substituição), 57 (anulada por compensação), 63 (anulada por substituição) e 68 (parcialmente paga anulada por substituição), verifica-se que todas foram pagas antes da emissão da certidão de dívida (13 foram pagas dentro do prazo legal).

Perante a detecção destas situações de demora na recolha, analisou-se, para as notas de cobrança registadas como tendo sido pagas dentro do prazo (código de situação 90) ou pagas fora do prazo mas antes da emissão da certidão de dívida (código de situação 88), a quantidade de cobranças efectuadas pelas entidades habilitadas para tal (tesourarias de finanças e entidades colaboradoras na cobrança).

Das 7.548 mil notas de cobrança, mais de 4.622 mil (61,2%), foram recebidas em tesourarias de finanças, 2.044 mil (27,1%) nos CTT, 737 mil (9,8%) através da SIBS, sistema que apesar de só ter entrado em funcionamento em 1995, superou as instituições de crédito que apenas receberam 143 mil documentos (1,9%).

Foi ainda efectuada a comparação entre a média de dias existente entre o pagamento e a recolha da informação, pelas diversas entidades intervenientes na cobrança, que se apresenta no Quadro II.10.

Quadro II.10 – Média de dias entre o pagamento e a recolha da informação

Entidade	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média
SIBS						2	2	4	4	6	3	3	2	3
CTT	161	182	126	124	105	121	80	21	7	7	6	5	4	71
TF	67	173	114	118	99	122	62	57	46	32	17	15	10	77
IC	117	181	118	121	106	117	114	12	9	7	5	4	4	99
Média	**91**	**176**	**117**	**119**	**101**	**114**	**62**	**39**	**28**	**20**	**11**	**10**	**6**	**68**

Através deste quadro é possível constatar que a SIBS é a entidade interveniente na cobrança que tem apresentado melhores resultados, com uma média de três dias entre a data do pagamento e a data do registo da informação no sistema, e as instituições de crédito as que apresentam piores resultados com uma média de 99 dias para efectuar a mesma operação.

Relativamente à informação constante do Quadro II.9, é de salientar que as mais antigas notas de cobrança na situação de emitidas correspondiam a 4.911 liquidações de correcção de IRC efectuadas pela fiscalização, no valor total de 33.964,2 mil contos, e permaneciam, à data de extracção da informação, sem pagamento e sem que se verificasse a emissão de certidão de dívida, por períodos que variavam entre os 402 e os 108 dias. Esta situação não é excepcional, pois o número de dias entre a emissão do documento e a data limite de pagamento varia de forma significativa, não apenas para as liquidações efectuadas pela fiscalização mas também para as resultantes do pagamento de retenções na fonte com meio de pagamento irregular ou para liquidação autónoma de juros.

2.6.2.2 – Certidões de dívida

No respeitante à caracterização das certidões de dívida, o tratamento e análise da respectiva informação permitiu concluir que a primeira emissão foi constituída por 6.896 certidões de dívida originadas pelo não pagamento de notas de cobrança de IRS referentes ao exercício de 1989, estando todas elas já registadas no sistema como anuladas em execução fiscal. A emissão mais recente, ocorreu no próprio dia de extracção da informação e refere-se à emissão de 551 certidões de dívida, quase todas (546) respeitantes a liquidações resultantes de acções da Fiscalização. No total, foram emitidas, entre 24 de Fevereiro de 1991 e 11 de Outubro de 2002, 1.435.934 certidões de dívida.

Atendendo ao período de incidência do presente Parecer, foram excluídas daquele total as certidões de dívida resultantes do não pagamento de documentos de cobrança emitidos após 31 de Dezembro de 2001 e aquelas que surgiriam na sequência de liquidações com valor negativo, obtendo-se uma população de 1.413.997 certidões de dívida, com o valor total liquidado de 1.318 milhões de contos e o valor em dívida de 684 milhões de contos.

O Quadro II.11 apresenta a distribuição das 1.414 mil certidões de dívida obtidas conforme o tipo de liquidação que lhes deu origem. O Quadro II.12 apresenta uma comparação, por anos de exercício, entre a quantia exequenda total e a que permanecia ainda em dívida na data de extracção da informação. Destaca-se o facto do sistema registar a existência de cerca de 181 milhões de contos de dívidas de exercícios anteriores a 1993 que podem ter já prescrito.

Quadro II.11 – Certidões de dívida por origem

(Valores em escudos)

Designação		Quantidade	Imposto	Juros compensatórios	Juros de mora	Total
IRS	Modelo 1	470.671	42.800.537.956	3.557.061.115	0	46.357.599.071
	Modelo 2	683.757	273.129.025.920	40.590.616.553	0	313.719.642.473
	Retenções na fonte com pagamento irregular	4.823	1.956.672.682	39.810.451	173.635.736	2.170.118.869
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização	33.662	85.865.944.457	22.658.243.476	23.845.060.491	132.369.248.424
	Total	**1.192.913**	**403.752.181.015**	**66.845.731.595**	**24.018.696.227**	**494.616.608.837**
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	66.917	111.317.738.939	6.309.894.373	3.568.638.403	121.196.271.715
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	53.588	656.973.782.798	0	289.208.155	657.262.990.953
	Retenções na fonte com pagamento irregular	343	16.264.325	630.772	2.937.725	19.832.822
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização	1.949	23.596.487.795	7.748.733.378	5.591.220.840	36.936.442.013
	Total	**122.797**	**791.904.273.857**	**14.059.258.523**	**9.452.005.123**	**815.415.537.503**
Liquidação autónoma de juros		98.287	0	7.690.469.748	470.486.251	8.160.955.999
Total		**1.413.997**	**1.195.656.454.872**	**88.595.459.866**	**33.941.187.601**	**1.318.193.102.339**

Quadro II.12 – Quantia exequenda por ano de exercício

(Valores em escudos)

Ano de exercício	Valor liquidado	Valor em dívida
1989	57.601.667.068	16.961.128.646
1990	96.513.171.222	35.349.488.906
1991	124.398.691.321	53.433.836.832
1992	158.894.479.181	75.233.032.432
1993	154.066.908.445	76.676.488.328
1994	142.225.556.204	78.583.172.214
1995	141.842.267.319	86.122.316.860
1996	140.211.997.215	91.760.130.651
1997	114.213.143.718	76.723.699.318
1998	69.075.654.930	41.133.081.736
1999	73.891.989.677	31.498.065.686
2000	43.494.278.312	20.789.483.908
2001	1.763.297.727	514.346.271
Total	**1.318.193.102.339**	**684.778.271.788**

Nos termos do n.º 1 do artigo 88.º do CPPT, "Findo o prazo de pagamento voluntário estabelecido nas leis tributárias, será extraída pelos serviços competentes certidão de dívida com base nos elementos que tiverem ao seu dispor". O serviço administrador de IR aguarda, na maioria dos casos, um determinado intervalo antes de proceder à emissão da certidão de dívida, para evitar que esta seja emitida tendo o pagamento já sido efectuado, mas a respectiva informação não tenha ainda sido

recolhida no sistema. Foi indicado que esse intervalo é actualmente de 45 dias, estando prevista a sua redução para 30 dias no decorrer de 2003.

Os elementos obtidos pelo tratamento da informação do SCIR sobre a diferença entre a data limite de pagamento e a data de emissão da certidão de dívida constam dos quadros seguintes.

Quadro II.13 – Diferença entre a data limite de pagamento e a data de emissão de certidão de dívida

(Em dias)

Ano (a)	Quantidade	Média	Máxima	Mínima
1990	57.743	704	1.513	68
1991	68.345	476	1.296	62
1992	87.720	246	629	31
1993	56.950	112	463	-40
1994	73.307	93	127	-20
1995	113.940	177	596	-20
1996	182.337	118	1.800	-18
1997	169.893	110	1.632	-28
1998	138.535	95	1.298	-34
1999	153.936	80	911	-42
2000	146.267	59	577	-18
2001	152.116	60	421	-8
2002	12.908	121	267	-120
Total	**1.413.997**	**151**	**1.800**	**-120**

(a) Ano da data limite de pagamento

Quadro II.14 – Intervalo entre data limite de pagamento e data de emissão da certidão de dívida

Emissão certidão dívida/data limite de pagamento	Quantidade	%
Anterior	241	0,02
Entre 0 e 30 dias	17.600	1,24
Entre 30 e 60 dias	199.633	14,12
Entre 60 e 90 dias	315.102	22,28
Entre 90 e 120 dias	414.721	29,33
Entre 120 e 150 dias	178.193	12,60
Entre 150 e 180 dias	49.510	3,50
Superior	238.997	16,90
Total	**1.413.997**	**100,00**

Até 28 de Fevereiro de 2002, as certidões de dívida eram emitidas na sequência de uma rotina, efectuada na DSCIR, que detectava as liquidações sem pagamento associado ou com pedido de

pagamento em prestações nos termos do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, após a data limite de pagamento das notas de cobrança emitidas ou de nota de regularização de cheques sem provisão. A partir daquela data, a informação necessária para o efeito, decorridos 30 dias úteis após o termo do respectivo prazo de pagamento voluntário, passou a ser disponibilizada à Direcção de Serviços da Justiça Tributária (DSJT), tendo esta entidade passado a assumir a emissão das certidões de dívida.

Extraídas as certidões de dívida, estas devem ser enviadas para os serviços locais da administração fiscal da área de residência do devedor, encontrando-se, para esse efeito, o respectivo código inscrito no título executivo. Após a inerente tramitação, os serviços locais procedem à instauração dos respectivos processos de execução fiscal para efeitos de cobrança, que deve incorporar não só a dívida exequenda como também os respectivos acréscimos legais, nomeadamente os juros de mora e as custas processuais.

2.6.3 – Análise específica da informação seleccionada

2.6.3.1 – Selecção das amostras

Com o objectivo de determinar a aderência da informação relativa às certidões de dívida constante do Sistema Central de IR com a registada nos serviços locais seleccionados, foram constituídas quatro amostras, extraídas do universo das liquidações prévias de IR com certidão de dívida emitida até 2001, obtidas através da seguinte estratificação: certidões de dívida emitidas, certidões de dívida pagas (total ou parcialmente), certidões de dívida anuladas (total ou parcialmente) e certidões de dívida com pagamento em prestações.

Para permitir validar a informação existente no sistema central foi efectuado o seu cruzamento com a informação existente na aplicação informática de âmbito e afectação local designada por PEF, utilizada para o registo dos processos de execução fiscal, mas que permite também o registo dos processos de reclamação, impugnação, oposição e contra-ordenação. Para esse efeito, foram solicitadas à Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT) as bases de dados de cada um dos cinco serviços de finanças seleccionados.

Para analisar a situação das certidões de dívida seleccionadas, foram consultados os respectivos processos de execução fiscal e solicitados esclarecimentos aos dirigentes e técnicos dos serviços de finanças visitados ou efectuadas diligências adicionais, quando necessário, nomeadamente, através da consulta do cadastro dos contribuintes.

Para efectuar a comparação entre a informação central e a local, consideraram-se os dados registados com os códigos de situação constantes da Tabela II.1, dos quais se excluíram as certidões de dívida emitidas após 31 de Dezembro de 2001 e as relativas aos serviços de finanças que não foram objecto da acção, definindo um universo de 51.641 certidões de dívida com um valor global de emissão de cerca de 83,8 milhões de contos e um valor global em dívida de cerca de 40,6 milhões de contos, a partir do qual foi extraída a amostra das certidões de dívida a analisar, correspondente a 3.456 certidões de dívida, com um valor global de emissão de cerca de 72,5 milhões de contos e um valor global em dívida de cerca de 33,8 milhões de contos.

Tabela II.1 – Amostras constituídas por conjunto de códigos de situação

Amostras constituídas	Código de situação no SCIR	Código de situação de relaxe no SCIR
CD emitidas	60 – CD emitida	0 – Emissão de certidão de relaxe
CD pagas (total ou parcialmente)	64 – CD paga parcialmente	8 – Pagamento parcial em execução fiscal
	65 – CD paga	9 – Pagamento total em execução fiscal
	72 – Pagamento em prestações findo	4 – Com pedido de pagamento em prestações findo
CD anuladas (total ou parcialmente)	57 – CD anulada por compensação (por D.O. tipo 5 ou 6)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	58 – CD anulada por substituição (diferente de D.O. tipo 5 ou 6, sem pagamentos indevidos)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	62 – CD anulada parcialmente por compensação e/ou nota de anulação	6 – Anulação parcial de certidão de relaxe
	63 – CD anulada por substituição (pode ter pagamentos indevidos de guias mod.81)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	67 – CD anulada por nota de anulação	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	68 – CD parcialmente paga anulada por substituição (com pagamentos indevidos de guias mod. 81 ou 82)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	69 – Pagamento em prestações indeferido ou interrompido anulado por substituição (pode ter pagamentos indevidos de guias mod. 81)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
CD com pagamento em prestações (a)	61 – Pagamento em prestações indeferido ou interrompido	3 – Com pedido de pagamento em prestações indeferido
		5 – Com pedido de pagamento em prestações interrompido
	70 – Pedido do pagamento em prestações	1 – Com pedido de pagamento em prestações
	71 – Pedido deferido do pagamento em prestações	2 – Com pedido de pagamento em prestações deferido

(a) Em que o plano de pagamento a prestações não se encontra nem totalmente pago nem totalmente anulado.

A utilização da informação existente nos serviços locais como meio de avaliação da qualidade da informação no sistema central foi condicionada pelas seguintes limitações:

- Significativa frequência de casos em que não se dispondo de informação devidamente coligida e arquivada, foi necessário recorrer à consulta de elementos alternativos aos constantes dos processos para determinar a situação real da dívida.
- Desconhecimento, a nível local, sobre a evolução de processos, nomeadamente, enviados para as direcções de finanças e para os tribunais, com prejuízo na determinação da aderência face à informação central.
- Os erros de digitação na recolha do número de liquidação, de certidão de dívida ou de identificação fiscal dificultaram a comparação dos dados das aplicações central e local, originando registos em falta (processos) quando na realidade estes existiam.
- Falta de coordenação efectiva entre serviços centrais, regionais e locais, dificultando o acompanhamento permanente e tempestivo das dívidas fiscais de IR devido à falta de uniformização detectada nos procedimentos relativos aos processos de execução fiscal.

Um facto demonstrativo da falta de aderência entre a informação registada no sistema central de IR e a constante das bases de dados dos serviços locais consubstanciou-se na não detecção de registo de processo de execução fiscal no PEF relativo a 342 certidões de dívida, discriminadas na tabela seguinte, pela situação com que se encontram registadas no SCIR.

Quadro II.15 – Distribuição dos processos em falta pela situação no SCIR

Situação no SCIR	SF Porto - 4	SF Maia - 1	SF Sintra - 2	SF Palmela - 1	SF Lisboa - 4	Total
CD anulada por compensação		3				3
CD anulada por substituição (sem pagamentos indevidos)		6	3	5	3	17
CD emitida	16	58	3	9	37	123
Pagamento em prestações indeferido ou interrompido		5		4		9
CD anulada parcialmente por compensação e/ou nota de anulação		3		1	3	7
CD anulada por substituição (pode ter pagamentos indevidos)		15	1	2	2	20
CD paga parcialmente	3	38	2	3	3	49
CD paga	6	18	7	8	4	43
CD anulada por nota de anulação		1	1	1	1	4
CD parcialmente paga anulada por substituição	1	1	1		2	5
Pedido do pagamento em prestações		2		1		3
Pedido deferido do pagamento em prestações	1	10	1	1	3	16
Pagamento em prestações findo	1	17	9	9	7	43
Total	**28**	**177**	**28**	**44**	**65**	**342**

Importa, no entanto, referir que para as situações em que se verificou o não cruzamento da informação dos dois sistemas, devido a erros na recolha do número de liquidação na instauração no PEF, os respectivos processos de execução fiscal foram apreciados e integrados na parte do presente documento relativa ao código de situação em que se encontrava a liquidação.

As verificações efectuadas neste âmbito permitiram identificar um conjunto de causas que impediram a aderência entre os dois sistemas, ou seja, a associação da liquidação existente no sistema com a instauração de um processo ao nível local:

- Em primeiro lugar, parte da falta de aderência da informação foi causada pelo desfasamento temporal na extracção da informação dos dois sistemas. Algumas das liquidações com código de situação 60 ("Certidão de dívida emitida") que não foram inicialmente localizadas no PEF, foram-no mais tarde no decurso das visitas aos serviços de finanças. Verificou-se que os processos relativos a essas certidões de dívida foram instaurados após a data em que foi feita a extracção da informação das bases de dados locais para efeito da acção. As visitas realizadas aos serviços de finanças permitiram confirmar a instauração dos processos no último trimestre de 2002 ou no início de 2003.
- Outro motivo identificado respeita ao procedimento utilizado nos serviços de finanças para as dívidas com pagamento a prestações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro

(pedido de pagamento em prestações efectuado após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal).

O pagamento a prestações efectuado ao abrigo desse diploma é requerido após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal. À semelhança do que sucede com o pagamento a prestações previsto no CPPT, quando o contribuinte requer o pagamento em prestações deve, também, prestar garantia. Todavia, nesta modalidade de pagamento a prestações, o processo só é instaurado se o pedido tiver sido indeferido ou se tiver sido deferido, mas o contribuinte não pagar alguma prestação.

Verificou-se que, quando eram requeridos pagamentos em prestações ao abrigo do referido decreto-lei, os serviços de finanças que foram objecto da presente acção não adoptavam um procedimento uniforme. Num serviço de finanças os processos de execução fiscal eram instaurados logo que as certidões de dívida eram recebidas, enquanto que noutro serviço de finanças a certidão de dívida era recebida, mas o processo não era logo instaurado, ficava a aguardar a decisão do pedido de pagamento em prestações, e o processo só era instaurado no caso de o pedido ter sido indeferido.

- Noutros casos analisados, atendendo à proximidade entre a data de emissão da certidão de dívida e a data de anulação da liquidação que a originou, é de admitir que não houve instauração de processo de execução fiscal por motivo de anulação da liquidação antes da remessa das certidões de dívida ao serviço de finanças em causa. Através de consultas realizadas ao SCIR, verificou-se, inclusivamente, que para um conjunto de liquidações da amostra, quando os processos de execução fiscal foram instaurados, já a certidão de dívida estava registada como anulada no sistema central.

- Finalmente, a remessa de certidões de dívida dos serviços de finanças que as receberam inicialmente (registados como os de cadastro na base de dados), quando efectivamente estas já não eram da sua competência territorial, para os serviços de finanças competentes (os da residência ou domicílio do contribuinte), causou a não localização da certidão de dívida na base de dados local do serviço constante da certidão.

2.6.3.2 – Certidões de dívida emitidas

Para determinar a aderência entre a informação relativa às liquidações prévias de IR com certidão de dívida na fase de emissão no SCIR e a informação das mesmas nos PEF dos cinco serviços de finanças seleccionados, foi efectuada a comparação entre os dados registados central e localmente para aquelas certidões, tendo-se apurado um conjunto de divergências. Essas divergências são consequência de certidões de dívida registadas em fases distintas nos dois sistemas ou de certidões para as quais não foi localizado o correspondente processo no PEF (este tipo de divergência foi objecto de análise em 2.6.3.1).

A amostra de liquidações prévias de IR com código de situação de emitida consta do Quadro II.16. Das 1.366 certidões de dívida seleccionadas na amostra foi possível obter correspondência com o registo no PEF em 1.243 casos. Destes foi, desde logo, identificado um conjunto de situações para as quais se considerou "não contraditória" a informação existente nos dois sistemas, porque as diligências efectuadas no serviço de finanças não se traduziram em alterações do código de situação no SCIR. São, para além da "Instauração" ou "Citação", os casos de suspensão dos processos de execução fiscal por ter sido apresentada impugnação, reclamação ou oposição, de diligências para penhoras, vendas ou reversão dos sócios, de declaração em falhas (cujas dívidas se mantêm activas no sistema central até ao seu pagamento, anulação ou prescrição).

Quadro II.16 – Peso da amostra de "CD emitidas" no total da população

(Valores em escudos)

SF	População total		Amostra		%
	N.º Registos	Valor Liquidado	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor Liq.
Porto - 4	1.880	4.872.081.281	242	4.301.087.658	88,2
Maia – 1	4.455	4.452.943.125	305	5.467.184.864	73,4
Sintra - 2	5.956	4.854.284.415	270	3.478.202.618	71,6
Palmela	2.735	3.391.286.746	230	2.699.404.735	79,6
Lisboa - 4	4.016	11.876.082.472	319	10.573.819.198	89,0
Total	**19.042**	**29.446.678.039**	**1.366**	**26.519.699.081**	**90,0**
Total nacional	**374.580**	**553.191.492.613**	**1.366**	**26.519.699.081**	**4,9**

No que respeita à permanência prolongada das certidões de dívida na situação de emissão, a análise da informação nos serviços de finanças seleccionados permitiu identificar um conjunto de problemas relacionados com a citação dos devedores:

- Processos instaurados, mas nos quais não se realizou a citação por motivo imputável ao serviço local, não existindo qualquer peça que indique que o devedor foi citado ou que se tentou a sua citação.
- A citação foi tentada, mas não se concretizou, por o devedor não ter sido encontrado, tendo as diligências efectuadas posteriormente sido demoradas ou insuficientes. Aquando da fase de citação, o serviço local é confrontado com problemas na identificação da morada do devedor, com a inexistência de bens penhoráveis na sua área de competência territorial ou com a existência de empresas em falência ou encerradas.
- A citação foi concretizada, mas não se realizaram mais diligências, encontrando-se o processo na mesma fase, não constando nele qualquer peça que indique que tenha havido outras diligências.

Noutros casos verificou-se haver citação do devedor e diligências adicionais, mas que não resultaram em ressarcimento (total ou parcial) da dívida:

- Diligências para a realização de penhoras, com mandados de penhora que não são cumpridos por não terem sido encontrados bens penhoráveis do executado, auto de diligências em que não foram encontrados bens penhoráveis na área do serviço de finanças ou auto de penhora com marcação da venda dos bens penhorados.
- Diligências para a reversão contra os sócios, no caso das empresas em que não existe património, registando-se dificuldades em localizar os responsáveis subsidiários para efectuar a reversão.
- Processos suspensos por oposição, reclamação ou impugnação judicial, com garantia prestada, mas cuja decisão ainda não ocorreu.
- Processos suspensos por accionamento de processos especiais de recuperação de empresa.

- Processos relativamente aos quais o contribuinte aderiu ao sistema de regularização de dívidas fiscais previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, mas que, no entanto, ainda não realizou qualquer pagamento ou se encontra em situação de incumprimento prolongado.

Verificou-se que em grande parte dos processos que permaneciam na situação de diligências para penhora, de marcação de vendas ou de reversão contra os sócios, as liquidações resultavam de correcções à matéria tributável e detecção de impostos em falta na sequência de acções da Inspecção Tributária. Estes processos, por, em muitos casos, estarem pendentes com processos de reclamação graciosa, impugnação judicial ou oposição, ou por respeitarem a empresas devedoras já desprovidas de património ou com problemas de tesouraria, são de difícil cobrança. Existem mesmo situações em que se tenta executar fiscalmente entidades que já não existem ou que não têm responsáveis subsidiários.

Nos casos em que o sistema central não reflectia a situação real da certidão de dívida (por desactualização), foi possível apurar que a sua ocorrência resultava de dificuldades em recolher a informação referente a alguns pagamentos. Esta situação estava geralmente relacionada com a aplicação dos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais e era agravada no caso dos pagamentos resultantes de situações de auto-denúncia. A amostra permitiu identificar as seguintes situações:

- Pagamentos efectuados ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 225/94 e n.º 124/96, que não se encontravam reflectidos na base de dados central porque as guias de pagamento ainda não tinham sido recolhidas ou, no caso de declaração espontânea, não havendo uma identificação completa da liquidação no documento de cobrança, não tinha sido possível imputar o pagamento à liquidação ou mesmo ao ano de exercício a que respeitava.

  Sobre este assunto, entendeu a Direcção de Serviços de Justiça Tributária da DGCI pronunciar-se nos seguintes termos:

  > *"Quanto aos problemas existentes, principalmente na validação dos pagamentos do DL 124/96 de 10/8 na base de dados central, são problemas que carecem de soluções pragmáticas tanto da parte da DSJT como da DS Cobrança que ainda não foram totalmente encontradas embora estejam a ser estudadas e aplicadas algumas alternativas que têm vindo a diminuir o número efectivo de anomalias deste género, sendo de referir que desde Janeiro de 2002 já foram corrigidos cerca de 60.000 erros que afectavam inúmeros contribuintes."*

- Pagamentos em prestações ao abrigo dos artigos 196.º a 199.º do CPPT, que não se encontravam reflectidos na base de dados central.

Muitas vezes, as guias utilizadas para efectuar os pagamentos a prestações ou de dívidas em execução fiscal, são preenchidas de forma incompleta, ou mesmo erradamente, não incluindo todos os elementos necessários para a validação, reconciliação e imputação dos pagamentos às respectivas liquidações, permanecendo, como estando em dívida, situações completamente resolvidas.

Adicionalmente importa referir que a amostra permitiu identificar dificuldades do sistema central em imputar os pagamentos por conta e de autoliquidação de IRC quando efectuados no exercício económico diferente daquele em que são exigidos, originando emissão indevida de certidão de dívida.

Para além dos motivos referidos, constatou-se que outros processos declarados extintos no PEF, mas cujas respectivas certidões de dívida se mantinham activas no SCIR, respeitavam a situações de extinção por anulação.

As consultas realizadas à base de dados do IR no decurso do mês de Fevereiro de 2003 evidenciaram evolução na situação de algumas certidões de dívida, quer por anulação, quer por pagamento.

2.6.3.3 – Certidões de dívida anuladas

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 176.º do CPPT, a anulação da dívida é um dos motivos que pode originar a extinção do processo de execução fiscal.

A amostra de liquidações prévias de IR com código de situação de anulação (total ou parcial) consta do Quadro II.17. Refira-se que o valor que permanece em dívida resulta da existência de anulações parciais, e, por outro lado, esse valor é também influenciado por alguns registos que apresentam valor negativo.

Quadro II.17 – Peso da amostra de "CD anuladas" no total da população

(Valores em escudos)

SF	População total			Amostra			% Valor Liq.	% Valor Div.
	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida		
Porto – 4	506	13.029.067.320	577.398.757	31	12.542.766.717	394.929.649	96,3	68,4
Maia – 1	1.189	2.495.312.003	690.716.367	199	2.275.657.581	683.259.078	91,2	98,9
Sintra – 2	1.562	2.475.588.336	255.400.703	184	2.243.703.651	249.538.635	90,6	97,7
Palmela	631	2.380.454.773	6.149.428	134	2.321.936.502	4.979.704	97,5	81,0
Lisboa – 4	1.198	10.495.576.493	168.042.366	203	10.265.037.912	162.417.156	97,8	96,7
Total	**5.086**	**30.875.998.925**	**1.697.707.621**	**751**	**29.649.102.363**	**1.495.124.222**	**96,0**	**88,1**
Total nacional	**126.529**	**309.878.882.585**	**21.574.307.274**	**751**	**29.649.102.363**	**1.495.124.222**	**9,6**	**6,9**

a) Certidões de dívida anuladas por compensação

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência de correcção favorável ao sujeito passivo, associada à emissão de nova liquidação de valor inferior e de um documento designado por "Ordem de Compensação" a remeter ao serviço de finanças competente, para este proceder à redução do valor em dívida.

Das 124 certidões de dívida anuladas por compensação incluídas na amostra, 104 encontravam-se efectivamente abatidas no sistema local. A análise das causas que determinaram as 20 divergências evidenciou que, basicamente, elas resultaram de falta de actualização dos registos no PEF. Através dos elementos constantes do processo de execução fiscal foi possível verificar que as dívidas se encontravam extintas.

Nos restantes casos, pese embora a aderência da situação da dívida nos dois sistemas, o registo no sistema de IR revela-se desadequado porque a atribuição do código de situação de liquidação de "anulado" ou "pago" pode não reflectir a situação real de extinção da dívida. Algumas das certidões de

dívida constantes da amostra foram registadas como "anuladas", quando na realidade uma parte foi paga e outra anulada, porque, no caso de existir anulação e pagamento para a mesma liquidação, no SCIR o que fica registado como motivo de extinção é a situação da última ocorrência.

Foram assim identificadas certidões de dívida cujos pagamentos foram realizados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, com benefício de redução dos juros compensatórios. No caso do pagamento se realizar na totalidade nos três primeiros meses após o deferimento do pedido de adesão, o benefício corresponde a 80% dos juros compensatórios. No sistema central o benefício foi registado como uma anulação do valor em dívida, tendo a dívida não abrangida pelo benefício sido paga. Porém, a situação que o sistema registou foi "anulação total em execução fiscal". Para outros casos, a dívida foi extinta quase na totalidade através de pagamento, tendo o sistema atribuído, pelos mesmos motivos, código de situação de liquidação de "anulado". Este procedimento de registo afecta a qualidade da informação.

b) Certidões de dívida anuladas por substituição

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência da apresentação pelo contribuinte de declaração de substituição, associada à emissão de um documento designado por "Ordem de Anulação" e remetido para o serviço de finanças competente proceder à anulação da respectiva certidão de dívida.

A informação relativa à amostra de certidões de dívidas anuladas por substituição constante do SCIR está, basicamente, em conformidade com a informação registada na aplicação local dos serviços de finanças. Para as dívidas em que não houve aderência da situação da dívida nos dois sistemas, verificou-se que o motivo era a falta de actualização dos registos no PEF.

c) Certidões de dívida anuladas parcialmente por compensação ou nota de anulação

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência de correcção favorável ao sujeito passivo, associada à emissão de nova liquidação de valor inferior e de um documento designado por "Ordem de Compensação" ou por "Ordem de Anulação" a remeter ao serviço de finanças competente, para este proceder à anulação parcial da respectiva certidão de dívida (reduzindo o valor em dívida).

Em função da amostra de certidões de dívida, apurou-se que, para os casos em que há divergência entre a situação da dívida nas bases de dados central e local, esta é causada por dificuldades de natureza operativa na transmissão de informação aos serviços locais sobre a decisão de processos de reclamação e impugnação, o que origina a desactualização da informação registada no PEF.

Outra causa para a não aderência respeita à existência de dívidas com regularização ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, em que a anulação dos juros compensatórios resultantes de benefício do diploma é o único movimento registado no sistema central, através da emissão de "Ordem de Anulação", permanecendo a dívida como exigível naquele sistema por falta de recolha ou por rejeição dos pagamentos efectuados e recolhidos na respectiva aplicação informática.

Para as situações de pagamento em resultado de auto-denúncia, o facto dos juros compensatórios apurados no serviço de finanças serem inferiores ao constante da certidão de dívida (emitida em data posterior), origina que a dívida se mantenha activa na base de dados central, pela diferença entre juros compensatórios liquidados e pagos, quando já está abatida no PEF.

Para duas certidões de dívida, os contribuintes efectuaram dação em pagamento de dois prédios urbanos, tendo sido processada centralmente a anulação dos juros de mora, mas permanecendo em

dívida o valor total do imposto. Refira-se que enquanto a dação em pagamento, que consiste na entrega de bens do devedor ao Estado para pagamento de uma dívida fiscal, não se traduzir num fluxo financeiro, o sistema central mantém a dívida como exigível.

A dação em pagamento pode ser efectuada antes ou depois da instauração do processo de execução fiscal. Quando é efectuada antes da instauração do processo de execução fiscal só é admitida "no âmbito de processo conducente à celebração de acordo de recuperação de créditos do Estado" (cfr. artigo 87.º do CPPT). Depois de o processo de execução fiscal ter sido instaurado e dentro do prazo de oposição, nos termos do artigo 201.º do CPPT, "o executado ou terceiro podem requerer a extinção da dívida exequenda e acrescido, com a dação em pagamento de bens móveis ou imóveis". Apresentado o requerimento, o órgão da execução fiscal no prazo de 10 dias, deverá instruir o processo e enviá-lo ao dirigente máximo do serviço.

No exercício do contraditório entendeu a DGCI referir, sobre esta situação, que *"o facto de as dívidas a nível central se encontrarem ainda na fase de não regularizadas, apesar da sua extinção com a dação efectuada, deve-se à inexistência do circuito para esse efeito, dado o projecto de implementação envolver não só a Direcção de Serviços de Cobrança mas também entidades externas à DGCI (Direcção Geral do Património e Direcção Geral do Tesouro), não ter ainda sido posto em prática certamente pela dificuldade de articulação dos vários circuitos que o problema enfrenta associado aos vários intervenientes."*

d) Certidões de dívida anuladas por substituição (podem ter pagamentos indevidos)

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência da emissão pela administração tributária de declaração oficiosa que implique a anulação da certidão de dívida.

Verificou-se que, devido à existência de documento de correcção ou de declaração oficiosa, as 246 certidões de dívida constantes da amostra foram anuladas, pelo que a existência de 18 certidões cujos processos que não se encontravam na fase de "abatidos" é resultante da falta de actualização do PEF, reflectindo o sistema central a situação de facto das dívidas.

e) Certidões de dívida anuladas por nota de anulação

A dívida (consubstanciada na certidão de dívida) pode ser anulada na sequência do deferimento de uma reclamação graciosa, impugnação ou oposição. Esta situação ocorre, em regra, quando na sequência do deferimento de um dos processos atrás referidos, a certidão de dívida é anulada na totalidade.

Os nove casos seleccionados corresponderam a processos de execução fiscal que não foram inicialmente localizados no PEF porque os serviços de finanças para onde foram enviadas as certidões de dívida não dispunham de competência territorial. A única certidão de dívida da amostra com situação da dívida divergente nos dois sistemas diz respeito a falta de actualização do PEF.

f) Certidões de dívida parcialmente pagas anuladas por substituição

Os casos identificados com este código de situação respeitam a certidões de dívida que são anuladas por documento de correcção quando já se tinham efectuado pagamentos. Esta situação origina a anulação da liquidação e dos pagamentos, através de reembolso ou aplicação noutras dívidas.

Num dos casos a liquidação foi objecto de anulação, por documento de correcção, tendo sido, na mesma data, emitida nova liquidação com valor em dívida inferior à liquidação anulada. Como para a

liquidação que foi anulada foram realizados pagamentos, estes tiveram de ser anulados. Porém, a nova liquidação mantém-se em dívida.

2.6.3.4 – Certidões de dívida pagas

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 176.º do CPPT, o pagamento da quantia exequenda e do acrescido origina a extinção do processo de execução fiscal.

A amostra de liquidações prévias de IR com código de situação de pagamento (total ou parcial) consta do Quadro II.18. Refira-se que o valor que permanece em dívida resulta da existência de pagamentos parciais, e, por outro lado, esse valor é também influenciado por alguns registos que apresentam valor negativo.

Quadro II.18 – Peso da amostra de "CD pagas" no total da população

(Valores em escudos)

SF	População total			Amostra			% Valor Liq.	% Valor Div
	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida		
Porto – 4	2.670	5.565.880.471	569.033.015	207	5.265.871.681	516.903.215	94,6	90,8
Maia – 1	5.276	4.180.944.792	2.085.195.224	255	3.304.773.259	1.936.068.442	79,0	92,9
Sintra – 2	10.210	3.828.644.380	932.405.855	270	2.393.807.736	698.281.067	62,5	74,9
Palmela	4.370	1.886.203.354	438.082.685	215	1.339.586.319	346.755.496	71,0	79,2
Lisboa – 4	4.860	4.791.548.321	2.395.065.039	265	3.833.045.151	2.237.821.845	80,0	93,4
Total	**27.386**	**20.253.221.318**	**6.419.781.818**	**1.212**	**16.137.084.146**	**5.735.830.065**	**79,7**	**89,4**
Total nacional	**716.780**	**344.046.962.200**	**96.217.079.884**	**1.212**	**16.137.084.146**	**5.735.830.065**	**4,7**	**6,0**

a) Certidões de dívida pagas parcialmente

A verificação das certidões de dívida com pagamentos parcelares no sistema central permitiu identificar problemas semelhantes aos referidos para as situações atrás analisadas, ou seja, falta de actualização do PEF e dificuldades na recolha de documentos de anulação e de pagamento na base de dados central.

A consulta dos processos de execução fiscal permitiu constatar que existem dívidas que estão integralmente ressarcidas, mas que, no PEF, ainda se encontram na fase de instauração por falta de actualização.

No que respeita à falta de actualização do PEF, são de destacar ainda as seguintes situações:

- Pagamento de parte da dívida ao abrigo do artigo 343.º do CPT, com último pagamento efectuado em 31 da Maio de 2000. Em 23 de Outubro de 2002 foi decidido penhorar um terço do vencimento do contribuinte. No SCIR não se registam mais pagamentos para esta dívida. No PEF este processo encontra-se ainda na fase de "Citação – Pagamentos por conta".
- Processo resolvido por pagamento ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96 e por aplicação de cheques de reembolso. No PEF este processo encontra-se ainda na fase de "Instauração – Carta precatória".

As dificuldades associadas à recolha dos documentos de anulação originam a permanência das liquidações com pagamentos parcelares, quando já estão abatidas no PEF, porque o valor relativo aos juros compensatórios resultantes do benefício dos diplomas de recuperação excepcional de dívidas (Decreto-Lei n.º 225/94 e Decreto-Lei n.º 124/96) não é anulado no sistema central. Em alguns casos foi emitida, quer a "Nota relativa a certidão de relaxe anulada em processo de execução fiscal", quer o "Documento Interno de Anulação", contudo permanece por anular o valor dos juros compensatórios resultantes do benefício.

Para além desta situação que explica a maioria das divergências identificadas, apuraram-se outras causas, a saber:

- Um contribuinte efectuou pagamento por conta nos CTT mas este foi tratado como autoliquidação de 1998 e não como respeitante ao exercício de 1997.
- Duas liquidações pagas em processo de reversão, que não contempla o pagamento de juros compensatórios, mantendo-se estes em dívida no SCIR.
- Duas liquidações pagas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, relativas aos anos de exercício de 1989 e de 1990. Como a dívida liquidada no sistema central comporta também os valores relativos a juros de mora, que não foram pagos por não serem exigidos ao abrigo daquele diploma, estes permanecem em dívida.
- Liquidações cujos pagamentos incluem juros de mora liquidados nos serviços de finanças, que permanecem em dívida com sinal negativo no SCIR.
- Certidão de dívida integralmente paga ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, em que não há valor em dívida no sistema central, mas a liquidação mantém-se como paga parcialmente no PEF.

O confronto dos documentos de pagamento constantes dos processos executivos com os registos no SCIR revelaram que nem sempre se verifica a correcta classificação dos juros pagos. Ou seja, são registados, por diversas vezes, como juros de mora quando, de facto, são juros compensatórios.

Verificou-se também que uma das certidões de dívida analisadas foi integralmente paga ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, com juros compensatórios reduzidos a 20%. O processo foi declarado extinto em 1996, mas permanece em dívida no SCIR. O único pagamento recolhido respeita aos juros compensatórios, enquanto a guia respeitante a imposto e o documento de anulação relativo a 80% dos juros compensatórios ainda não foram registados centralmente.

A permanência das liquidações como pagas parcialmente deve-se, sobretudo, a situações de incumprimento. Existem casos em que o contribuinte efectuou alguns pagamentos, tendo deixado de cumprir, encontrando-se os processos em fase de penhoras e outras diligências (reversão).

b) Certidões de dívida pagas

A verificação dos processos de execução fiscal que se encontram como pagos no sistema central permitiu constatar que existem certidões de dívida pagas que se encontram na fase de "Citação", de "Instauração", de "Suspenso por reclamação", de "Penhora" ou de "Pagamentos por conta", por desactualização do PEF.

Por outro lado, outras certidões efectivamente pagas permanecem com valores em dívida no sistema central, quer por diferença entre os valores liquidados e pagos relativos à dívida exequenda, quer pelo pagamento de juros de mora calculados no serviço de finanças e que não constam da liquidação registada no sistema. Por isso, as certidões de dívida que incluíram pagamento de juros de mora são apresentadas no SCIR com valor em dívida negativo.
Por vezes, os pagamentos excederam a quantia exequenda, tendo sido efectuada a anulação de pagamento pela diferença entre imposto liquidado e pago, dando lugar à respectiva restituição.

No caso de haver pagamentos e anulações para a mesma liquidação, a última ocorrência é que atribui o código à liquidação, conforme já foi referido em 2.6.3.3. Verificou-se que a determinada liquidação foi atribuído o código de situação de relaxe "Pagamento total em execução fiscal", quando na realidade mais de 80% da dívida foi anulada.

c) Pagamento em prestações findo

A informação relativa à amostra de certidões de dívida com pagamento a prestações findo está, basicamente, em conformidade com a situação de facto dos processos.

2.6.3.5 – Pagamento em prestações

O pagamento em prestações previsto no Capítulo V do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, pode ser requerido após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal (cf. n.º 1 do artigo 29.º). Ou seja, as certidões de dívida devem ser emitidas, mas o processo não deve ser instaurado. A este propósito, o n.º 3 do artigo 34.º do mesmo diploma refere que, "Em caso de indeferimento, as certidões de dívida serão remetidas pelo director distrital de finanças ao tribunal tributário ou à repartição de finanças competentes, com requerimento para instauração de processo de execução fiscal".

O procedimento atrás referido inicia-se com a apresentação de um requerimento, por parte do contribuinte, na direcção de finanças, no prazo de 15 dias a contar do termo do período de pagamento voluntário, a requerer pagamento em prestações. Posteriormente, o director distrital de finanças, no prazo de 15 dias, instrui o processo com todas as informações de que disponha e envia-o ao Ministro das Finanças. Ou seja, o prazo para a administração fiscal decidir acerca do pedido de pagamento a prestações nunca é inferior a 30 dias.

Uma vez que, actualmente, o prazo geral para a direcção de serviços de cobrança proceder à "recolha" das notas de cobrança e informar a Direcção de Serviços de Justiça Tributária para esta proceder à emissão da certidão de dívida também é de 30 dias, desde o termo do período de pagamento voluntário, devem ser dadas instruções no sentido de que seja cumprido o preceito legal em vigor e instituídos os procedimentos necessários para esse efeito.

Quadro II.19 – CD com pagamento a prestações

(Valores em escudos)

SF	População total – Amostra		
	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida
Porto - 4	13	7.725.065	427.002
Maia - 1	54	190.354.851	60.815.340
Sintra - 2	7	1.476.341	698.703
Palmela	37	19.761.959	14.966.500
Lisboa - 4	16	11.334.649	2.468.632
Total da amostra	127	230.652.865	79.376.177
Total nacional	**2.650**	**3.589.556.967**	**595.093.527**
%		**6,4**	**13,3**

2.6.4 – Avaliação da qualidade da informação

Os resultados apurados na auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento originam a emissão de uma opinião desfavorável quanto à qualidade da informação residente naquele sistema porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que todos os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis.

A análise efectuada permite sustentar esta opinião com as seguintes conclusões de carácter genérico:

- O sistema não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que, findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontrem por cobrar, devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos ou por incoerência da informação cadastral. O sistema admite ainda a emissão de certidões de dívida antes do final do prazo de pagamento voluntário.

  Quanto a não estar assegurada a emissão de certidão de dívida findo o prazo de pagamento voluntário, a DGITA, em sede de contraditório, apresenta os seguintes esclarecimentos:

  "O Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento (Sistema de Cobrança do IR) não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontram por cobrar, não devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos, conforme é referido, mas sim de acordo com as regras definidas quando da implementação do Aviso de Recepção na emissão de alguns tipos de notificações.

  As liquidações emitidas com Aviso, só evoluem para relaxe 30 dias após a data de recepção da notificação, data essa que corresponde à data da assinatura do Aviso de Recepção ou à data da notificação pessoal ou, ainda, à data da 2.ª notificação, caso a primeira seja devolvida sem assinatura.

  Assim, e para estas situações, a emissão da certidão passa a estar dependente de procedimento manual (recolha da data da notificação) bem como das diligências a efectuar pelos serviços de finanças, uma vez que nos casos em que o Aviso de Recepção seja devolvido sem que a carta tenha sido entregue ou o Aviso assinado, deverá ser efectuada notificação pessoal ou nova notificação, também por carta registada com aviso de recepção.

  Desde Setembro de 2001 que estão a ser emitidas com Aviso de Recepção as Notificações de liquidações provenientes de declarações de correcção efectuadas pela fiscalização (DC's). Este procedimento estendeu-se posteriormente a todas as notificações que tenham por objecto actos ou decisões susceptíveis de alterar a situação tributária do

contribuinte, dando cumprimento ao estabelecido no Código de Procedimento e Processo Tributário.

Para efeitos de recolha da data de recepção da notificação, foi desenvolvida uma aplicação específica, disponível para todos os Serviços de Finanças, a qual, inclui ainda uma componente estatística, onde se pode visualizar o número de documentos emitidos com aviso de recepção e o nível de recolha da data de recepção de notificação, de forma a orientar as tarefas dos respectivos serviços e possibilitar um controlo por parte dos responsáveis ao nível das Direcções de Finanças e Serviços Centrais.

Quanto a incoerência da informação cadastral, razão também apontada como impeditiva da emissão da certidão, essas situações são residuais e vão sendo resolvidas à medida que são detectadas."

Sobre esta posição, o Tribunal entende referir o seguinte:

As regras definidas e referidas para as liquidações emitidas com aviso de recepção originam problemas no subsistema de controlo de pagamentos, na medida em que admitem a permanência indefinida de liquidações por cobrar sem que se verifique a emissão da respectiva certidão de dívida (por falta de recolha da data de notificação).

Sobre o facto do sistema admitir a emissão de certidões de dívida antes do final do prazo de pagamento voluntário a Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI esclarece que:

"O sistema admite a emissão de certidões de dívida antes do decurso do prazo de pagamento voluntário, nas situações em que é "forçado", nomeadamente nos casos de autodenúncia associados aos regimes de pagamento excepcional, de forma a evitar a exigibilidade de importâncias pagas nesses regimes. Estas situações foram mais evidentes no DL 248-A/2002, face aos procedimentos determinados pelo oficio-circulado n° 30.058, do Departamento de Cobrança;"

As principais dificuldades na recolha dos dados sobre pagamentos e anulações, no âmbito dos processos de execução fiscal, para o sistema central resultam da falta de uniformidade e compatibilidade de procedimentos e sistemas de informação, que geram problemas de desactualização e incorrecção dos registos e evidenciam desajustamentos na estrutura de controlo interno.

Estas situações denunciam a ausência ou insuficiência de controlos de validação e de mecanismos de alerta e segurança no sistema informático central, nomeadamente, para evitar a prescrição das dívidas tributárias e a caducidade das liquidações bem como a manutenção prolongada no tempo da situação das liquidações.

Existe, assim, a necessidade de introduzir melhorias significativas no processo de emissão e controlo da receita em execução fiscal, designadamente, para aumentar a integração dos sistemas de informação e a celeridade na recolha dos dados e para reforçar os subsistemas relativos à validação da informação.

A análise da informação do sistema central de impostos sobre o rendimento permitiu apurar um indicador desta necessidade. Segundo os dados, entre 1993 e 2001, ano de referência da auditoria, foram emitidas mais de 1,4 milhões de certidões de dívida, ascendendo a quantia exequenda a mais de 684,8 milhões de contos, nos quais se incluem 5,3 milhões de contos de liquidações que já não deveriam ter saldo por estarem associadas a códigos de situação correspondentes a cobrança ou anulação total.

- O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal, efectuado no sistema central apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local, Programa de Execuções Fiscais. Esses

desvios ficaram, essencialmente, a dever-se a desactualização no registo dos dados em ambos os sistemas, que se traduziram em dívidas:

◊ abatidas na aplicação local que ainda se encontravam activas no sistema central, por falta de integração, na base de dados central, das anulações ou dos pagamentos das dívidas.

Em sede de contraditório a Direcção de Serviços de Justiça Tributária da DGCI confirma que esta situação se deve "*essencialmente ao problema existente nas várias Direcções de Finanças relativamente ao sistema de recolha das guias Mod.82, ou, para sermos mais precisos, à sua não recolha ou não correcção das guias com erros*".

◊ remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem que essa alteração tivesse sido registada no sistema central;

◊ com pagamento ou anulação já registados no sistema central, sem que, no entanto, tivesse sido efectuada a actualização ao nível local.

Sobre a existência de desvios significativos verificados entre os sistemas central e local, a Direcção de Serviços de Cobrança confirma que os mesmos se devem a "falta de recolha dos pagamentos em execução fiscal, ao reconhecimento e integração no processo das anulações emitidas centralmente e que, na sua maioria, decorrem de liquidações correctivas".

Os resultados dos testes à aderência da situação da dívida nos dois sistemas mostraram um conjunto de erros que não permite assegurar a sua validade. Acresce que os dados registados nos sistemas informáticos só podem ser validados, com segurança, quando são associados a outra evidência disponível (documentação contida nos processos de execução fiscal).

No âmbito da legislação que regula as execuções fiscais, a aprovação de regimes excepcionais, que possibilitaram o pagamento em prestações e a redução de juros, sem que a sua implementação fosse precedida da criação ou adaptação de aplicações informáticas que permitissem o registo e o controlo dos dados de forma adequada, tem originado um nível significativo de incongruências e desactualizações da base de dados central.

Sobre este assunto, a Direcção de Serviços de Justiça Tributária da DGCI entendeu referir que:

> *"Relativamente à aprovação de regimes excepcionais sem a necessária adaptação dos sistemas informáticos, nunca a questão se levantou previamente, certamente dada a necessidade que há em manter uma certa discrição relativamente à questão destes diplomas, para evitar as consequências que tal circunstância tem nomeadamente na cobrança normal, com a sua divulgação antecipada. Mais até porque não seria fácil que qualquer aplicação informática fique à partida preparada para se adaptar às características de pagamento de diplomas que não se sabe como vêm a ser elaborados."*

Relativamente ao mesmo assunto, a Direcção de Serviços de Cobrança da mesma direcção-geral, afirma ser "coincidente o entendimento do Tribunal e da DSCIR quanto à desadequação das aplicações informáticas face aos regimes excepcionais de pagamento criados, nomeadamente os DL's 225/94 e 124/96, não sendo suficientes os procedimentos internos criados para colmatar tais lacunas."

Para além das conclusões de carácter genérico importa ainda destacar, como resultantes das verificações efectuadas, as seguintes observações específicas:

♦ Foram detectadas 21 falhas na sequência numérica das liquidações emitidas na sequência de pagamentos irregulares, estando em falta 2.588 registos.

Segundo informação prestada pela DGITA, esta situação resulta dos processos de liquidação por pagamento irregular ou por retenção na fonte apurada pela fiscalização atribuírem a respectiva numeração a partir do último número de liquidação constante da mesma tabela (a de notas de cobrança de liquidações de retenções na fonte).

Para eliminar deficiências deste tipo, devem ser formal e expressamente definidas todas as ordens sequenciais admitidas pelo sistema e não ser possível a existência de falhas em nenhuma delas.

- Foram detectados 33.503 registos repetidos devido à reactivação de reembolsos que haviam sido cancelados.

- Das 7.549.047 liquidações com nota de cobrança paga, o sistema registava 6.625.697 (72,8%) como tendo sido pagas dentro do prazo limite de pagamento, 922.734 (10,1%) como tendo sido pagas após o termo desse mesmo prazo mas antes da emissão da certidão de dívida pelo sistema, 611 como tendo sido pagas com cheques inválidos mas cuja situação tinha sido regularizada e cinco que aguardavam, na altura, a validação do pagamento. Apesar do número total das notas de cobrança pagas representar 82,9% do total de notas de cobrança emitidas, os 1.058.209,2 milhares de contos cobrados correspondem apenas a 39,9% do valor total liquidado.

- O sistema central não associa o local de cobrança e a data de pagamento, em execução fiscal, à liquidação respectiva, apesar de recolher e registar essa informação, imputando, na prática, a cobrança à área fiscal registada como sendo a da residência ou domicílio fiscal do devedor. Assim, as liquidações com local e data de pagamento correspondem às notas de cobrança pagas no prazo, ou fora do prazo mas antes da instauração da execução fiscal, e as outras, sem registo de local ou data de pagamento, a notas de cobrança sem pagamento, às certidões de dívida emitidas, pagas ou anuladas e às anulações de liquidações.

  Contudo, verificou-se que existem 1.258 liquidações com indicação de local de pagamento (nos CTT ou em tesourarias de finanças) que no sistema se encontram com códigos de situação de execução fiscal. Foi possível apurar que, pelo menos em 1.048 casos, se referem a situações de pagamentos efectuados antes da emissão da certidão de dívida, mas que, por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão do respectivo título executivo.

  Em sede de contraditório, a DGITA confirma a não associação entre o local de cobrança e a data de pagamento à liquidação respectiva, alegando, contudo que:

  > *"(...) essa informação existe e está registada na estrutura de dados de documentos de pagamentos em execução fiscal (Guias mod. 82), e não poderá estar registada na liquidação uma vez que para uma mesma liquidação poderão existir vários pagamentos efectuados em diversas datas.*
  >
  > *As estruturas de dados implementadas, permitem saber, sempre e para cada liquidação, quais os pagamentos que existem e em que local e data foram pagos".*

- Desde a criação do imposto, a SIBS tem sido a entidade interveniente na respectiva cobrança a obter melhor resultado na média de dias existente entre o pagamento e a recolha de informação, com uma média de três dias, e as instituições de crédito as entidades que apresentam pior resultado com uma média de noventa e nove dias entre o pagamento e a recolha. No entanto, é de realçar que na recolha da informação de cobranças efectuadas nas instituições de crédito, nas tesourarias de finanças e nos CTT se tem verificado significativas melhorias, a partir de

1996. Em 2001, o tempo médio para a recolha registado nos CTT foi de cinco dias, nas instituições de crédito de quatro dias e nas tesourarias de finanças de quinze dias.

- Nas liquidações totalmente pagas, permanece no sistema um valor total em dívida negativo (1.220.838.181$00), resultante da existência de 24.367 certidões em que o valor de imposto e juros em dívida é negativo. No entanto, destas, 23.652 (97,1%) são superiores ao valor negativo de 1.000$00 e apenas 140 são inferiores ao valor negativo de 5.000$00 (0,57%). Nos casos analisados, esta situação resultou do facto do sistema registar os juros de mora que foram pagos mas que não estavam incluídos na liquidação inicial, como valor em dívida negativo.

- Foram apuradas divergências nos valores de liquidações emitidas em 2001 e do valor da dívida exequenda obtida através do tratamento dos ficheiros recebidos, face aos valores de liquidação prévia e do saldo final inscritos nas tabelas de execução orçamental da receita de 2001, produzida pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF).

  O tratamento da informação recebida permitiu apurar que os valores de liquidações de IRS, IRC, juros compensatórios e juros de mora em 2001 foram de, respectivamente, 167.114.052.873$00, 180.053.191.612$00, 16.358.832.422$00 e 2.718.622.278$00. A tabela anual de execução orçamental apresenta pequenas divergências face a este apuramento quanto a IRS, IRC e juros compensatórios, mas regista mais 50.095.564$00 do que o valor apurado de juros de mora. As divergências verificadas resultam, no IRS, no IRC e nos juros compensatórios, de arredondamentos efectuados na transição de escudos para euros, e, no caso dos juros de mora, na sequência de pagamentos efectuados através de guias de pagamento em prestações.

  O valor total por cobrar de impostos sobre o rendimento e respectivos juros ascendia, no final de 2001, segundo as tabelas de execução orçamental da receita, a 797,4 milhões de contos. Os procedimentos implementados e a constatação de que existem documentos de cobrança ainda não recolhidos, permitem concluir que o valor em dívida será certamente inferior a 703,1 milhões de contos, dos quais 679,5 milhões provenientes de 478.629 liquidações já em fase executiva e 23,6 milhões de 5.274 notas de cobrança.

  Refira-se ainda que parte significativa desta dívida foi objecto de reclamação graciosa ou de impugnação judicial e que se tem vindo a constatar a anulação de parte também significativa da dívida reclamada ou impugnada, não devendo, por isso, assumir-se o valor em dívida como sendo susceptível de cobrança quase integral.

- A falta de aderência entre a informação registada nas bases de dados central e local foi causada por:

  - Desactualização do cadastro, ao nível do sistema central, atribuindo a certidão de dívida a área local diferente da correspondente à efectiva residência ou domicilio fiscal do contribuinte.

    A Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI, alega que "a emissão das certidões de dívida faz-se para a residência ou sede do contribuinte à data da sua emissão, pelo que quaisquer situações apuradas não deverão ser imputadas à DGCI".

    Sobre esta questão, a Direcção de Serviços de Justiça Tributária, da mesma direcção-geral também se pronunciou:

    "Quanto à questão da emissão da certidão de dívida para Serviço de Finanças diverso do domicílio do devedor, tem vindo esta Direcção de Serviços a alertar a Direcção de Serviços de Cobrança para este problema que deverá ser resolvido na sua origem, ou

seja, no serviço emissor das certidões de dívida em conjunto com a Direcção de Serviços de Cadastro".

O Tribunal recomenda que as certidões de dívida sejam enviadas para a morada actualizada do contribuinte, devendo para isso serem tomadas as providências necessárias.

◊ Falta de actualização da aplicação local (Programa de Execuções Fiscais), nomeadamente, nos processos cuja análise permitiu concluir que a fase efectiva em que se encontravam era a constante da base de dados central. Em sede de contraditório, a DGCI confirmou esta observação, atribuindo-a também ao "largo período de tempo que tem mediado entre a emissão da Certidão de Dívida e a remessa ao Serviço de Finanças da mesma, que até esta data, não obstante o prometido pela Direcção de Serviços de Cobrança, ainda não se conseguiu ultrapassar".

O Programa de Execuções Fiscais não actualiza automaticamente as diversas fases do processo, necessitando da intervenção do operador para a mudança de fase, mesmo quando são extraídos documentos que o próprio programa 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 programa são a instauração, a citação e o abatimento (que pode ocorrer por cobrança ou por anulação parcial ou total). Nestas circunstâncias, a falta de actualização da aplicação local varia desde a omissão pontual ou o 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.

Outra razão para a desactualização consiste na falta de documento de suporte para o serviço de finanças efectuar a alteração da fase do processo, apesar deste já ter conhecimento do facto gerador dessa alteração.

◊ Desactualizações e incongruências da base de dados central em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.

A Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI refere que:

"Esta Direcção de Serviços concorda com a afirmação de que existem desactualizações da base de dados central em resultado dos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais. Contudo, é nossa convicção que o último desses diplomas provocará menos danos no sistema central que os anteriores".

♦ Em caso de anulação parcial do valor liquidado com pagamento da parte restante (ou vice-versa), o código que fica registado no sistema não reflecte a situação de facto (coexistência de pagamento e de anulação parciais) mas apenas o último facto ocorrido (pagamento ou anulação), afectando a qualidade dessa informação.

♦ Não foi adoptado procedimento uniforme pelos serviços de finanças que foram objecto da auditoria do Tribunal, relativamente aos requerimentos para pagamento em prestações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro (diploma que regula o pedido de pagamento em prestações efectuado após o decurso do período de pagamento voluntário e

antes da instauração do processo de execução fiscal). Verificou-se que a instauração de processos de execução fiscal ou antecedia a decisão sobre o pedido de pagamento em prestações ou só era efectuada após decisão de indeferimento desse pedido.

Apresentam-se seguidamente as recomendações que, a serem atendidas, o Tribunal de Contas espera que contribuam para superar as deficiências detectadas na qualidade da informação que foi objecto desta acção.

- Deverá ser integrado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento um módulo de contabilização que assegure a prestação de informação fiável e tempestiva para a Conta Geral do Estado; esse módulo deve conter a programação dos critérios e das regras de contabilização de forma objectiva e a determinação do período de contabilização mínimo obrigatório, prazos para registo da informação original e da informação definitiva relativa a cada período e processo de autonomização contabilística das alterações à informação original.

  Para ser possível cumprir esta recomendação, a recolha de dados para o sistema central de impostos sobre o rendimento deverá ser efectuada, com garantia de fiabilidade e segurança, até 15 dias após o período mensal da ocorrência dos factos.

  Para o efeito, a recolha da informação sobre cobranças e anulações efectuados em processos de execução fiscal deve incluir todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação dos respectivos documentos de cobrança e de anulação.

- O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida na área das execuções fiscais continua a ser necessário, para exercer um controlo prévio e rigoroso da situação das dívidas, por parte dos serviços que liquidaram as receitas e que emitiram as respectivas certidões, que assegure a efectividade das mesmas (serem devidas e não estarem cobradas nem anuladas). A existência de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresentasse dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e da possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitiria opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e a rentabilização dos recursos existentes.

  Sobre esta recomendação a DGCI informa o seguinte:

  > *"O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade informática na área das execuções fiscais tem vindo a efectuar-se dentro das limitações orçamentais existentes e impostas pelas condições existentes tanto a nível pessoal como material nos serviços locais e centrais, mas, não obstante estas dificuldades, o SEF (Sistema de Execuções Fiscais) já se encontra, nesta data, implementado em cerca de 150 Serviços Locais de Finanças, representando cerca de 40% do total".*

  Os sistemas de apoio a que o Tribunal se refere não incluem o SEF porque este se destina ao registo da informação relativa ao processo executivo.

- A modernização do equipamento informático existente nos serviços locais deve constituir uma clara prioridade desta área, na medida em que traria benefícios significativos para a operacionalidade desses serviços, nomeadamente, diminuindo a duração dos processos de execução fiscal.

- Os serviços de finanças deverão dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, devendo a Administração Fiscal definir os procedimentos necessários para o efeito.

2.7 – Evolução da receita cobrada

Com vista à análise comparativa da receita prevista com a cobrada, elaborou-se o quadro seguinte, no qual se evidenciam, por capítulos do classificador económico das receitas públicas, os desvios verificados entre a previsão e a execução orçamental. Os valores apresentados são os constantes da Conta Geral do Estado.

(Valores em escudos)

Designação	Orçamento Final			Execução			Diferença		Taxa de Execução
	Valor	%	%	Valor	%	%	Valor	%	
RECEITAS CORRENTES	**5.659.971.116.000,0**	**100,0**	**58,6**	**5.555.631.263.204,0**	**100,0**	**61,1**	**-104.339.852.796,0**	**-1,8**	**98,2**
Impostos directos	2.275.500.000.000,0	40,2	23,6	2.272.988.381.014,0	40,9	25,0	-2.511.618.986,0	-0,1	99,9
Impostos indirectos	3.014.985.458.000,0	53,3	31,2	2.975.726.402.293,0	53,6	32,7	-39.259.055.707,0	-1,3	98,7
Taxas, multas e outras penalidades	70.361.909.000,0	1,2	0,7	73.756.158.286,0	1,3	0,8	3.394.249.286,0	4,8	104,8
Rendimentos da propriedade	101.054.859.000,0	1,8	1,0	80.981.947.010,5	1,5	0,9	-20.072.911.989,5	-19,9	80,1
Transferências	76.382.083.000,0	1,3	0,8	57.548.565.553,0	1,0	0,6	-18.833.517.447,0	-24,7	75,3
Venda de bens e serviços correntes	60.924.610.000,0	1,1	0,6	55.392.442.945,0	1,0	0,6	-5.532.167.055,0	-9,1	90,9
Outras receitas correntes	60.762.197.000,0	1,1	0,6	39.237.366.102,5	0,7	0,4	-21.524.830.897,5	-35,4	64,6
RECEITAS DE CAPITAL	**3.647.936.576.000,0**	**100,0**	**37,8**	**3.302.098.952.041,0**	**100,0**	**36,3**	**-345.837.623.959,0**	**-9,5**	**90,5**
Venda de bens de investimento	11.111.055.000,0	0,3	0,1	4.512.485.331,0	0,1	0,0	-6.598.569.669,0	-59,4	40,6
Transferências	48.330.936.000,0	1,3	0,5	33.901.878.569,0	1,0	0,4	-14.429.057.431,0	-29,9	70,1
Activos financeiros	400.761.928.000,0	11,0	4,1	95.692.913.653,0	2,9	1,1	-305.069.014.347,0	-76,1	23,9
Passivos financeiros	3.157.496.838.000,0	86,6	32,7	3.128.349.287.608,0	94,7	34,4	-29.147.550.392,0	-0,9	99,1
Outras receitas de capital	30.235.819.000,0	0,8	0,3	39.642.386.880,0	1,2	0,4	9.406.567.880,0	31,1	131,1
Recursos próprios comunitários	39.187.200.000,0	100,0	0,4	36.283.543.790,0	100,0	0,4	-2.903.656.210,0	-7,4	92,6
Reposições não abatidas nos pagam.	65.822.294.000,0	100,0	0,7	53.635.452.617,0	100,0	0,6	-12.186.841.383,0	-18,5	81,5
Contas de ordem	246.155.849.000,0	100,0	2,5	147.332.201.006,0	100,0	1,6	-98.823.647.994,0	-40,1	59,9
Total	**9.659.073.035.000,0**	**100,0**	**100,0**	**9.094.981.412.658,0**	**100,0**	**100,0**	**-564.091.622.342,0**	**-5,8**	**94,2**

Como se observa, o total geral da receita líquida cobrada em 2001 ficou aquém do valor orçamentado em 564,1 milhões de contos (-5,8%), verificando-se taxas de execução inferiores a 100% em todos os capítulos com excepção dos de "Taxas, multas e outras penalidades" e "Outras receitas de capital", em que os valores cobrados superaram os previstos. Destaque-se que o capítulo "Activos financeiros" foi o que registou a mais baixa taxa de execução (apenas 23,9%).

Dada a importância que a receita fiscal assume, apresenta-se de seguida a comparação entre a receita prevista e a cobrada dos principais impostos, observando-se que apenas o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos registaram cobranças superiores ao previsto.

(Valores em escudos)

Designação	Previsão	Execução	Diferença		Taxa de Execução
			Valor	%	
Impostos directos	**2.275.500.000.000,0**	**2.272.988.381.014,0**	**-2.511.618.986,0**	**-0,1**	**99,9**
Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares	1.448.000.000.000,0	1.436.147.301.951,0	-11.852.698.049,0	-0,8	99,2
Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas	807.000.000.000,0	817.368.227.633,0	10.368.227.633,0	1,3	101,3
Restantes impostos directos	20.500.000.000,0	19.472.851.430,0	-1.027.148.570,0	-5,0	95,0
Impostos indirectos	**3.014.985.458.000,0**	**2.975.726.402.293,0**	**-39.259.055.707,0**	**-1,3**	**98,7**
Imposto Sobre o Valor Acrescentado	1.832.000.000.000,0	1.797.520.098.213,0	-34.479.901.787,0	-1,9	98,1
Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos	430.000.000.000,0	430.215.962.053,0	215.962.053,0	0,1	100,1
Imposto Automóvel	241.000.000.000,0	239.215.453.422,0	-1.784.546.578,0	-0,7	99,3
Imposto do Selo	230.000.000.000,0	229.673.520.417,0	-326.479.583,0	-0,1	99,9
Imposto de Consumo Sobre o Tabaco	216.000.000.000,0	213.579.021.329,0	-2.420.978.671,0	-1,1	98,9
Restantes impostos indirectos	65.985.458.000,0	65.522.346.859,0	-463.111.141,0	-0,7	99,3
Total	**5.290.485.458.000,0**	**5.248.714.783.307,0**	**-41.770.674.693,0**	**-1,4**	**99,2**

No próximo quadro apresentam-se as taxas de execução registadas face aos orçamentos inicial e final. Conforme se observa, o aumento verificado no total do orçamento final ficou a dever-se, essencialmente, à alteração do valor dos "Passivos Financeiros", que passaram de 2.141,8 para 3.157,5 milhões de contos (+47,4%). No que respeita à receita fiscal foram introduzidas alterações orçamentais no sentido da redução do orçamento inicial (de 5.638,1 para 5.290,5 milhões de contos), o que permitiu uma aproximação dos valores da execução aos valores do orçamento final.

(Valores em escudos)

Designação	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de execução	
				OE inicial	OE final
RECEITAS CORRENTES	**6.052.511.454.000,0**	**5.659.971.116.000,0**	**5.555.631.263.204,0**	**91,8**	**98,2**
Impostos directos	2.415.800.000.000,0	2.275.500.000.000,0	2.272.988.381.014,0	94,1	99,9
Impostos indirectos	3.222.295.532.000,0	3.014.985.458.000,0	2.975.726.402.293,0	92,3	98,7
Taxas, multas e outras penalidades	89.133.251.000,0	70.361.909.000,0	73.756.158.286,0	82,7	104,8
Rendimentos da propriedade	137.254.859.000,0	101.054.859.000,0	80.981.947.010,5	59,0	80,1
Transferências	79.850.193.000,0	76.382.083.000,0	57.548.565.553,0	72,1	75,3
Venda de bens e serviços correntes	68.761.736.000,0	60.924.610.000,0	55.392.442.945,0	80,6	90,9
Outras receitas correntes	39.415.883.000,0	60.762.197.000,0	39.237.366.102,5	99,5	64,6
RECEITAS DE CAPITAL	**2.743.240.059.000,0**	**3.647.936.576.000,0**	**3.302.098.952.041,0**	**120,4**	**90,5**
Venda de bens de investimento	40.760.302.000,0	11.111.055.000,0	4.512.485.331,0	11,1	40,6
Transferências	70.575.747.000,0	48.330.936.000,0	33.901.878.569,0	48,0	70,1
Activos financeiros	452.275.508.000,0	400.761.928.000,0	95.692.913.653,0	21,2	23,9
Passivos financeiros	2.141.817.726.000,0	3.157.496.838.000,0	3.128.349.287.608,0	146,1	99,1
Outras receitas de capital	37.810.776.000,0	30.235.819.000,0	39.642.386.880,0	104,8	131,1
Recursos próprios comunitários	39.187.200.000,0	39.187.200.000,0	36.283.543.790,0	92,6	92,6
Reposições não abatidas nos pagam.	49.091.997.000,0	65.822.294.000,0	53.635.452.617,0	109,3	81,5
Contas de ordem	234.490.281.000,0	246.155.849.000,0	147.332.201.006,0	62,8	59,9
Total	**9.118.520.991.000,0**	**9.659.073.035.000,0**	**9.094.981.412.658,0**	**99,7**	**94,2**

No quadro abaixo apresenta-se o desdobramento por totais de capítulos da receita líquida cobrada nos dois últimos anos, bem como a respectiva variação em valores absolutos e percentuais.

(Valores em escudos)

Designação	2000		2001		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
RECEITAS CORRENTES	**5.401.430.341.965,0**	**64,5**	**5.555.631.263.204,0**	**61,1**	**154.200.921.239,0**	**2,9**
Impostos directos	2.268.697.718.515,0	27,1	2.272.988.381.014,0	25,0	4.290.662.499,0	0,2
Impostos indirectos	2.881.592.241.252,0	34,4	2.975.726.402.293,0	32,7	94.134.161.041,0	3,3
Taxas, multas e outras penalidades	66.674.300.014,0	0,8	73.756.158.286,0	0,8	7.081.858.272,0	10,6
Rendimentos da propriedade	85.577.707.914,0	1,0	80.981.947.010,5	0,9	-4.595.760.903,5	-5,4
Transferências	36.878.001.900,0	0,4	57.548.565.553,0	0,6	20.670.563.653,0	56,1
Venda de bens e serviços correntes	53.585.328.149,0	0,6	55.392.442.945,0	0,6	1.807.114.796,0	3,4
Outras receitas correntes	8.425.044.221,0	0,1	39.237.366.102,5	0,4	30.812.321.881,5	365,7
RECEITAS DE CAPITAL	**2.707.488.151.878,0**	**32,3**	**3.302.098.952.041,0**	**36,3**	**594.610.800.163,0**	**22,0**
Venda de bens de investimento	17.999.039.633,0	0,2	4.512.485.331,0	0,0	-13.486.554.302,0	-74,9
Transferências	24.193.302.491,0	0,3	33.901.878.569,0	0,4	9.708.576.078,0	40,1
Activos financeiros	483.263.670.553,0	5,8	95.692.913.653,0	1,1	-387.570.756.900,0	-80,2
Passivos financeiros	2.062.844.359.497,0	24,6	3.128.349.287.608,0	34,4	1.065.504.928.111,0	51,7
Outras receitas de capital	119.187.779.704,0	1,4	39.642.386.880,0	0,4	-79.545.392.824,0	-66,7
Recursos próprios comunitários	40.932.121.260,0	0,5	36.283.543.790,0	0,4	-4.648.577.470,0	-11,4
Reposições não abatidas nos pagam.	95.768.298.632,0	1,1	53.635.452.617,0	0,6	-42.132.846.015,0	-44,0
Contas de ordem	127.867.686.725,0	1,5	147.332.201.006,0	1,6	19.464.514.281,0	15,2
Total	**8.373.486.600.460,0**	**100,0**	**9.094.981.412.658,0**	**100,0**	**721.494.812.198,0**	**8,6**

Como se observa, o total geral da receita registou em 2001 um acréscimo relativamente ao ano anterior de 721,5 milhões de contos, ou seja, mais 8,6%. Para esta variação contribuíram principalmente os "Passivos Financeiros" que superaram o valor do ano anterior em 1.065,5 milhões de contos (51,7%). É ainda de referir que os capítulos pertencentes às receitas de capital registaram na maioria decréscimos, sendo de destacar o capítulo dos "Activos Financeiros", que teve uma redução de 387,6 milhões de contos (-80,2%).

Na classe das receitas correntes verificou-se um aumento de 2,9% relativamente ao ano anterior, apesar de se ter verificado um acréscimo de 365,7% no capítulo "Outras receitas correntes". De salientar que este capítulo representa apenas 0,7% do total da classe.

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), regulamentado 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 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	110 271 489 092,00	35 705 051,00	110 235 784 041,00
Negócios Estrangeiros	77 895 637 820,00	660 163 094,00	77 235 474 726,00
Equipamento Social	223 930 557 630,00	1 930 435 136,00	222 000 122 494,00
Defesa Nacional	379 389 206 859,00	10 897 636 198,00	368 491 570 661,00
Administração Interna	274 745 263 989,00	1 099 224 313,00	273 646 039 676,00
Finanças	4 212 610 375 792,00	31 560 187 581,00	4 181 050 188 211,00
Economia	116 434 950 947,00	70 626 828,00	116 364 324 119,00
Trabalho e Solidariedade	527 997 081 021,00	144 239 224,00	527 852 841 797,00
Justiça	104 853 030 921,00	49 969 429,00	104 803 061 492,00
Planeamento	36 595 230 478,00	7 338 050,00	36 587 892 428,00
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	123 459 445 243,00	519 285 940,00	122 940 159 303,00
Educação	1 348 119 906 015,00	1 207 094 308,00	1 346 912 811 707,00
Saúde	1 036 477 251 489,00	1 285 693 861,00	1 035 191 557 628,00
Ambiente e Ordenamento do Território	468 790 738 405,00	178 195 237,00	468 612 543 168,00
Cultura	43 276 839 243,00	55 774 111,00	43 221 065 132,00
Ciência e Tecnologia	28 295 900 392,00	58 409 244,00	28 237 491 148,00
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 748 245 133,00	50 297 378,00	7 697 947 755,00
Juventude e do Desporto	23 946 532 587,00	45 995 415,00	23 900 537 172,00
Total	**9 144 837 683 056,00**	**49 856 270 398,00**	**9 094 981 412 658,00**

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 ascendeu a 9.094.981.412.658$00, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 9.144.837.683.056$00, deduzido de 49.856.270.398$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (49.684.049.125$00) e em 2002 (172.221.273$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, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal 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.

Em 2001, tal como nos anos anteriores, não estava instituído qualquer procedimento na contabilidade pública que permitisse o levantamento sistemático dessas situações. Assim, na Conta, não existem dados sobre o montante dos encargos de anos anteriores pagos por conta do OE/2001, nem sobre os encargos transitados para o ano seguinte, designadamente sobre os encargos em dívida (vencidos) que não foram pagos por insuficiente dotação orçamental ou outro motivo.

Em 2002, antecipando o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 16-A/2002 (primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2002), para a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos do Estado, foi criada uma actividade (1.98 - "Despesas de anos anteriores") para identificar *"os compromissos assumidos em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido para 2002, por conta do Orçamento do Estado deste ano"*, sem, todavia, permitir distinguir os encargos que transitaram de 2001 já em dívida e sem discriminar o ano a que respeitam esses compromissos[1].

No quadro seguinte evidenciam-se, de acordo com informação prestada pela DGO e que apresentava algumas lacunas, os pagamentos efectuados, em 2002, por conta dessa actividade, pelos serviços integrados do Estado, que totaliza 382,2 milhões de contos[2]. Na sua resposta, a DGO salienta que essa informação tem *"(...) carácter provisório, uma vez que estão em curso as operações visando o encerramento da Conta Geral do Estado para 2002"*.

É legitimo admitir que a maior parte desse montante diga respeito a encargos assumidos em 2001 e que transitaram em dívida para 2002, embora a informação existente não permita esse apuramento, nem esteja assegurado que todos os organismos registaram tais pagamentos na referida actividade 1.98 – "Despesas de anos anteriores"[3].

[1] *(Nota alterada após a resposta da DGO)* Refira-se que, para a execução orçamental de 2003, foi criada uma classificação económica (sub-alínea) para distinguir "o pagamento de dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para 2003", do pagamento dos restantes encargos.

[2] Relativamente aos serviços e fundos autónomos, essa informação indica o montante de 79,7 milhões de contos.

[3] Os valores aqui referidos, situando-se numa perspectiva temporal e de análise diferente dos apontados no *"Relatório da Comissão para a Análise das Contas Públicas"*, não são obviamente comparáveis.

Quadro III.2 – Pagamentos, em 2002, por conta da Actividade 1.98, "Despesas de anos anteriores" – serviços integrados

(em contos)

Ministério	Despesas de anos anteriores	Estrutura (%)
Encargos Gerais do Estado	531 666,7	0,1
Finanças, das quais:	79 728 951,6	20,9
• Despesas com pessoal - Segurança social	*36 961 711,2*	*9,7*
• Aquisição de bens e serviços correntes	*14 902 772,7*	*3,9*
• Subsídios	*13 964 173,3*	*3,7*
• Transferências correntes (sem administr. públicas)	*12 098 461,3*	*3,2*
Defesa Nacional	15 145 158,6	4,0
Negócios Estrangeiros	3 956 244,9	1,0
Administração Interna, das quais	32 505 204,1	8,5
• Despesas com pessoal - Segurança social	*28 859 313,6*	*7,6*
Justiça	10 220 008,8	2,7
Economia	1 166 459,0	0,3
Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	520 644,2	0,1
Educação	25 878 563,7	6,8
Ciência e Ensino Superior	546 297,7	0,1
Cultura	24 352,4	…
Saúde, das quais:	202 598 163,3	53,0
• Transferências correntes para SFA	*202 545 549,0*	*53,0*
Segurança Social e Trabalho	80 354,8	…
Obras Públicas, Transportes e Habitação	25 146,1	…
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	172 219,4	…
Investimentos do Plano	9 127 778,3	2,4
Total	**382 227 213,5**	**100,0**

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

No pagamento de encargos transitados para 2002, destacam-se os Ministérios: da Saúde, representando 53% do total, em resultado essencialmente de transferências para os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, que deveriam ter sido efectuadas por conta do(s) respectivo(s) Orçamento(s) do Estado (202,5 milhões de contos); das Finanças (79,7 milhões de contos); e da Administração Interna (32,5 milhões de contos).

Os pagamentos de "despesas de anos anteriores", especialmente quando esteja disponível informação sobre os "encargos em dívida transitados para o ano seguinte", pelas suas consequências quanto ao rigor e transparência das contas públicas, deveriam ser evidenciados na Conta Geral do Estado.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, conforme se tem vindo a evidenciar nos Pareceres do Tribunal verifica-se, designadamente nos casos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do porte pago, a liquidação de tais encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2001:

- De acordo com a informação constante do relatório da auditoria à situação financeira do SNS, aprovado pelo Tribunal[1], que destaca a falta de fiabilidade dos elementos económico-financeiros residentes nas bases de dados das instituições integradas no SNS, o défice do exercício de 2001 do SNS ascendeu a 256,5 milhões de contos[2], a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores (345,2 milhões de contos).

  Em 2001, foram regularizadas responsabilidades no montante de 290,0 milhões de contos, à margem do orçamento, ascendendo, por esse facto, o défice acumulado, em 31/12/2001, a 311,7 milhões de contos.

- Relativamente ao porte pago, de acordo com a informação prestada pelo Instituto da Comunicação Social, em 2001, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 33,0% (914,6 milhares de contos) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (2.773,4 milhares de contos), tendo, no último quinquénio, essa percentagem variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). O montante da dívida acumulada aos CTT, e por estes confirmada, em 31/12/2001 ascendia a 4.154,0 milhares de contos[3], o que representa uma redução de 1.413,2 milhares de contos (-25,4%) relativamente à dívida acumulada em 31/12/2000.

  Tal deveu-se ao facto de, em 2001, ter sido regularizada, à margem do orçamento, por operações específicas do tesouro[4], parte da dívida contraída até 31/12/1999, no montante de 3.272 milhares de contos (1.449,8 milhares de contos relativos a 1998 e 1.822,2 milhares de contos referentes a 1999).

Continua-se, assim, a verificar 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 específicas do tesouro 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 SIC[5] (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, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos). Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2001, a

[1] Relatório de auditoria n.º 10/03-2.ªS, de 10 de Abril.

[2] Inclui 1,2 milhões de contos relativos a despesa não relevada na contabilidade.

[3] Dos quais 69,7 milhares de contos relativos a 1999, 2.225,5 milhares de contos respeitantes a 2000 e 1.858,8 referentes a 2001.

[4] Cfr. ponto 6.6.3.2.13.

[5] SIC - Sistema de Informação Contabilística, concebido para os serviços dotados de autonomia administrativa e estruturado de acordo com o art.º 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Cfr. alínea a) do ponto 3.2.).

obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, não se aplica às verbas consignadas no Orçamento do Estado a:

- "Investimentos do Plano", desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem;
- Despesas de funcionamento dos serviços sociais, Fundo de Apoio ao Estudante, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior,
- Outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos constante dos sucessivos decretos-lei que estabelecem anualmente as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março (aprovou essas normas para 2001), 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".*

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado, salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem, no total das reposições não abatidas, as que resultam: i) de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e ii) de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos). Nos últimos cinco anos, as reposições apresentaram a seguinte evolução:

		milhares de contos
1997	108.949	"
1998	67.590	"
1999	61.396	"
2000	95.768	"
2001	53.635	"

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, 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 Orçamento do Estado) e destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas. Além das verbas requisitadas propositadamente em excesso para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, podem os serviços e fundos autónomos, nos termos do mencionado art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, transitar como saldo de gerência em posse do serviço determinadas verbas orçamentais requisitadas em excesso, designadamente as referentes ao Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" – questões que se analisam em seguida.

c) Sobrevalorização da "despesa paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à abertura de créditos especiais ou a transitar como saldo de gerência para o 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 14 do art.º 5.º da Lei do Orçamento do Estado para 2001, autorizou o Governo a:

> *"Transferir para o Orçamento de 2001 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 verbas requisitadas e não utilizadas ser superiores aos pagamentos efectuados no ano.

Relativamente aos montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 1997 a 2001: (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, e a sua distribuição por (3) capítulo 50 – "Investimentos do Plano"; (4) Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar, e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos.

(em milhares de contos)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas				$\frac{(2)}{(1)}\times 100$
		Total (2)	Cap.º 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)	
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	498	47,6
2001	53 635	36 730	1 540	35 190	0	68,5

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.

Dada a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, variando entre 47,6% e 77,1% nos últimos 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 da abertura de créditos especiais.

Estes créditos especiais totalizaram 36.730 milhares de contos em 2001, representando os saldos respeitantes à lei de programação militar 95,8% e as reposições de saldos do Cap.º 50 - "Investimentos do Plano" 4,2%.

Dos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas relativos ao Cap.º 50, destacam-se os afectos à Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde (344 mil contos), à Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (265 mil contos), ao Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (204 mil contos) e ao Instituto de Investigação das Pescas e do Mar (193 mil contos), que representam 65,3% do total.

Relativamente às verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50, além do mecanismo da requisição de verbas orçamentais para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, a partir de 2000 foi permitido outro procedimento susceptível de aumentar a requisição de verbas orçamentais em excesso. Assim, tal como no ano anterior, o já referido art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, estabelece que: *"O disposto no n.º 9 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro*[1]*, não se aplica às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: (...) Despesas referentes a «Investimentos do Plano» desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem, transitando como saldos de gerência na posse dos serviços"*, para a sua integração no orçamento privativo do organismo no ano seguinte.

Destaca-se que o classificador económico das receitas dos serviços e fundos autónomos não distingue a proveniência dos saldos de gerência transitados, isto é, não distingue o saldo de verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas do saldo de receitas próprias, pelo que se recomenda a obrigatoriedade dessa distinção. Assim, os dados das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos constantes da Conta Geral do Estado não permitem quantificar o montante de verbas orçamentais requisitadas em excesso ao abrigo da citada disposição.

Como exemplo das consequências do procedimento permitido por aquela disposição, veja-se o caso do Instituto Nacional do Desporto, conforme se analisa no Capítulo V (ponto 5.4.2) que, no âmbito da execução do PIDDAC, requisitou verbas em excesso do OE/2000 (549.432 contos, tendo utilizado, em 2001, apenas 15.832 contos) e do OE/2001 (714.589 contos), ascendendo a 1.248.189 contos as verbas orçamentais transitadas para 2002, como saldo de gerência em posse do serviço.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou, agora, para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no seu relatório sobre a Conta Geral do Estado.

[1] Essa disposição do Decreto-Lei n.º 459/82 (revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas represtinado pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental), estabelece a obrigatoriedade da reposição dos saldos das verbas orçamentais, requisitadas e não utilizadas, incluindo as destinadas a "Investimentos do Plano", até 14 de Fevereiro do ano seguinte.

d) Subavaliação (ou sobrevalorização) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças para operações de tesouraria

À semelhança de anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2001, no seu art.º 67.º, veio permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes do OE/2001 inscritas no Cap.º 60 - "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 30 de Junho de 2002 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2002).

A transferência de verbas orçamentais para contas do Tesouro (contas de "Saldos do Cap.º 60 do OE/2001") ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa do OE/2001 em 3.928,5 milhares de contos.

e) Transferências para a Segurança Social em espécie

Por força da Lei de Bases da Segurança Social, incumbem ao Estado determinadas obrigações em matéria de financiamento das prestações da segurança social no âmbito dos regimes não contributivos, fracamente contributivos e da acção social.

Em anos anteriores, tal financiamento concretizou-se exclusivamente através de transferências correntes do Orçamento do Estado (Ministério do Trabalho e Solidariedade) para o Orçamento da Segurança Social, tendo para o efeito sido inscritas as correspondentes dotações orçamentais.

No Orçamento de 2001, porém, e ao abrigo da alínea e) do n.º 3 do art.º 61º da respectiva Lei, o valor que se encontrava inicialmente inscrito nessas rubricas de transferências correspondia às necessidades de financiamento previsíveis para o ano em questão, deduzido do valor dos títulos a transferir referido na citada norma (43,31 milhões de contos)[1].

O procedimento previsto na LOE permitiu, assim, diminuir a despesa corrente em montante igual ao valor dos títulos transferidos para a segurança social, já que a correspondente transferência se concretizou, nessa parte, em espécie, e não em termos de fluxos financeiros como uma dotação orçamental susceptível de ser directamente utilizada na finalidade prevista na referida Lei de Bases, de acordo com as regras previstas de Contabilidade Pública. Assim, o Orçamento do Estado, como previsão de fluxos em numerário de todas as receitas e despesas, ao não compreender a inscrição da despesa em questão pelo seu valor integral, cria uma situação de desorçamentação e consequente subavaliação do défice orçamental, por violação do disposto no artigo 3º da Lei n.º 6/91, então vigente.

[1] Cfr. ponto 12.3.4.1.

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 (autonomia administrativa)

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística) e do SIC/PIDDAC[1], 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[2].

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"*.

Em 2001, estavam integrados no SIC, para o processamento das despesas de funcionamento, 199 organismos com autonomia administrativa e 79 processavam as suas despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" através do SIC/PIDDAC.

O quadro seguinte evidencia o número de serviços (anteriormente serviços simples ou com autonomia administrativa) integrados no SIC para o processamento das despesas de funcionamento, por Ministério, comparando-se o número de serviços integrados face ao universo dos serviços.

Refira-se que em virtude de alteração na estrutura orgânica do Governo entre 2000 e 2001, para permitir efectuar comparações, ajustaram-se os anos anteriores de acordo com a nova estrutura[3].

---

[1] Na designação das aplicações informáticas de suporte à reforma da administração financeira do Estado o SIC respeita ao orçamento de funcionamento e o SIC/PIDDAC, criado em 1999, ao orçamento dos "Investimentos do Plano".

[2] Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneio e para as contas de operações de tesouraria.

[3] Dos Encargos Gerais da Nação transitaram serviços para o Ministério da Juventude e Desporto, que não existia em 2000, para o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e para o Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC			Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	Até final de 2000	2001	Total		
Encargos Gerais da Nação	15	3	18	27	66,7
Negócios Estrangeiros	12	0	12	(b) 13	92,3
Equipamento Social	13	0	13	23	56,5
Defesa Nacional	9	1	10	57	17,5
Administração Interna	8	20	28	29	96,6
Finanças	20	0	20	20	100,0
Economia	22	0	22	23	95,7
Trabalho e Solidariedade	9	4	13	22	59,1
Justiça	7	5	12	59	20,3
Planeamento	5	3	8	8	100,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	2	2	4	30	13,3
Educação	1	1	2	(c) 1 577	0,1
Saúde	8	0	8	8	100,0
Ambiente e Ordenamento do Território	11	3	14	23	60,9
Cultura	3	3	6	73	8,2
Ciência e Tecnologia	1	2	3	4	75,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	3	1	4	7	57,1
Juventude e Desporto	2	0	2	5	40,0
Total	**151**	**48**	**199**	**2 008**	**9,9**

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (orçamento de funcionamento) em 2001.
(b) Não inclui os serviços externos do MNE (146 serviços).
(c) Inclui 1.549 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2001, decorridos 11 anos após a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia 199 dos serviços simples ou com autonomia administrativa, o que representava 9,9% do universo em apreço[1].

Da leitura do quadro, observa-se ainda que o grau de integração no SIC dos serviços de cada Ministério, quanto ao processamento das suas despesas de funcionamento, varia entre a integração total (Ministérios das Finanças, do Planeamento e da Saúde) e 0,1% (Ministério da Educação, que engloba 1.577 serviços).

No que se refere ao processamento das despesas do Cap.º 50 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.4 – Serviços integrados na RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC/PIDDAC			Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	1999 e 2000	2001	Total		
Encargos Gerais da Nação	5	2	7	12	58,3
Negócios Estrangeiros	0	1	1	3	33,3
Equipamento Social	1	8	9	11	81,8
Defesa Nacional	0	1	1	17	5,9
Administração Interna	0	0	0	1	0,0
Finanças	12	0	12	12	100,0
Economia	9	2	11	13	84,6
Trabalho e Solidariedade	4	2	6	8	75,0
Justiça	2	3	5	25	20,0
Planeamento	1	3	4	4	100,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	0	1	1	21	4,8
Educação	0	1	1	13	7,7
Saúde	0	3	3	3	100,0
Ambiente e Ordenamento do Território	2	7	9	19	47,4
Cultura	1	4	5	12	41,7
Ciência e Tecnologia	0	1	1	4	25,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	0	2	2	5	40,0
Juventude e Desporto	0	1	1	2	50,0
Total	**37**	**42**	**79**	**185**	**42,7**

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (Cap.º 50) em 2001.

Como se evidencia no quadro, em 2001, estavam integrados no SIC/PIDDAC 79 desses 185 serviços (42,7%), salientando-se que apenas o Ministério da Administração Interna não tinha qualquer serviço integrado.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC e SIC/PIDDAC) nos serviços de todos os Ministérios, pelo que o atraso na sua aplicação ficará a dever-se à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta.

Na sua resposta, referente ao Cap.º I – "Processo Orçamental", refere a Direcção-Geral do Orçamento que:

> *"(...) tem vindo a desenvolver esforços e a acompanhar, em articulação com o Instituto de Informática e com os serviços envolvidos, a disponibilização das aplicações informáticas de base para os serviços processadores e a ministração de formação adequada, sendo espectável que no ano em curso* [2003]*, a aplicação do novo regime financeiro a todo o universo dos serviços integrados fique concluída".*

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 diploma que aprova a orgânica de cada organismo, deve estar fundamentada em relação ao 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 diploma que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Conforme se destacou no anterior Parecer e até 2001, 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 gerisse 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].

Como se destacou no Parecer sobre a CGE/2000, vários organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, aos quais era aplicável a regra dos 2/3 das receitas próprias, não cumpriam esse preceito nesse ano, e, conforme se analisa adiante, considerando os valores constantes das suas contas de gerência referentes a 2000 e a 2001, 52 não a cumpriam nesses dois anos consecutivos.

Relativamente aos mesmos anos, o art.º 90.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de estabilidade orçamental), veio determinar que: *"Os serviços e fundos autónomos, cujo regime de autonomia administrativa e financeira não decorra de imperativo constitucional e da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e regulação e supervisão, que nos anos económicos de 2000 e 2001, não tiverem tido pelo menos dois terços de receitas próprias relativamente às suas receitas totais passarão ao regime de autonomia meramente administrativa (...). Os organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários podem manter o seu actual regime de autonomia (...)"*.

Essa disposição foi aplicada pelo art.º 3.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), que determinou, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a passagem para o regime de

[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.

autonomia administrativa de 42 organismos, até então dotados de autonomia administrativa e financeira.

Uma vez que para a execução daquela disposição foram relevantes os anos de 2000 e de 2001, foi solicitada à Direcção-Geral do Orçamento a informação que lhe serviu de base nesse processo, que se comparou com os resultados obtidos pelos Serviços de Apoio do Tribunal através do tratamento das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos cujos extractos constam do Volume II da CGE/2001, com a finalidade de verificar o cumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública, conjugado com o disposto no art.º 90.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Nesse tratamento, destaca-se a dificuldade em estabelecer 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 as classificações económicas das receitas e despesas das contas de gerência, designadamente, na receita, quanto aos "saldos de gerência", conforme já foi mencionado no ponto 3.1 c) e, na despesa, as "despesas financiadas pela União Europeia". Salienta-se que, enquanto pela via legislativa não for estabelecida essa correspondência, em certos casos se torna complexa a verificação da proporção entre as receitas próprias e as despesas[1].

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2001, ascende a 440[2], tendo-se excluído da análise 342 (77,7%), em virtude dos seguintes motivos: deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional; estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia; não apresentarem execução em pelo menos um dos anos analisados.

Assim, a análise incidiu sobre 98 organismos, em relação aos quais se calculou a percentagem das receitas próprias sobre as suas despesas de funcionamento, evidenciando o quadro seguinte os respectivos rácios, em 2000 e 2001:

[1] Para a presente análise, seguindo uma metodologia semelhante à utilizada pela Direcção-Geral do Orçamento, excluíram-se das receitas próprias as *transferências de administrações públicas* e *da União Europeia*, os *passivos financeiros,* os *saldos da gerência anterior* e as *contas de ordem*. Relativamente à despesa considerou-se apenas as despesas de funcionamento, dado 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 e, além disso, por as despesas de "Investimentos do Plano" serem financiadas em grande parte por *transferências do Orçamento do Estado*, não integradas nas receitas próprias.

[2] Neste grupo não estão incluídos a Assembleia da Republica e o Instituto Português de Santo António em Roma por não terem apresentado conta de gerência para a elaboração dessa Conta.

	Ano	2000								
Ano	ReceitasPróprias / DespesasTotais	0 ≤ rácio< 10%	10% ≤ rácio < 20%	20% ≤ rácio < 30%	30% ≤ rácio < 40%	40 ≤ rácio < 50%	50% ≤ rácio < 66,7%	0 ≤ rácio < 66,7%	rácio ≥ 66,7%	Total
2001	0 ≤ rácio < 10%	20	3	-	-	-	-	23	-	23
	10% ≤ rácio < 20%	3	2	-	-	1	-	6	-	6
	20% ≤ rácio < 30%	-	2	4	-	-	-	6	-	6
	30% ≤ rácio < 40%	-	-	1	-	-	1	2	1	3
	40 ≤ rácio < 50%	-	-	-	2	2	2	6	-	6
	50% ≤ rácio < 66,7%	-	-	1	-	2	6	9	1	10
	0 ≤ rácio < 66,7%	23	7	6	2	5	9	52	2	54
	rácio ≥ 66,7%	-	-	1	1	-	5	7	37	44
	Total	23	7	7	3	5	14	59	39	98

Conforme evidencia o quadro, 52 (53,1%) dos 98 organismos dotados de autonomia administrativa e financeira apresentaram, em 2000 e 2001, receitas próprias inferiores a 2/3 das despesas de funcionamento, o que, nos termos estabelecidos no citado art.º 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública, implicaria a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira. Observa-se que, em relação a 20 desses organismos, as receitas próprias não atingiram 10% daquelas despesas, em ambos os anos.

Como foi referido, a Lei do Orçamento do Estado para 2003 determinou, a partir de 1 de Janeiro desse ano, a passagem para o regime de autonomia apenas administrativa de 42 organismos até então com autonomia administrativa e financeira. Analisados os dados relativos aos organismos que não perderam a autonomia financeira, conclui-se haver justificação para essas situações, sendo de referir que a DGO utilizou elementos adicionais não explicitados nas contas de gerência (como o valor dos "saldos de gerência de receitas próprias"), obtidos directamente junto dos organismos em causa.

Em suma, se bem que em 2001 não se tenham registado progressos na aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública sobre a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, a situação actual é bastante diferente, face às medidas tomadas em 2003.

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 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 pelo Presidente da Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2001, fecharam contas em POCP 42 serviços e fundos autónomos, ou seja, mais 30 organismos que no ano anterior.

Segundo a mesma fonte, relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais[1], está actualmente previsto que se efectue essa aplicação em 2004 e 2005. Já no que respeita aos serviços integrados no RAFE com autonomia apenas administrativa, está previsto que a aplicação do POCP e a sua articulação com o SIC se inicie apenas em 2005[2], a concluir em 2006.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEOE fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), 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 e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

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 147,3 milhões de contos.

[1] POC EDUCAÇÃO (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20/9), POCMS (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28/9) e POCISSSS (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25/1).

[2] Já esteve prevista, a título experimental, para 2003.

Quadro III.5 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem", por Ministério

(em contos)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º Organismos					
			2000		2001			
	2000	2001	Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução	Excluídos	Incluídos
Encargos Gerais da Nação *	2 519 885	3 077 638	4	0	5	0	0	1
Negócios Estrangeiros	8 185	12 398	1	0	1	0	0	0
Equipamento Social	17 186 130	33 164 175	8	2	7	3	0	0
Defesa Nacional	9 828 735	10 718 260	3	4	3	4	0	0
Administração Interna	17 265 762	15 160 209	3	0	3	0	0	0
Finanças	287 734	311 026	1	0	1	0	0	0
Economia	25 998 108	24 633 406	6	1	7	0	0	0
Trabalho e Solidariedade	0	0	0	0	0	0	0	0
Justiça	1 024 032	1 733 219	4	0	3	1	3	3
Planeamento	214 616	136 915	5	1	6	0	0	0
Agricult., Desenvolvimento Rural e Pescas	1 464 810	1 190 109	3	0	3	0	0	0
Educação	27 647 119	30 890 383	132	10	160	13	0	31
Saúde	9 449 305	10 452 214	5	0	5	0	0	0
Ambiente e Ordenamento do Território *	438 594	684 386	2	0	2	0	0	0
Cultura	5 745 255	6 491 357	9	1	8	2	0	0
Ciência e Tecnologia	184 405	242 262	3	0	3	0	0	0
Reforma do Estado e da Administ. Pública	554 163	640 000	1	0	1	0	0	0
Juventude e Desporto *	8 053 635	7 794 672	3	0	3	0	0	0
Total	**127 870 474**	**147 332 626**	**193**	**19**	**221**	**23**	**3**	**35**

* O ano 2000 foi reestruturado de acordo com a orgânica de 2001.

Verifica-se que em 2001, 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 221[1] (193 no ano anterior), dos quais 160 pertencem ao Ministério da Educação (30 dos quais incluídos em 2001[2]).

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[3], 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 daquele Decreto-Lei são definidos os procedimentos a seguir para o processamento das receitas próprias através de Contas de Ordem, nomeadamente a sua entrega nos cofres do Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (actual Cap.º 15) e da despesa (Cap.º 80) de cada Ministério em nome do respectivo serviço ou fundo autónomo, e a autorização das requisições de fundos pela competente delegação da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública, após verificação do duplo cabimento.

Assim, 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:

[1] Excluindo dos 244 serviços (212 no ano anterior), com dotações inscritas em *Contas de Ordem*, os 23 que não apresentaram execução.

[2] Note-se que 28 destes serviços são Escolas Superiores de Enfermagem/Tecnologias da Saúde e enfermagem anteriormente integradas no Ministério da Saúde e não inscritas em *Contas de Ordem*.

[3] Este Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas mantido em vigor pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental.

> *"As despesas dos fundos e serviços autónomos que, além de disporem de receitas próprias beneficiem directa ou indirectamente de "Transferências" do Orçamento do Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento"*[1].

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de *Contas de Ordem* não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO controlam 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 a que os serviços e fundos autónomos não estavam, em 2001, 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 das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento -, deveria ter sido dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, pelos serviços não integrados em Contas de Ordem.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere que:

> *"Relativamente à questão de o regime de contas de ordem constituir um instrumento da maior utilidade para a aferição da utilização prioritária das receitas próprias por parte dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira cabe a esta Direcção-Geral referir que é intenção, no decurso da execução orçamental para 2003, e no âmbito do pleno funcionamento do regime de tesouraria, definir, em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), a informação a ser prestada à DGO relativamente às contas dos serviços e fundos autónomos sediadas na DGT.*
>
> *Pretende-se, por esta via, a maximização da gestão da tesouraria do Estado, na vertente do controlo da cobrança de receitas próprias pelos organismos autónomos e da utilização prioritária destas na cobertura das respectivas despesas."*

[1] Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o n.º 1 do art.º 28.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, determina que: *"Os fundos e serviços autónomos que sejam beneficiários de transferências do Orçamento do Estado para funcionamento só poderão requisitar os respectivos fundos ou apresentar pedidos de libertação de créditos após terem sido esgotadas as verbas provenientes de receitas próprias e ou excedentes e disponibilidades de tesouraria por si gerados"*.

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:

Quadro III.6 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério

(em contos)

Ministério	Orçamento Final	Despesa orçamental		
		Em valor	Taxa de execução (%)	Inferior à média (94,2%)
Encargos Gerais da Nação	113 787 782	110 235 784	96,9	
Negócios Estrangeiros	80 890 364	77 235 475	95,5	
Equipamento Social	237 194 787	222 000 122	93,6	X
Defesa Nacional	401 327 890	368 491 571	91,8	X
Administração Interna	282 873 180	273 646 040	96,7	
Finanças	4 522 029 967	4 181 050 188	92,5	X
Economia	155 075 223	116 364 324	75,0	X
Trabalho e Solidariedade	532 114 055	527 852 842	99,2	
Justiça	114 649 379	104 803 061	91,4	X
Planeamento	45 774 192	36 587 892	79,9	X
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	138 610 146	122 940 159	88,7	X
Educação	1 378 711 205	1 346 912 812	97,7	
Saúde	1 055 837 490	1 035 191 558	98,0	
Ambiente e Ordenamento do Território	485 325 059	468 612 543	96,6	
Cultura	48 203 812	43 221 065	89,7	X
Ciência e Tecnologia	28 977 617	28 237 491	97,4	
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 180 389	7 697 948	83,9	X
Juventude e do Desporto	28 510 498	23 900 537	83,8	X
Total	**9 659 073 035**	**9 094 981 413**	**94,2**	

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 9.118.520.991 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 540.552.044 contos (+5,9%), em resultado das alterações aprovadas pela Assembleia da República (orçamento rectificativo)[1] e da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo, totalizando o orçamento final 9.659.073.035 contos.

A despesa orçamental ascendeu a 9.094.981.413 contos, o que representa 94,2% do orçamento final (99,7% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios da Economia (75,0%), do Planeamento (79,9%), da Juventude e Desporto (83,8%), da Reforma do Estado e da Administração Pública (83,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (88,7%), da Cultura (89,7%), da Justiça (91,4%), da Defesa Nacional (91,8%), das Finanças (92,5%) e do Equipamento Social (93,6%).

[1] Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto. Note-se que a Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro, também alterou a Lei do Orçamento do Estado mas não teve reflexos ao nível da despesa.

Quanto às taxas de execução, deve ter-se em conta que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis), uma vez que, de acordo com informação prestada pela DGO, no final de 2001 encontravam-se cativos 6,9 milhões de contos.

Conforme se tem destacado em anteriores pareceres, as cativações/descativações ou congelamentos/descongelamentos não estão previstos na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, designadamente nos seus art.ºs 18.º (execução do orçamento das despesas) e 20.º (alterações orçamentais), pelo que decorrem à margem das alterações orçamentais. Na prática, para os programas e rubricas abrangidos, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações disponíveis" (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor, no caso de os orçamentos rectificativos não procederem à efectiva alteração orçamental, anulando os valores congelados das dotações[1].

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2001, continua a não constar, à semelhança dos anos anteriores, qualquer referência às verbas "cativas" ou "congeladas", apesar da seguinte resposta dada pela DGO em relação a observação idêntica constante do Parecer sobre a CGE/98[2]:

> *"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".*

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2001, representou em relação à despesa do ano anterior (8.373.486.600 contos) um acréscimo de 721.494.812 contos (+8,6%). Como evidencia o Quadro III.7, esse acréscimo resultou essencialmente do aumento das *despesas com pessoal*, em 156.091.135 contos (+7,8%), e dos *passivos financeiros*, em 672.113.739 contos (+43,1%), compensada pelo decréscimo da despesa relativa a *transferências para administrações públicas*, em 176.531.117 contos (-5,8%).

A despesa efectiva[3], em 2001, ascendeu a 6.862.753.504 contos, o que representou um acréscimo de 0,7% (+49.381.073 contos), em relação ao ano anterior (6.813.372.430 contos).

Nos Quadros III.7 e III.8, indica-se o montante da despesa em 2000 e 2001, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

---

[1] Conforme foi referido no ponto 1.3.1, a Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto (primeira alteração à Lei do Orçamento para 2001), diminuiu o valor das dotações orçamentais para a despesa efectiva em 149,75 milhões de contos.

[2] Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

[3] *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, a despesa orçamental relativa a estas amortizações ascendeu em 1997, 1998 e 1999, respectivamente, a cerca de 2.572, 1.488 e 329 milhões de contos, e a 20 milhões de contos nos dois últimos anos (2000 e 2001).

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 2000 – 2001, por classificação económica

(em contos)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2000	2001	Em valor	%	2000	2001
01 - Despesas com Pessoal	2 000 622 954	2 156 714 088	156 091 135	7,8	29,4	31,4
02 - Aquisição Bens Serviços Correntes	243 177 167	224 672 759	-18 504 408	-7,6	3,6	3,3
03 - Encargos Correntes da Dívida	706 825 683	754 931 379	48 105 696	6,8	10,4	11,0
Juros	*702 625 633*	*751 410 443*	*48 784 810*	*6,9*	*10,3*	*10,9*
Outros encargos correntes da dívida	*4 200 050*	*3 520 936*	*-679 114*	*-16,2*	*0,1*	*0,1*
04 - Transferências Correntes	2 451 718 299	2 597 344 874	145 626 575	5,9	36,0	37,8
Administrações Públicas	*2 084 372 931*	*2 230 833 434*	*146 460 503*	*7,0*	*30,6*	*32,5*
Orçamento do Estado	*95 886*	*66 933*	*-28 953*	*-30,2*	...	...
Fundos e Serviços Autónomos	*1 347 563 095*	*1 459 042 483*	*111 479 388*	*8,3*	*19,8*	*21,3*
Administração Local	*241 622 682*	*267 670 172*	*26 047 490*	*10,8*	*3,5*	*3,9*
Segurança Social	*495 088 791*	*504 053 846*	*8 965 055*	*1,8*	*7,3*	*7,3*
Regiões Autónomas	*2 476*	*0*	*-2 476*	*-100,0*	...	...
Outras	*367 345 368*	*366 511 440*	*-833 928*	*-0,2*	*5,4*	*5,3*
05 – Subsídios	123 668 302	123 505 316	-162 986	-0,1	1,8	1,8
06 - Outras Despesas Correntes	50 247 923	47 136 474	-3 111 449	-6,2	0,7	0,7
Total de despesas correntes	**5 576 260 328**	**5 904 304 890**	**328 044 562**	**5,9**	**81,8**	**86,0**
07 - Aquisição de Bens de Capital	106 519 674	125 123 885	18 604 211	17,5	1,6	1,8
08 - Transferências de Capital	980 680 255	665 070 121	-315 610 134	-32,2	14,4	9,7
Administrações Publicas	*941 393 602*	*618 401 981*	*-322 991 621*	*-34,3*	*13,8*	*9,0*
Fundos e Serviços Autónomos	*729 410 503*	*373 903 710*	*-355 506 794*	*-48,7*	*10,7*	*5,4*
Administração Local	*143 191 176*	*166 811 301*	*23 620 124*	*16,5*	*2,1*	*2,4*
Segurança Social	*3 707 476*	*5 329 865*	*1 622 389*	*43,8*	*0,1*	*0,1*
Regiões Autónomas	*65 084 446*	*72 357 106*	*7 272 660*	*11,2*	*1,0*	*1,1*
Outras	*39 286 654*	*46 668 140*	*7 381 486*	*18,8*	*0,6*	*0,7*
09 - Activos Financeiros	17 465 753	16 254 621	-1 211 131	-6,9	0,3	0,2
10 - Passivos Financeiros	1 560 114 170	2 232 227 909	672 113 739	43,1		
11 - Outras Despesas de Capital	4 575 947	4 667 360	91 414	2,0	0,1	0,1
Total de despesas de capital	**2 669 355 799**	**3 043 343 897**	**373 988 098**	**14,0**	**(a) 16,3**	**(a) 11,8**
Contas de Ordem	**127 870 474**	**147 332 626**	**19 462 152**	**15,2**	**1,9**	**2,1**
Total da Despesa	**8 373 486 600**	**9 094 981 413**	**721 494 812**	**8,6**		
Total da Despesa Efectiva	**6 813 372 430**	**6 862 753 504**	**49 381 073**	**0,7**	**100,0**	**100,0**

(a) Percentagem calculada com base nas despesas de capital efectivas.

O acréscimo, no montante de 49.381.073 contos (+0,7%) das despesas efectivas, resultou do aumento das despesas correntes em 328.044.562 contos (+5,9%) e das despesas inscritas em Contas de Ordem em 19.462.152 contos (+15,2%), contrabalançado pelo decréscimo das despesas de capital (excluindo passivos financeiros) em 298.125.641 contos (-26,9%).

Como indica o quadro III.7, face ao ano anterior, verificaram-se decréscimos nas despesas relativas a *transferências de capital* (-315,6 milhões de contos), à *aquisição de bens e serviços correntes* (-18,5 milhões de contos), a *outras despesas correntes* (-3,1 milhões de contos), aos *activos financeiros* (-1,2 milhões de contos) e aos *subsídios* (-0,2 milhões de contos).

Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, registaram maiores crescimentos:

- as *despesas com pessoal*, com +156,1 milhões de contos (+7,8%);
- as *transferências correntes para administrações públicas* com +146,5 milhões de contos (+7,0%), onde se destacam:
  - as *transferências para fundos e serviços autónomos* com um acréscimo de 111,5 milhões de contos (+8,3%) e,
  - as *transferências para a Administração Local* com + 26,0 milhões de contos (+10,8%);
- os *encargos correntes da dívida* com +48,1 milhões de contos (6,8%);
- as *contas de ordem* com +19,5 milhões de contos (+15,2%);
- a *aquisição de bens de capital* com +18,6 milhões de contos (+17,5%).

Considerando o acréscimo da despesa total (+721,5 milhões de contos) salienta-se o aumento dos *passivos financeiros*, com +672,1 milhões de contos (o que representa 93,2% daquele acréscimo), essencialmente em resultado do acréscimo da amortização da dívida em moeda nacional (+507,2 milhões de contos) e em moeda estrangeira (+130,5 milhões de contos)[1].

Relativamente à estrutura da despesa efectiva salienta-se o aumento do peso das despesas correntes em 4,2 pontos percentuais, essencialmente por via *das despesas com pessoal e transferências correntes*. As despesas de capital viram o seu peso reduzido em 4,5 pontos percentuais, essencialmente devido à redução das *transferências de capital para administrações públicas*.

No Quadro III.8 evidencia-se o montante da despesa em 2000 e 2001, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (passivos financeiros):

[1] Para maior desenvolvimento, cfr. ponto 6.7.

Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental – 2000-2001, por Ministério

(em contos)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva	
	2000	2001	Em valor	%	2000	2001
Encargos Gerais da Nação *	103 890 660	110 235 784	6 345 124	6,1	1,5	1,6
Negócios Estrangeiros	76 464 152	77 235 475	771 323	1,0	1,1	1,1
Equipamento Social	206 766 508	222 000 122	15 233 615	7,4	3,0	3,2
Defesa Nacional	358 395 513	368 491 571	10 096 057	2,8	5,3	5,4
Administração Interna	240 984 725	273 646 040	32 661 314	13,6	3,5	4,0
Finanças – Despesas efectivas	2 274 591 669	1 948 822 279	-325 769 390	-14,3	33,4	28,4
Finanças – "Passivos financeiros"	1 560 114 170	2 232 227 909	672 113 739	43,1		
Economia	86 444 638	116 364 324	29 919 686	34,6	1,3	1,7
Trabalho e da Solidariedade	515 753 390	527 852 842	12 099 452	2,3	7,6	7,7
Justiça	92 200 599	104 803 061	12 602 463	13,7	1,4	1,5
Planeamento	40 964 763	36 587 892	-4 376 870	-10,7	0,6	0,5
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	108 238 710	122 940 159	14 701 450	13,6	1,6	1,8
Educação	1 240 716 287	1 346 912 812	106 196 524	8,6	18,2	19,6
Saúde	955 283 032	1 035 191 558	79 908 526	8,4	14,0	15,1
Ambiente e Ordenamento do Território *	412 073 052	468 612 543	56 539 491	13,7	6,0	6,8
Cultura	41 623 168	43 221 065	1 597 897	3,8	0,6	0,6
Ciência e Tecnologia	24 888 889	28 237 491	3 348 602	13,5	0,4	0,4
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 664 329	7 697 948	33 618	0,4	0,1	0,1
Juventude e Desporto *	26 428 345	23 900 537	-2 527 808	-9,6	0,4	0,3
Despesa Total	**8 373 486 600**	**9 094 981 413**	**721 494 812**	**8,6**		
Despesa Efectiva Total	**6 813 372 430**	**6 862 753 504**	**49 381 073**	**0,7**	**100,0**	**100,0**

* O ano 2000 foi reestruturado de acordo com a orgânica de 2001.

Da análise do Quadro III.8 verificou-se que três Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas: o Ministério das Finanças, em 325,8 milhões de contos (-14,3%), o do Planeamento, em 4,4 milhões de contos (-10,7%) e o da Juventude e Desporto, em 2,5 milhões de contos (-9,6%).

Em termos de acréscimo das despesas efectivas são de destacar os Ministérios:

- da Educação com +106,2 milhões de contos (+8,6%) onde se salientam,
  - as *despesas com pessoal* com +63,6 milhões de contos, essencialmente em resultado do aumento das *despesas com pessoal* afecto aos estabelecimentos de educação e do ensino básico e secundário, em +62,7 milhões de contos (sendo que 61,1 milhões de contos respeitam a *remunerações certas e permanentes*);
  - *as transferências correntes* com +26,0 milhões de contos, dos quais +23,6 milhões de contos relativos a transferências para estabelecimentos de ensino superior e estabelecimentos diversos, onde se salientam as transferências para as Universidades (+10,1 milhões de contos) e para as Escolas Superiores de Enfermagem/Tecnologias da Saúde[1] (+10,0 milhões de contos);
- da Saúde com +79,9 milhões de contos (+8,4%), resultante do acréscimo das *transferências correntes para administrações públicas*, em 78,6 milhões de contos (essencialmente para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com um acréscimo de 78,2 milhões de contos);

[1] Estes serviços em 2000 integravam o Ministério da Saúde.

- do Ambiente e Ordenamento do Território com +56,5 milhões de contos, devido ao acréscimo das *transferências para administrações públicas* (+50,0 milhões de contos, dos quais 25,8 milhões de contos relativos a *transferências correntes* e 24,2 milhões de contos relativos a *transferências de capital*), mais concretamente para a Direcção-Geral das Autarquias Locais (+44,5 milhões de contos, sendo 25,2 milhões de contos relativos a *transferências correntes* e 19,3 milhões de contos relativos a *transferências de capital*);

- da Administração Interna com +32,7 milhões de contos, sendo de destacar os acréscimos nas despesas com *remunerações certas e permanentes* (+18,5 milhões de contos) e com *segurança social* (+11,0 milhões de contos), salientando-se a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, com um acréscimo global naquelas rubricas de +16,5 milhões de contos e +11,7 milhões de contos, respectivamente;

- da Economia com +29,9 milhões de contos, devido essencialmente ao acréscimo em 28,5 milhões de contos das *transferências de capital* do Gabinete do Ministro para fundos e serviços autónomos.

Quanto ao decréscimo das despesas efectivas salienta-se o Ministério das Finanças (-325,8 milhões de contos), por via da redução das *transferências de capital para FSA* em -380,6 milhões de contos (essencialmente para o FRDP em virtude da diminuição das receitas das privatizações) compensado pelo acréscimo dos *encargos correntes da dívida - juros* em +48,8 milhões de contos e das *despesas com pessoal* em + 25,2 milhões de contos.

Conforme já referido, as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em *Contas de Ordem* totalizaram 147,3 milhões de contos, representando um acréscimo de 19,5 milhões de contos (15,2%)[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 Estradas de Portugal (22,5 milhões de contos), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (21,2 milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (7,8 milhões de contos), a Direcção-Geral de Viação (6,8 milhões de contos), o Instituto Nacional do Desporto (6,8 milhões de contos), o Instituto Nacional de Aviação Civil (6,8 milhões de contos), o Arsenal do Alfeite (6,5 milhões de contos), o Instituto Nacional de Emergência Médica (6,5 milhões de contos) e o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (3,9 milhões de contos) que, em conjunto, representam 60,3 % das despesas orçamentais processadas por este regime.

[1] Deste montante 3,6 milhões de contos respeitam a serviços que em 2000 não estavam integrados em *Contas de Ordem*.

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 (2.516 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 (1.549), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 387 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, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos Verticais";
- 03 – "Escolas Secundárias";
- 04 – "Escolas Profissionais Públicas".

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 - Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.516 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.253 (49,8%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido[1], sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Finanças (93,1% dos seus serviços), da Saúde (87,7%) e da Juventude e do Desporto (87,5%).

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.

[1] No ano anterior essa percentagem foi de 52,9%. 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.

Assim, dos 1.354 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos 393 (29,0%)[1] apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (54,5% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (50,0%) e da Justiça (47,7%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (24 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.

Embora se tenha assistido a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, 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[4].

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[5].

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. ponto 1.3 do relatório da CGE/2001 - Volume I da

[1] No ano anterior essa percentagem foi de 38,3%.

[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.

[4] Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2001 ascendeu a 49,7 milhões de contos.

[5] 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 1.832,9 milhões de contos, correspondendo a 26,7% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental.

Conta)[1]. No quadro seguinte indicam-se as despesas consolidadas desses subsectores evidenciadas nessa "Conta", bem com a estrutura dessas despesas:

Quadro III.9 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas

(em milhões de contos)

Despesas	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central	Segurança Social	Total
Despesas correntes	**5 904,2**	**3 107,3**	**7 515,5**	**2 421,7**	**9 323,4**
Pessoal	2 156,7	1 018,5	3 175,3	54,9	3 230,2
Aquisição de bens e serviços	224,7	737,5	962,1	23,5	985,7
Encargos correntes da dívida	754,9	3,5	758,5	0,7	759,2
Transferências correntes para:					
Orçamento do Estado	a) -	*37,0*	a) -	*5,6*	a) -
Fundos e Serviços Autónomos	*1 459,0*	a) -	a) -	*89,3*	a) -
Segurança Social	*504,1*	*14,8*	*518,9*	a) -	a) -
Transferências correntes – Admin. Regional e Local	267,7	11,0	278,7	0	278,7
Transferências correntes – União Europeia *(*)*	248,3	1,8	250,1	0	250,1
Transferências correntes – Outras *(*)*	118,2	1 072,1	1 190,3	2 247,7	3 437,9
Subsídios	123,5	170,1	293,6	0	293,6
Outras despesas correntes	47,1	41,0	88,1	0	88,1
Despesas de capital	**711,7**	**619,9**	**1 040,6**	**302,0**	**1 138,4**
Aquisição de bens de capital	125,1	294,3	419,4	21,0	440,4
Transferências de capital para:					
Orçamento do Estado	a) -	*0,2*	a) -	*6,9*	a) -
Fundos e Serviços Autónomos	*290,8*	a) -	a) -	*192,0*	a) -
Segurança Social	*5,3*	*0*	*5,3*	a) -	a) -
Transferências de capital – Admin. Regional e Local	239,2	40,8	280,0	0	280,0
Transferências de capital – Outras	46,7	265,5	312,1	80,1	392,3
Outras despesas de capital	4,7	19,1	23,8	1,9	25,8
Total da Despesa	**6 616,0**	**3 727,2**	**8 556,1**	**2 723,7**	**10 461,8**

Fonte: Mapas de receitas e despesas dos subsectores constantes do Vol. I da CGE/2001.

Notas: – Não inclui o Fundo de Regularização da Dívida Pública, a Assembleia da República e o Instituto Português de Santo António em Roma, Contas de Ordem, "Activos financeiros" e "Passivos financeiros".

– As despesas referentes à Conta de Execução Orçamental da Segurança Social foram reclassificadas pela DGO.

(*) Nos subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos os valores apurados diferem dos apresentados na Conta, tendo a DGO reconhecido a existência de lapsos.

a) Após consolidação.

[1] 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.10 – Estrutura das despesas dos subsectores, líquidas de transferências entre si

(Total da despesa = 100)

Despesas	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central	Segurança Social	Total
Despesas correntes	**37,7**	**29,2**	**66,9**	**22,2**	**89,1**
Pessoal	20,6	9,7	30,4	0,5	30,9
Aquisição de bens e serviços	2,1	7,0	9,2	0,2	9,4
Encargos correntes da dívida	7,2	…	7,2	…	7,3
Transferências correntes – Admin. Regional e Local	2,6	0,1	2,7	0,0	2,7
Transferências correntes – União Europeia	2,4	…	2,4	0,0	2,4
Transferências correntes – Outras	1,1	10,2	11,4	21,5	32,9
Subsídios	1,2	1,6	2,8	0,0	2,8
Outras despesas correntes	0,5	0,4	0,8	0,0	0,8
Despesas de capital	**4,0**	**5,9**	**9,9**	**1,0**	**10,9**
Aquisição de bens de capital	1,2	2,8	4,0	0,2	4,2
Transferências de capital – Admin. Regional e Local	2,3	0,4	2,7	0,0	2,7
Transferências capital – Outras	0,4	2,5	3,0	0,8	3,7
Outras despesas de capital	…	0,2	0,2	…	0,2
Total da Despesa	**41,6**	**35,1**	**76,8**	**23,2**	**100,0**

Como evidenciam os quadros anteriores, do total das despesas consideradas (10.461,8 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 41,6% pelo Estado (4.356,8 milhões de contos), 35,1% pelos serviços e fundos autónomos (3.675,2 milhões de contos), totalizando a Administração Central 76,8% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 23,2% (2.429,9 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 912,8 milhões de contos, e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (0,6 milhões de contos), embora, segundo a DGO, este último tenha sido integrado no subsector da Segurança Social, em 2002.

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/2001), das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (publicadas de modo sintetizado também no Volume II da CGE/2001) 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 das receitas e despesas da Segurança Social, as quais não são apresentadas segundo o classificador aplicável aos outros subsectores.

Analisam-se em seguida os aspectos mais relevantes do processo de elaboração da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social":

a) Contas de gerência em falta

Como foi já referido, para a elaboração da CGE/2001, não foram apresentadas à DGO as contas da Assembleia da República e do Instituto Português de Santo António em Roma. Esse facto retira algum significado aos mapas da CGE 3.9 e 3.12, respectivamente, com as receitas 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 as receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) de "passivos financeiros" e de "activos financeiros", bem como as "transferências" do OE para o FRDP das receitas das privatizações. Contudo, não se vêem razões para terem sido também excluídas as receitas correntes do FRDP "rendimentos de propriedade" (4,1 milhões de contos) e "outras receitas correntes" (0,1 milhões de contos), bem como as despesas correntes (0,2 milhões de contos).

Na sua resposta, a DGO refere:

> *"(...) o entendimento desta Direcção-Geral é o de que todas as receitas e despesas deste organismo se relacionam, directa ou indirectamente, no ano em curso ou em exercícios orçamentais subsequentes, com a amortização da dívida pública ou aplicações no reequilíbrio financeiro das empresas do sector público com viabilidade financeira comprovada",*

o que não vem alterar a apreciação do Tribunal anteriormente expendida.

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" (1.749,8 milhões de contos)[2] é superior, em 12,3 milhões de contos, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado" (1.737,6 milhões de contos)[3].

Tal divergência dever-se-á, em parte, ao facto já referido de não ter sido apresentada à DGO, para a elaboração da Conta Geral do Estado, a conta da Assembleia da República.

A DGO, na sua resposta, confirma esta observação e menciona que lhe são alheios os motivos para a não apresentação da conta de gerência da Assembleia da República.

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 5,3 milhões de contos, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de "transferências (correntes e de capital)

[1] Note-se que no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" da Conta (Volume II), constam 12.936.204 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).

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" (1.549,9 milhões de contos), esse valor resulta de:

Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10).....	1 459,0
Transferências da Segurança Social.....	89,3
Transferências da Administração Local e Regional.....	1,6
Total (Valor dos SFA na "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social ").....	**1 549,9**

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 1.448,4 milhões de contos, conclui-se que na "conta consolidada dos SFA" essa receita foi artificialmente aumentada em 10,7 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], a DGO procedeu à sua reclassificação.

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, 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"[3], não discriminadas nessa conta.

1 As outras transferências (provenientes de "sociedades", "instituições de crédito", "administrações privadas", "famílias" e "exterior"), que ascendiam a 92,1 milhões de contos, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram reduzidas para 81,4 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.

3 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, após dedução do valor relativo a encargos financeiros (linha de crédito).

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.

Constituindo um reconhecimento dessas deficiências, a Direcção-Geral do Orçamento refere na sua resposta:

> "*No que toca particularmente à compatibilização de transferências entre subsectores e entre serviços e fundos autónomos houve que proceder à consolidação dessas transferências e utilizar o critério de tomar como referência o valor constante da execução orçamental do organismo/subsector dador, em detrimento do valor inscrito em receita do organismo/subsector recebedor.*
>
> *(...) Assim, os acertos à conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social visaram minimizar o efeito decorrente dessas diferenças (designadamente o empolamento da receita ou despesa) e a que os valores de receita e despesa consolidadas reflictam, face à inconsistência dos valores de execução orçamental disponíveis, o maior rigor possível.".*

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".

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 na al. e) do n º 1 do art. 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

O PIDDAC, traduzido no OE pelo Mapa XI, nos termos do nº 4 do art. 12º da Lei nº 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, as sínteses relativas aos seguintes relatórios:

- Acção instrumental "Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários", orientada para, através do conhecimento e do acesso aos dados residentes nos Sistemas de Informação da DGO, DPP, DGDR e DGT, criar na DGTC as condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEOGA - Orientação e IFOP) e Fundo de Coesão;
- Auditoria a "Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social", que visou a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à execução das despesas cuja realização foi da responsabilidade do CDSSS de Évora e das IPSS, estas enquanto entidades beneficiárias de financiamento público;
- Auditoria de Gestão ao Projecto "Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar" do Programa PIDDAC "Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares", na qual se procedeu à análise do referido Projecto, cuja responsabilidade foi da DGIES, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, a relação entre o previsto e o realizado, além de apreciar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como do acompanhamento e controlo implementados e efectuados.

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, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a "Análise Global da Execução do PIDDAC" quer os relatos referentes às auditorias supra mencionadas.

Assim, sobre a "Análise Global da Execução do PIDDAC", foram ouvidos o DPP e a DGO que apresentaram as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo.

[1] Ainda aplicável ao Orçamento e Conta de 2001, nos termos do artigo 82.º, n.º 1, da nova Lei de Enquadramento – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

No que respeita às auditorias atrás referidas, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas nos relatórios de auditoria.

As sínteses elaboradas para efeitos do presente Parecer tiveram em consideração o teor daquelas alegações.

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, 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 realizar 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 a 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 são, pois, enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Acrescem a estes constrangimentos as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos art.os 104º e 121º do Tratado de Roma, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento[4], tendo por

[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 artos 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 (CE) 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, já anteriormente previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, de 22 de Novembro.

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 estabelecidos programas de convergência, sendo relevante para o presente parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 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 *"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 do mesmo diploma fundamental[2].

A hierarquia dos 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, pode 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].

---

[1] Na 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 "r*eflectem 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.

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[1], 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, já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento[2], ter sido consagrado constitucionalmente[3].

4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21de Março, 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[4].

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[5], a Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, definiu para 2001 opções semelhantes às consideradas para 2000.

Mas, se é certo que a maior parte das opções se manteve, foi adoptada uma nova hierarquização das opções, que reflecte, nomeadamente, a preocupação com o reforço da cidadania e da qualidade da democracia.

Foram, então, grandes opções para 2001: *a afirmação da identidade nacional, nomeadamente, uma participação activa no processo de reforma da União Europeia e a prossecução da tradicional atitude activa face ao alargamento da União a novos membros; 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.*

---

[1] Cf. art. 161º, al. g), da CRP.

[2] Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

[3] Cf. art. 106º, n.º 1, da CRP, na redacção dada pela RC/97.

[4] 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.

[5] O Programa incluía a estratégia governamental de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrou as GOP (cf. art. 3º da Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro).

A política de investimentos públicos, em termos das GOP, pretende promover a execução do QCA III, segundo os princípios de exigência emanados das normas regulamentares, e a continuidade de uma estratégia de desenvolvimento com a 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.

Nas suas alegações, o DPP salienta: *"A correspondência entre os conteúdos dos projectos PIDDAC e dos projectos QCA não é total, dado que nem toda a despesa é elegível no quadro dos regulamentos de acesso aos fundos estruturais. Todavia, está assegurada a correspondência entre os projectos QCA e os projectos PIDDAC associados.*

Quanto à compatibilização do PIDDAC com as Grandes Opções Estratégicas, refere-se que estas apresentam grandes linhas de actuação política a que correspondem os conceitos de sectores ou agrupamentos de sectores, pelo que a apresentação do investimento previsto nos quadros globais iniciais ao Mapa XI não poderá evidenciar aquela compatibilização".

Verifica-se igualmente a ausência de instrumentos que estimem e reflictam 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.

O DPP, nas suas alegações, refere que esta questão *"(...) exige a definição de quadros normativos e de metodologias globais que não dependem do DPP mas dos órgãos legislativos".*

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.

Sobre esta matéria, o DPP alega que *"o OE rege-se pela regra da anualidade não incluindo, efectivamente, projectos já finalizados ou a lançar em anos futuros, aliás de acordo com a Lei n.º 6/91".*

Para 2001, as GOP previam uma despesa de 1 241 milhões de contos, a qual corresponde a um acréscimo de 10,9% da dotação inicial do PIDDAC 2000 e representa 5,2% do PIB e 19,5% da FBCF.

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, previam as GOP:

- Predominância do financiamento nacional, que representava 56% do total, aumentando o seu peso em cerca de 8,9 pontos percentuais face ao previsto no PIDDAC 2000. Cerca de 45% do financiamento nacional destinava-se a contrapartidas ao financiamento comunitário;
- Um esforço financeiro adicional ao financiamento nacional através do Cap. 50º, que apresentava um acréscimo de 4,5% relativamente a 2000, bem como um aumento de 28% dos fundos provenientes dos orçamentos privativos das entidades autónomas;
- Uma comparticipação dos fundos comunitários em 44% do financiamento total que, devido aos processos cumulativos de encerramento do QCA II e de consolidação da execução do QCA III, durante o ano de 2001, registou um acréscimo de 25%.

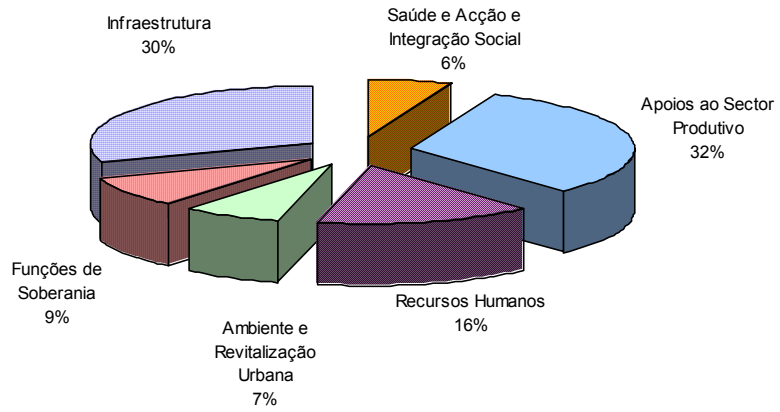
De acordo com o mesmo documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC era a seguinte:

- Cerca de 83% das despesas inscritas no PIDDAC eram de capital e os restantes 17% de despesas correntes, sendo de realçar as associadas aos programas de assistência técnica (QCA) e à aquisição de serviços no âmbito da elaboração de projectos de infra-estruturas;
- Nas despesas de capital havia a destacar as transferências para outros sectores, as quais representavam 57% da despesa de capital total[1];
- Continuaram a predominar as intervenções de reduzida dimensão, isto é, cerca de 48,4% do número total de projectos correspondiam aproximadamente a 1,9% da despesa total (com investimentos inferiores a 50 mil contos por intervenção), enquanto 1,6% do número de projectos (correspondendo a investimentos superiores a 5 milhões de contos por projecto) era responsável por cerca de 50,1% dessa despesa;
- Aproximadamente 68% da despesa de investimento destinava-se a projectos orientados para a *"criação de condições para uma economia moderna e competitiva" e para a "potenciação do território português como factor de bem estar dos cidadãos e da competitividade da economia"*[2].

No âmbito da sua acção o Tribunal de Contas tem desenvolvido os procedimentos adequados para com eficiência aceder à informação do PIDDAC, nomeadamente, através do acesso directo, com perfil de consulta, aos sistemas informáticos SICPIDDAC e SIPIDDAC.

4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2001 - Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/2001.

[1] O documento anexo à Lei das GOP para 2001 refere que estas transferências se reportam a projectos cuja execução directa é da competência de entidades que não integram a Administração Central e que 37% das mesmas se destinavam ao sector privado (empresas, famílias, etc), designadamente no contexto dos sistemas de incentivos ao sector produtivo.

[2] Identificado no referido documento como a 5ª e a 6ª Opção de Política definidas pelo Governo para a Legislatura.

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representavam, nos documentos previsionais, um total de três quintos do PIDDAC. O investimento público em infra-estruturas na área da rodovia seria ainda complementado com investimento privado, através de parcerias[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 (na altura, 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].

Ainda na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constituía uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deveria atender[3]. Neste contexto, dispunha o art. 10º, conjugado com o n.º 1 do art. 12º, que a proposta orçamental a submeter à Assembleia da República deveria conter um mapa – o mapa XI – que devia *"apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a Administração Pública pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais, e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos"*.

Ora, 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 da 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, assim, como deveria, informação sobre as fontes de financiamento, a execução orçamental por projecto[4] e a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, e como se tem verificado em anos anteriores, o referido mapa n.º 5 anexo à CGE não foi elaborado em conformidade com o art. 26º da LEOE.

A DGO, nas suas alegações, informa que *"(...)o sistema informático não permitia, no ano em questão, a contabilização dos fundos comunitários por fontes de financiamento e regiões. Perante esta limitação, as fontes de financiamento comunitário eram identificadas, no Cap. 50º através de uma rubrica orçamental, com alínea"*.

---

[1] Conforme documento mencionado, *"De facto, os investimentos das concessionárias de auto-estradas deverão ter atingido 25Mc no ano de 1999, prevendo-se 118Mc para 2000 e 254Mc para 2001"*.

[2] Cf. art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

[3] Cf. art. 9º, n.º 2.

[4] 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*".

4.2.2.2 – Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos previsionais iniciais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resultava a seguinte estrutura de financiamento:

Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE Inicial
Financiamento Nacional	Cap. 50º	541,1
	Outras Fontes	154,6
Financiamento Comunitário		(*) 545,4
Total		**1 241,1**

(*) Correspondendo 59,8 Mc ao Cap. 50º e 485,6 Mc a Outras Fontes.

Fontes:

Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro - GOP/2001.

Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro - OE/2001.

Para uma visualização das fontes de financiamento do PIDDAC global, de acordo com os documentos previsionais, apresenta-se o quadro seguinte:

Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap.50º	Nacional	332 406 750	55,8	208 724 205	32,3	541 130 955	43,6
	Comunitário	57 038 332	9,6	2 766 402	0,4	59 804 734	4,8
Total - Cap. 50º		**389 445 082**	**65,4**	**211 490 607**	**32,8**	**600 935 689**	**48,4**
Outras Fontes	Nacional	51 661 529	8,7	102 967 162	16,0	154 628 691	12,5
	Comunitário	154 761 068	26,0	330 858 602	51,3	485 619 670	39,1
Total – Outras Fontes		**206 422 597**	**34,6**	**433 825 764**	**67,2**	**640 248 361**	**51,6**
Total		**595 867 679**	**100,0**	**645 316 371**	**100,0**	**1 241 184 050**	**100,0**

Fonte: Mapa XI do OE inicial (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro).

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	541,1	43,6	452,2	48,0	83,6
	Outras fontes	154,6	12,5	157,5	16,7	101,9
Financiamento Comunitário		545,4	43,9	(*) 332,9	35,3	61,0
Total		**1 241,1**	**100,0**	**942,6**	**100,0**	**75,9**

(*) Correspondendo 27,9 milhões de contos ao Cap. 50º e 305,0 milhões de contos a "Outras Fontes".

Fontes:

(1) Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.

(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI anexo ao OE inicial (conjugação do quadro supra com o quadro a seguir apresentado) com o nível dos pagamentos efectuados (valores do DPP), verifica-se um aumento de 7,9% relativamente a 2000, ou seja, uma taxa de execução de 75,9%. As fontes de financiamento do PIDDAC apresentaram as seguintes taxas: o Cap. 50º – FN, 83,6% (acréscimo de 7,8%), as "Outras Fontes" – FN, 101,9% (acréscimo de 14,8%) e o Financiamento Comunitário, 61,0% (acréscimo de 8,2%).

A verificação de uma taxa de execução financeira de 75,9%, embora superior à de 2000, continua a indiciar que os objectivos planeados e orçamentados (nas GOP e OE) para o PIDDAC 2001, se mostraram pouco consistentes.

Nas suas alegações o DPP refere que: *"A execução global do PIDDAC 2001, reflectida na respectiva taxa de execução é da exclusiva responsabilidade dos organismos executores, limitando-se o DPP apenas ao respectivo acompanhamento, conforme determina a sua Lei Orgânica. Por outro lado, a taxa de execução por si só, poderá não ser suficiente para aferir da consistência entre as GOP e o OE".*

Na sequência da previsão constante das GOP de que o ano de 2001 seria o ano de pleno arranque da execução do QCA III, verificou-se um aumento da execução do investimento comunitário (8,2%), como se observa no quadro seguinte:

Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira

Fontes de Financiamento		2000	2001	Variação 2001/2000
		(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Financiamento Nacional	Cap. 50º	75,8	83,6	7,8
	Outras Fontes	87,1	101,9	14,8
Financiamento Comunitário		52,8	61,0	8,2
Total		**68,0**	**75,9**	**7,9**

Fontes:

(1) Parecer da CGE de 2000.

(2) Taxa de execução, cf. quadro anterior.

4.2.2.3 – Programas por Ministério

O quadro seguinte permite a visualização da repartição dos programas novos e em curso, com a respectiva correspondência da inscrição orçamental 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	17	10,0	22	2,9	39	4,2	2 259 840	1,4	2 656 013	0,2	4 915 853	0,4
MNE	2	1,2	14	1,9	16	1,7	557 000	0,3	6 445 750	0,6	7 002 750	0,6
MES	34	20,0	5	0,7	39	4,2	75 206 351	45,0	345 330 784	32,2	420 537 135	33,9
MDN	9	5,3	30	4,0	39	4,2	1 431 936	0,9	2 613 064	0,2	4 045 000	0,3
MAI	2	1,2	17	2,3	19	2,1	1 451 000	0,9	8 859 000	0,8	10 310 000	0,8
MF	9	5,3	18	2,4	27	2,9	1 252 000	0,7	4 518 000	0,4	5 770 000	0,5
MEc	14	8,2	49	6,5	63	6,9	306 250	0,2	155 477 650	14,5	155 783 900	12,6
MTS	4	2,4	36	4,8	40	4,4	7 954 713	4,8	33 422 578	3,1	41 377 291	3,3
MJ	8	4,7	47	6,3	55	6,0	1 735 000	1,0	30 265 000	2,8	32 000 000	2,6
MP	8	4,7	55	7,3	63	6,9	8 611 504	5,2	33 586 222	3,1	42 197 726	3,4
MADRP	8	4,7	111	14,8	119	12,9	19 962 613	11,9	190 884 698	17,8	210 847 311	17,0
ME	7	4,1	109	14,6	116	12,6	10 272 521	6,1	76 194 752	7,1	86 467 273	7,0
MS	5	2,9	24	3,2	29	3,2	10 844 016	6,5	53 873 673	5,0	64 717 689	5,2
MAOT	25	14,7	74	9,9	99	10,8	18 871 394	11,3	36 310 896	3,4	55 182 290	4,4
MC	13	7,6	93	12,4	106	11,5	2 522 633	1,5	22 527 142	2,1	25 049 775	2,0
MCT	0	0,0	20	2,7	20	2,2	320 000	0,2	55 688 500	5,2	56 008 500	4,5
MREAP	5	2,9	11	1,5	16	1,7	1 334 650	0,8	2 969 100	0,3	4 303 750	0,3
MJD	3	1,8	11	1,5	14	1,5	2 292 115	1,4	12 375 692	1,2	14 667 807	1,2
Total	**170**	**100,0**	**749**	**100,0**	**919**	**100,0**	**167 185 536**	**100,0**	**1 073 998 514**	**100,0**	**1 241 184 050**	**100,0**

Fonte: Mapa XI do OE para 2001 (Lei n.º 30-C/2000).

Para 2001 foram orçamentados 919 programas, dos quais 18,5% eram novos e 81,5% já se encontravam em curso.

Pela leitura do quadro supra verifica-se que o MADRP é responsável pelo maior número de programas (12,9%), seguido do ME (12,6%) e do MC (11,5%). Saliente-se que em termos de novos programas o MES é o responsável pelo maior número (34), ou seja, 20% do total, seguindo-se o MAOT, com 25 novos programas.

Do orçamento de 1 241,1 milhões de contos, 86,5% correspondem a programas/projectos em curso e 13,5% respeitam a programas/projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC pelos 18 Ministérios, verifica-se que foi ao MES, com 33,9% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc, com 17% e 12,6%, 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 600,9 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas pelo Governo resultaram num orçamento final de 606,4 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 Governo (**)		Orçamento Final		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Variação (%)
EGN	3 868 543	0,6	3 348	0,1	3 871 891	0,6	0,1
MNE	6 984 000	1,2	-	-	6 984 000	1,2	-
MES	182 125 635	30,3	-	-	182 125 635	30,0	-
MDN	4 045 000	0,7	-	-	4 045 000	0,7	-
MAI	10 310 000	1,7	-	-	10 310 000	1,7	-
MF	5 770 000	1,0	710 058	13,0	6 480 058	1,1	12,3
MEc	38 017 750	6,3	1 782 500	32,7	39 800 250	6,6	4,7
MTS	7 761 810	1,3	-	-	7 761 810	1,3	-
MJ	13 400 000	2,2	-	-	13 400 000	2,2	-
MP	36 447 000	6,1	-	-	36 447 000	6,0	-
MADRP	75 984 138	12,6	2 016 294	37,0	78 000 432	12,9	2,7
ME	72 148 746	12,0	-	-	72 148 746	11,9	-
MS	43 776 200	7,3	370 512	6,8	44 146 712	7,3	0,8
MAOT	50 560 864	8,4	358 923	6,6	50 919 787	8,4	0,7
MC	16 356 196	2,7	113 442	2,1	16 469 638	2,7	0,7
MCT	20 030 000	3,3	99 924	1,8	20 129 924	3,3	0,5
MREAP	3 142 000	0,5	-	-	3 142 000	0,5	-
MJD	10 207 807	1,7	-	-	10 207 807	1,7	-
Total	**600 935 689**	**100,0**	**5 455 001**	**100,0**	**606 390 690**	**100,0**	**0,9**

(*) Lei do OE, Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.

(**) Alterações relativas a créditos especiais (3 600 751 contos) e a dotações provisionais (1 854 250 contos).

As alterações provenientes de transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e da abertura de créditos especiais (5 455 001 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 do n.º 1 e da alínea e) do n.º 2 do art. 3º do mesmo diploma.

A abertura de créditos especiais (3 600 751 contos) representa 66% das alterações da responsabilidade do Governo e 0,6% do total do orçamento inicial; as transferências com contrapartida na dotação

provisional (1 854 250 contos) representam 33,9% das alterações da competência do Governo e 0,3% do orçamento inicial.

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

No quadro seguinte é analisada a 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	4 733	971 586	147 866	14 306	-	1 138 491	0,2	596 195	686 581	-	1 282 776	0,3	2 421 267	0,5
MNE	23 166	1 782 128	254 871	-	71 715	2 131 880	0,4	2 507 280	413 577	-	2 920 857	0,6	5 052 737	1,0
MES	14 241	1 969 053	734 008	-	-	2 717 302	0,5	2 059 606	169 557 862	-	171 617 468	33,9	174 334 770	34,4
MDN	-	768 618	42 225	-	-	810 843	0,2	2 588 584	253 275	-	2 841 859	0,6	3 652 702	0,7
MAI	-	347 237	32 667	-	-	379 904	0,1	5 394 936	1 013 653	-	6 408 589	1,3	6 788 493	1,3
MF	25 154	3 300 341	-	-	-	3 300 341	0,7	2 138 473	48 137	-	2 186 610	0,4	5 486 951	1,1
MEc	7 056	220 487	13 422 835	-	-	13 643 322	2,7	196 223	22 304 765	-	22 500 988	4,4	36 144 310	7,1
MTS	5 040	39 713	365 795	-	-	405 508	0,1	386 560	5 344 517	-	5 731 077	1,1	6 136 585	1,2
MJ	-	676 933	680 462	-	-	1 357 395	0,3	8 030 420	568 990	-	8 599 410	1,7	9 956 805	2,0
MP	23 072	72 887	9 476 367	-	-	9 549 254	1,9	58 391	17 873 937	-	17 932 328	3,5	27 481 582	5,4
MADRP	145 248	2 194 143	31 634 877	365 800	9 720	34 349 788	6,8	5 500 578	26 381 470	-	31 882 048	6,3	66 231 836	13,1
ME	33 896	1 879 036	1 473 805	-	160 381	3 547 118	0,7	34 129 382	19 749 754	3 258	53 882 394	10,6	57 429 512	11,3
MS	12 282	562 335	609 583	-	-	1 184 200	0,2	16 614 794	10 123 806	-	26 738 600	5,3	27 922 800	5,5
MAOT	373 880	7 116 671	2 636 176	-	-	10 126 727	2,0	12 963 720	12 939 403	-	25 903 123	5,1	36 029 850	7,1
MC	207 687	1 593 981	4 920 167	323 138	-	7 044 973	1,4	1 584 847	4 289 274	-	5 874 121	1,2	12 919 094	2,6
MCT	7 697	68 639	12 035 262	-	-	12 111 598	2,4	188 611	7 173 855	-	7 362 466	1,5	19 474 064	3,8
MREAP	-	163 509	346 923	-	-	510 432	0,1	293 995	1 434 564	-	1 728 559	0,3	2 238 991	0,4
MJD	-	38 789	2 133 880	-	-	2 172 669	0,4	859 485	3 612 073	-	4 471 558		6 644 227	1,3
Total	**883 152**	**23 766 086**	**80 947 769**	**703 244**	**241 816**	**106 542 067**	**21,0**	**96 092 080**	**303 769 493**	**3 258**	**399 864 831**	**79,0**	**506 406 898**	**100**

Fonte: CGE 2001.

A despesa "realizada" em Investimentos do Plano foi de 506,4 milhões de contos, dos quais 79% foram direccionados para despesas de capital e 21% para despesas correntes.

Relativamente à previsão contida nas GOP de, respectivamente, 83% para despesas de capital e 17% para despesas correntes, houve um desvio de 4%.

[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 2000, um aumento nas despesas de capital e correntes de 22,4 milhões de contos e 17,5 milhões de contos, respectivamente.

De salientar também que dos 506,4 milhões de contos de despesa "realizada", o esforço financeiro nacional situou-se em 478,5 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 27,9 milhões de contos.

O peso do agrupamento económico "Transferências" (correntes e de capital) foi de 76 %, menos 1,9% do que o verificado no ano anterior (77,9%) e mais 4,0% do que em 1999 (72%).

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 (47,5% da despesa executada) com, respectivamente, 34,4% e 13,1%, 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 83,5 %, mais 8,8% do que a registada em 2000, mas inferior à taxa de execução registada em 1999, que foi de 90,2%.

Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos - Cap. 50º

(em contos)

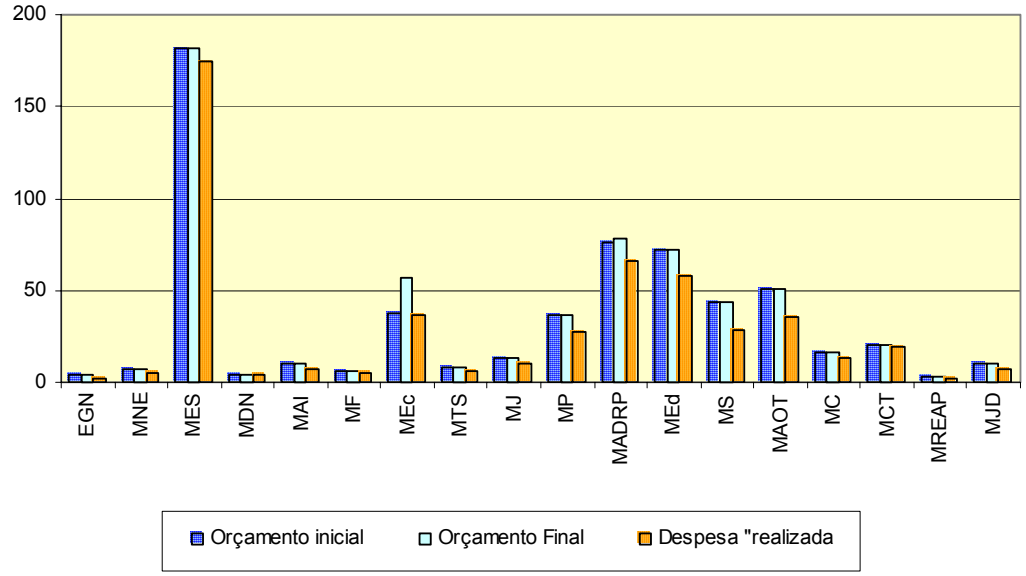
Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução (%)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
01 - Despesas com pessoal	1 266 040	1 426 035	725 416	883 152	57,3	61,9
02 - Aquisição de bens e serviços	34 787 359	37 169 825	21 113 363	23 766 086	60,7	63,9
04 - Transferências correntes	77 192 719	87 524 132	66 226 817	80 947 769	85,8	92,5
05 – Subsídios	1 100 235	1 129 470	875 858	703 244	79,6	62,3
06 - Outras despesas correntes	121 374	349 560	80 647	241 816	66,4	69,2
07 - Aquisição de bens de capital	138 157 927	130 333 177	80 364 007	96 092 080	58,2	73,7
08 - Transferências de capital	371 259 432	347 858 116	297 082 817	303 769 493	80,0	87,3
11 - Outras despesas de capital	304 298	600 375	18 167	3 258	6,0	0,5
Total	**624 189 384**	**606 390 690**	**466 487 092**	**506 406 898**	**74,7**	**83,5**

Fonte: CGE/ 2000 e 2001.

Em termos de agrupamentos económicos, um pouco à semelhança do verificado em 2000, apresentaram taxas de execução superiores, à taxa de execução global, os agrupamentos relativos a Transferências Correntes e de Capital, tendo, os outros, taxas inferiores.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa "realizada" por Ministério (Cap. 50º) pode ser visualizada no gráfico seguinte:

Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada



Fonte: Quadros nos IV.6 e IV.7.

A taxa de execução por ministério foi a seguinte:

Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios - Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de execução		Variação
	2000 (1)	2001 (2)	2000 (3)	2001 (4)	2000 (5)	2001 (6)	(7)=(6)-(5)
EGN	18 110 872	3 871 891	15 812 606	2 421 267	87,3	62,5	-24,8
MNE	6 912 973	6 984 000	4 215 742	5 052 737	61,0	72,3	11,4
MES	206 034 536	182 125 635	173 298 135	174 334 770	84,1	95,7	11,6
MDN	4 728 000	4 045 000	3 044 698	3 652 702	64,4	90,3	25,9
MAI	10 226 620	10 310 000	7 834 629	6 788 493	76,6	65,8	-10,8
MF	6 391 000	6 480 058	3 722 251	5 512 105	58,2	85,1	26,8
MEc	41 218 648	56 900 250	33 538 088	36 151 366	81,4	63,5	-17,8
MTS	7 192 360	7 761 810	3 996 419	6 141 625	55,6	79,1	23,6
MJ	15 001 403	13 400 000	8 691 515	9 956 805	57,9	74,3	16,4
MP (*)	41 951 767	36 447 000	31 849 158	27 504 654	75,9	75,5	-0,5
MADRP	65 699 581	78 000 432	52 248 901	66 231 836	79,5	84,9	5,4
ME	75 950 070	72 148 746	47 070 361	57 429 512	62,0	79,6	17,6
MS	47 036 172	44 146 712	27 314 859	27 922 800	58,1	63,3	5,2
MAOT	41 319 037	50 919 787	21 138 052	36 029 850	51,2	70,8	19,6
MC	16 501 390	16 469 638	14 915 580	12 919 094	90,4	78,4	-11,9
MCT	17 614 024	20 129 924	16 115 043	19 474 064	91,5	96,7	5,3
MREAP	2 300 931	3 142 000	1 681 055	2 238 991	73,1	71,3	-1,8
MJD (*)	-	10 207 807	-	6 644 227	-	65,1	-
Total	**624 189 384**	**623 490 690**	**466 487 092**	**506 406 898**	**74,7**	**81,2**	**6,5**

(*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º276-A, de 20 de Outubro.

Fonte: CGE/2000 e 2001.

Pela análise do quadro supra verifica-se que 72,3% dos Ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 62,5% e os 79,6%, inferiores à taxa de execução global que foi de 81,2%. Os Ministérios da Ciência e Tecnologia e do Equipamento Social apresentaram as melhores taxas de execução com, respectivamente, 96,7% e 95,7%.

A distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, consta do Quadro IV.10, através do qual se verifica que o MES absorveu 34,4% da despesa "realizada", seguindo-se-lhe o MADRP e o ME, respectivamente, com 13,1% e 11,3%.

QuadroIV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50º)
em termos orgânicos - 1999/2001

(em milhões de contos)

Ministérios	1999		2000		2001		Variação (1999-2000)		Variação (2000-2001)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGN	13,7	2,7	15,8	3,4	2,4	0,5	2,1	15,0	-13,4	-84,8
MNE	5,9	1,2	4,2	0,9	5,1	1,0	-1,7	-28,5	0,9	21,0
MES (*)	-	-	173,3	-	174,3	34,4	-	-	1,0	0,6
MDN	3,2	0,6	3,0	0,7	3,7	0,7	-0,1	-4,2	0,7	21,5
MAI	9,4	1,8	7,8	1,7	6,8	1,3	-1,5	-16,3	-1,0	-13,2
MF	9,8	1,9	3,7	0,8	5,5	1,1	-6,1	-62,1	1,8	47,8
MEc	33,9	6,7	33,5	7,2	36,2	7,1	-0,4	-1,1	2,7	7,9
MTS	6,3	1,2	4,0	0,9	6,1	1,2	-2,3	-36,7	2,1	52,6
MJ	10,9	2,2	8,7	1,9	10,0	2,0	-2,2	-20,3	1,3	15,1
MP (*)	-	-	31,8	-	27,5	5,4	-	-	-4,3	-13,7
MADRP	63,4	12,5	52,2	11,2	66,2	13,1	-11,2	-17,6	14,0	26,7
ME	54,7	10,8	47,1	10,1	57,4	11,3	-7,7	-14,0	10,3	21,9
MS	35,4	7,0	27,3	5,9	27,9	5,5	-8,1	-22,8	0,6	2,1
MREAP (*)	-	-	21,1	-	2,2	0,4	-	-	-18,9	-89,6
MC	13,3	2,6	14,9	3,2	13,0	2,6	1,6	12,1	-1,9	-12,8
MCT	12,0	2,4	16,1	3,5	19,5	3,9	4,2	34,8	3,4	21,0
MAOT (*)	-	-	1,7	-	36,0	7,1	-	-	34,3	2041,5
MJD (**)	-	-	-	-	6,6	1,3	-	-	-	-
Total	**506,4**	**100,0**	**466,4**	**100,0**	**506,4**	**100,0**	**-40,0**	**-7,9**	**40,0**	**8,6**

(*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro.

(**) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro.

Fonte: CGE/1999, 2000 e 2001.

Observa-se ainda através deste quadro que a evolução global da execução orçamental de 1999 para 2000 apresenta uma variação negativa de 40 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um decréscimo de 7,9%. A evolução de 2000 para 2001 apresenta uma variação positiva de 40 milhões de contos (8,6%). Dos Ministérios que apresentaram variações positivas foi no Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território que se verificou o maior valor (34,3 milhões de contos). As variações em termos negativos registaram-se apenas nos Encargos Gerais da Nação (84,8%), Administração Interna (13,2%) e Ministério da Cultura (12,8%).

Relativamente à execução da despesa realizada pelos executores dos programas e ainda no âmbito do Cap. 50º, foram analisados os dados provenientes do DPP, os quais se agrupam 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	%	Nacional	Comunitário
Cultura	15 800	3,5	157	0,6	15 957	3,3	3,3	0,0
Educação	38 828	8,6	12 248	43,9	51 076	10,6	8,1	2,6
Formação Profissional e Emprego	927	0,2	13	0,0	940	0,2	0,2	0,0
Saúde	17 835	3,9	5 789	20,7	23 625	4,9	3,7	1,2
Acção e Reintegração Social	5 534	1,2	-	-	5 534	1,2	1,2	-
Ambiente e Revitalização Urbana	55 435	12,3	4 420	15,8	59 856	12,5	11,5	0,9
Justiça	5 891	1,3	-	-	5 891	1,2	1,2	-
Desporto, recreio e Lazer	6 736	1,5	-	-	6 736	1,4	1,4	-
Agricultura	45 086	10,0	1 741	6,2	46 827	9,8	9,4	0,4
Pescas	5 913	1,3	664	2,4	6 577	1,4	1,2	0,1
Indústria e Energia	40 804	9,0	5	-	40 808	8,5	8,5	0,0
Comércio e Turismo	7 686	1,7	-	-	7 686	1,6	1,6	-
Transportes e Comunicações	136 431	30,2	-	-	136 431	28,4	28,4	-
Ciência e Tecnologia	21 270	4,7	191	0,7	21 461	4,5	4,4	0,0
Qualidade na Administração Pública	33 797	7,5	2 583	9,2	36 380	7,6	7,0	0,5
Segurança e Ordem Pública	9 166	2,0	-	-	9 166	1,9	1,9	-
Apoio ao desenvolvimento Regional	5 084	1,1	114	0,4	5 198	1,1	1,1	0,0
Total	452 224	100,0	27 925	100,0	480 149	100,0	94,2	5,8

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa ("transferências" efectuadas pela DGO) evidenciados na CGE, no montante de 506,4 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 480,1 milhões de contos, permite concluir que não foi utilizado um total de cerca de 26,3 milhões de contos, ou seja, 5,2% do "autorizado" e transferido pela DGO.

Relativamente ao que se refere neste ponto e no anterior a DGO alega que esta situação *"(...)resulta da possibilidade que a lei confere aos serviços de transferirem para o ano seguinte os saldos da gerência – anterior (Lei do O.E. e D.L. de Execução Orçamental).*

Os serviços levantam do O.E. no final do ano, as verbas que no ano seguinte entregarão nos Cofres do Estado, mediante guia de reposição não abatida, para abertura de crédito especial, por forma a não pôr em causa o financiamento dos projectos a que se destinam".

4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC global por sectores

Conforme se evidencia no quadro seguinte, a inclusão de "Outras Fontes" na análise da execução do PIDDAC global altera significativamente as conclusões extraídas quando considerado exclusivamente

o Cap. 50º. Assim, com a inclusão de "Outras Fontes", o Financiamento Nacional é reduzido de 94,2% para 64,7% e aumentado o Financiamento Comunitário de 5,8% para 35,3%.

Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento

(em milhares de contos)

Sectores	Cap. 50º				Outras Fontes				Nacional		Comunitário		Total	
	Nacional	Comunitário	Total		Nacional	Comunitário	Total							
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	%	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	%	(7)=(1)+(4)	%	(8)=(2)+(5)	%	(9)=(7)+(8)	%
Cultura	15 800,0	157,2	15 957,2	3,3	94,0	2 521,8	2 615,8	0,6	15 894,0	2,6	2 679,0	0,8	18 573,0	2,0
Educação	38 827,9	12 247,7	51 075,6	10,6	5 321,2	7 585,4	12 906,6	2,8	44 149,2	7,2	19 833,0	6,0	63 982,2	6,8
Formação Profissional e Emprego	927,1	12,5	939,7	0,2	4 090,2	1 097,1	5 187,3	1,1	5 017,3	0,8	1 109,7	0,3	6 127,0	0,7
Saúde	17 835,5	5 789,1	23 624,6	4,9	1 216,5	4 939,4	6 155,9	1,3	19 052,0	3,1	10 728,5	3,2	29 780,5	3,2
Acção e Reintegração Social	5 534,1	-	5 534,1	1,2	6 233,9	1 121,2	7 355,1	1,6	11 768,0	1,9	1 121,2	0,3	12 889,2	1,4
Ambiente e Revitalização Urbana	55 435,3	4 420,3	59 855,6	12,5	1 823,6	2 031,6	3 855,2	0,8	57 258,8	9,4	6 451,9	1,9	63 710,7	6,8
Justiça	5 891,4	-	5 891,4	1,2	10 225,0	-	10 225,0	2,2	16 116,4	2,6	-	-	16 116,4	1,7
Desporto, recreio e Lazer	6 736,0	-	6 736,0	1,4	580,5	156,4	737,0	0,2	7 316,5	1,2	156,4	0,0	7 473,0	0,8
Agricultura	45 086,0	1 741,1	46 827,0	9,8	2 720,2	77 273,2	79 993,4	17,3	47 806,2	7,8	79 014,3	23,7	126 820,5	13,5
Pescas	5 912,9	664,5	6 577,4	1,4	306,9	9 307,3	9 614,2	2,1	6 219,8	1,0	9 971,8	3,0	16 191,5	1,7
Indústria e Energia	40 803,7	4,5	40 808,2	8,5	6 604,1	85 338,7	91 942,8	19,9	47 407,8	7,8	85 343,2	25,6	132 751,1	14,1
Comércio e Turismo	7 686,3	0,0	7 686,3	1,6	10 335,7	3 410,3	13 746,0	3,0	18 022,0	3,0	3 410,3	1,0	21 432,3	2,3
Transportes e Comunicações	136 430,6	0,0	136 430,6	28,4	90 934,9	85 477,1	176 411,9	38,1	227 365,5	37,3	85 477,1	25,7	312 842,6	33,2
Ciência e Tecnologia	21 270,1	191,2	21 461,3	4,5	673,4	21 637,7	22 311,1	4,8	21 943,5	3,6	21 828,9	6,6	43 772,4	4,6
Qualidade na Administração Pública	33 796,9	2 583,1	36 380,0	7,6	14 466,9	2 024,2	16 491,1	3,6	48 263,8	7,9	4 607,3	1,4	52 871,0	5,6
Segurança e Ordem Pública	9 166,0	0,0	9 166,0	1,9	355,1	-	355,1	0,1	9 521,2	1,6	0,0	0,0	9 521,2	1,0
Apoio ao desenvolvimento Regional	5 084,4	114,0	5 198,4	1,1	1 491,3	1 032,6	2 523,8	0,5	6 575,7	1,1	1 146,6	0,3	7 722,2	0,8
Total	**452 224,3**	**27 925,1**	**480 149,4**	**100,0**	**157 473,4**	**304 953,9**	**462 427,4**	**100,0**	**609 697,7**	**100,0**	**332 879,1**	**100,0**	**942 576,8**	**100,0**

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Considerando a execução global do PIDDAC, o sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso, 33,2%, seguindo-se o da Indústria e Energia, com 14,1%, e o da Agricultura, com 13,5%. Estes três sectores, co-financiados em 572,4 milhões de contos, absorvem 60,7% do financiamento do PIDDAC global, com 249,8 milhões de contos de componente comunitária (75,1%) e 322,6 milhões de contos de componente nacional (52,9%).

Relativamente à execução do PIDDAC - Cap. 50º, o valor mais elevado de financiamento foi também no sector dos Transportes e Comunicação (28,4%), seguindo-se o do Ambiente e Revitalização Urbana (12,5%) e o da Educação (10,6%).

4.3 – Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

4.3.1 – Enquadramento

Esta acção foi orientada para a análise dos Sistemas de Informação e a consequente criação, na DGTC, das condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, aos Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP) e ao Fundo de Coesão.

Dada a complexidade da acção, não só derivada da existência de diferentes sistemas de informação nos diversos organismos como, também, dos vários fundos envolvidos, numa primeira fase, contemplaram-se apenas os sistemas informáticos relativos à gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, do FEDER e do Fundo de Coesão, a saber:

- FEDER e Fundo de Coesão:
  - SIFEC
- PIDDAC:
  - SIPIDDAC
  - SICPIDDAC

Neste capítulo apresenta-se a síntese dos principais aspectos relacionados com os sistemas informáticos SIPIDDAC e SICPIDDAC, remetendo-se para o ponto 11.4 do Capitulo XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia, a síntese relativa ao sistema informático SIFEC.

Para gerir o PIDDAC, existem na estrutura da Administração Pública duas entidades: o DPP, com as atribuições de análise e controlo ao nível macro, e a DGO, que assegura a legalidade da execução financeira, verificando o respeito pelas regras financeiras estabelecidas para a boa gestão dos dinheiros públicos, com uma intervenção que poderá considerar-se a nível mais micro.

Em concreto, o DPP assegura a preparação do PIDDAC e, após a sua aprovação anual, regista os dados no sistema de informação SIPIDDAC. Posteriormente envia-a, em suporte de papel, para a DGO, que então a regista no SICPIDDAC. A DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo, mais concretamente, do Cap. 50º do OE.

A DGO envia mensalmente ao TC, até ao dia 21, a informação relativa à execução orçamental que inclui o PIDDAC, Cap. 50º, a qual é armazenada numa base de dados criada e gerida pelo DSTI e disponibilizada através da ferramenta "cubos OLAP". A DGO, à data do trabalho de campo, ponderava a migração da informação para uma versão "oracle" e a utilização da ferramenta de apoio à gestão *discoverer* para *web*, pelo que, neste caso, o acesso à base de dados, BDO, poderá passar a ser feita via Internet.

Por outro lado, o DPP importa semanalmente para o SIPIDDAC os dados atinentes à execução do PIDDAC residentes no SICPIDDAC.

Assim, relativamente ao PIDDAC, a solução considerada mais indicada foi a de ter acesso directo ao SIPIDDAC, residente no DPP, uma vez que se relevou mais eficiente e envolve menos recursos por parte da DGTC, para além de permitir o acesso à informação *on-line* e ainda excluir a possibilidade da ocorrência de erros aquando da actualização das bases de dados na DGTC.

A DGTC reúne as condições necessárias para efectuar a ligação ao SIPIDDAC. A possibilidade de aceder ao SIPIDDAC foi entendida pelo DPP com receptividade, pois esta seria a forma mais eficiente do Tribunal consultar oportunamente a informação pretendida. O pedido de acesso ao SIPIDDAC foi formalmente efectuado em 29 de Outubro de 2002. Todavia a solução proposta para o acesso à informação não foi aquela que se pretendia. À data de encerramento da acção ainda não se acedia ao sistema, pelo que continuará a diligenciar-se no sentido de ser encontrada uma solução eficaz, económica e eficiente, devendo o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso com perfil de consulta.

4.3.2 – Arquitectura do Sistema de Informação – SIPIDDAC

O SIPIDDAC, sistema de informação que visa apoiar a gestão do PIDDAC, foi desenvolvido, em 1995, pelo DPP e entrou em exploração em 1996. Este sistema foi desenvolvido *in house* e, para responder às necessidades dos vários utilizadores, foram-lhe, entretanto, acrescentadas novas funcionalidades e potencialidades.

Os Ministérios ou Serviços introduzem, no SIPIDDAC, a informação relativa ao orçamento inicial do PIDDAC e à respectiva execução. O DPP visualiza e valida a informação registada e, quando detecta erros, comunica-os ao respectivo Ministério ou Serviço, para serem corrigidos.

O DPP referiu a existência de utilizadores que não efectuavam oportunamente a introdução dos dados da execução do PIDDAC, o que, pela ausência de informação, condicionava a possibilidade de efectuar a análise e o acompanhamento pontual da execução.

Em cada Ministério, mesmo que o SIPIDDAC esteja descentralizado em algumas entidades executoras, existe sempre uma entidade coordenadora, que é a interlocutora do respectivo Ministério junto do DPP.

Semanalmente ou sempre que necessário, o DPP acede ao Sistema (COR e RAFE) da DGO residente no Instituto de Informática, a fim de importar elementos de execução (levantamentos/requisição de fundos, congelamentos, cativações) no âmbito do capítulo 50º do OE, por Ministério, programa e rubrica de classificação económica.

O SIPIDDAC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, o que possibilita o desenvolvimento de novos módulos/funcionalidades de acordo com os requisitos definidos para responder a necessidades que venham a ocorrer.

O SIPIDDAC é constituído por 3 módulos, designadamente:

- PIDDAC Inicial;
- PIDDAC Acompanhamento;
- PIDDAC Execução.

O módulo ***PIDDAC Inicial*** é orientado para o tratamento do PIDDAC Inicial e inclui quatro sub-módulos, a saber: Preparação, Tratamento, Gestão de tabelas e *Outputs*.

O ***PIDDAC Acompanhamento*** surge na sequência do *PIDDAC Inicial* e está dividido em cinco sub-módulos fundamentais, designadamente: Preparar, Tratar, PIDDAC ajustado, *Outputs* e Gestão de tabelas.

O módulo ***PIDDAC Execução*** vem na sequência do tratamento informático do PIDDAC Inicial e do *PIDDAC Acompanhamento* e decompõe-se em quatro sub - módulos, nomeadamente: Preparar, Tratar, *Outputs* e Gestão de tabelas.

O SIPIDDAC reside num só computador, no qual foi instalado o sistema de gestão de base de dados, SGBD – ADABAS, e as aplicações *Natural*, que constituem este sistema de informação. O acesso ao SIPIDDAC é efectuado tanto por utilizadores internos como externos ao DPP.

Este sistema, para o PIDDAC, foi desenvolvido segundo o modelo *two tier*, constituído por duas "camadas" independentes, utilizador/cliente e o servidor. O SIPIDDAC tem uma gestão centralizada, uma vez que tanto a base de dados como o *software* aplicacional têm uma única instalação. Todos os elementos físicos e funcionais deste sistema de informação estão localizados no DPP.

4.3.3 – Arquitectura do Sistema de Informação – SICPIDDAC

Segundo a DGO, devido a várias limitações conjunturais, não foi possível a concepção e desenvolvimento de uma aplicação adequada ao PIDDAC, com características de orçamento de investimento. Assim, a solução adoptada consistiu na realização de uma "cópia" do sistema existente para o orçamento de funcionamento.

Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado. Por exemplo, considera os projectos como actividades e não contempla a possibilidade de despesas plurianuais.

Sobre esta matéria veio o II, em sede de contraditório, referir que:

> *"O SIC utiliza uma gestão do PIDDAC uma filosofia semelhante à do Orçamento de funcionamento. Tal foi necessário para possibilitar uma implementação normalizada daquela aplicação.*
>
> *Existem, no entanto, no SIC funcionalidades adaptadas ao controlo de programas e projectos que não estão a ser usados pelos organismos.*
>
> *Concordamos que o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo para tal necessário introduzir alterações ao actual modelo de dados e de funções do SIC no sentido de responder às especificidades ainda não contempladas. Como acontece para todos os sistemas da área orçamental a responsabilidade de definição de requisitos é da DGO, pelo que o Instituto de Informática tenderá em conjunto com aquela Direcção Geral equacionar as alterações necessárias".*

O II é o organismo do Ministério das Finanças que assegura o desenvolvimento e a gestão dos meios de suporte aos sistemas informáticos da DGT e da DGO.

O PIDDAC depois de aprovado é enviado pelo DPP à DGO, que o regista no SICPIDDAC. O registo posterior da execução é efectuado, caso o serviço esteja na RAFE, pelo próprio, e, nas outras situações, pela DGO.

Os serviços que estão na RAFE têm autonomia administrativa nos actos de gestão, o que se caracteriza, entre outros aspectos, pela capacidade de autorizar a realização de despesas e o seu pagamento. Para efectuar pagamentos, o serviço pede mensalmente à DGO, mediante a apresentação dos compromissos assumidos e a assumir durante o mês, a libertação de créditos. Após a análise deste pedido, a DGO ordena a libertação de créditos, dando uma ordem de crédito na conta do organismo existente na DGT. Os pagamentos são efectuados pelo SIC através dos meios de pagamento emitidos directamente sobre o Tesouro.

A comunicação consiste no envio de ficheiros, via FTP, efectuado pelos diversos serviços através do SIC, diariamente até às 12 horas, se necessário. Posteriormente, o SCC processa diariamente, em batch/start, estes dados e, quando existem erros, gera um ficheiro. Após o processamento, é enviada pelo mesmo processo, via FTP, uma "carta" resultado ao serviço respectivo. Esta "carta" é interpretada pelo serviço e, quando existem erros, corrige-os e envia, no dia seguinte, novo ficheiro ao

SCC para ser novamente processado. Os registos aceites e processados pelo SCC são enviados, também por FTP, para o sistema MPT e deste para o sistema SIBS.

Posteriormente, para que o organismo receba a informação relativa ao pagamento efectuado, realiza-se um processo inverso ao referido e só então é actualizada a sua base de dados.

Todos os pagamentos, à excepção dos realizados através dos fundos de maneio, são processados por transferências electrónicas, através de contas existentes na DGT.

A DGT, através do h*omebanking*, gere as contas dos serviços, emite os meios de pagamento e dialoga com o exterior, nomeadamente, com a rede de compensação bancária.

A DGT, tal como a generalidade das outras entidades bancárias, gere as contas e aplicações dos seus clientes, que, neste caso, são os serviços públicos da Administração Central. Neste âmbito, a DGT dispõe de um SI, o h*omebanking*, que permite aos organismos operar e gerir as suas próprias contas e aplicações, assim como realizar pagamentos, transferências e consultas.

Os organismos com conta na DGT e com acesso ao h*omebanking* efectuam e registam as transferências e os pagamentos através do sistema. Para os que não dispõem do sistema, é o gestor de conta da DGT que executa as diversas operações.

4.4 – Despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social

A presente acção foi orientada para a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes aos apoios financeiros concedidos pelo CRSS/CDSSS de Évora a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), no âmbito do PIDDAC – Programa "Acção e Integração Social"[1] – e de Programas Próprios da Segurança Social e especialmente focalizada na análise do papel legalmente cometido e desempenhado pelo CRSS/CDSSS (este último enquanto serviço do ISSS, tutelado pelo MSST) nesta matéria.

A prossecução dos referidos objectivos incidiu na análise do relacionamento entre as IPSS e as Instituições de Segurança Social, a partir das obrigações decorrentes para ambas as partes da legislação em vigor e dos protocolos de cooperação.

4.4.1 – Observações da Auditoria

4.4.1.1 – Controlo Interno

As instituições que cooperam com o Estado e a Segurança Social no âmbito da acção social e, particularmente, as que se regem pelo direito privado ou pelo direito canónico, às quais a Lei reconhece e valoriza o importante e insubstituível papel que desempenharam na *"consecução mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é o superior garante"* (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro), constituem hoje peça importante deste universo. Porém, o Estado, ao delegar nestas entidades (maxime através da contratualização de apoios)

[1] O objectivo central deste Programa é a criação e melhoria de equipamentos sociais das IPSS.

as obrigações sociais que constitucionalmente lhe competem, não deixa de assumir ele próprio especiais compromissos, designadamente na fiscalização e controlo da forma como são exercidas.

Com efeito:

1. A promoção de um apoio financeiro optimizado a estas entidades que, no caso vertente, reveste as mais variadas formas, obriga a que se promovam mecanismos que concorram para um eficaz e eficiente acompanhamento e fiscalização das mesmas quer em relação ao financiamento das actividades por elas desenvolvidas quer em relação ao investimento canalizado para os seus empreendimentos;

2. Porém, o que transpareceu das entrevistas tidas com os responsáveis destas áreas e das análises efectuadas foi que, efectivamente, existe um distanciamento considerável entre as soluções legislativas encontradas para fazer face às situações atrás descritas e a realidade existente. É certo que, tendo em atenção a complexidade das matérias aqui envolvidas, houve o cuidado de se contemplar, em diversos diplomas legais[1], a constituição de Grupos de Trabalho e de Comissões de Avaliação incumbidas de promover o aperfeiçoamento do relacionamento entre o Estado e as entidades privadas de solidariedade social;

3. No entanto, alguns desses grupos de trabalho e comissões nunca passaram do papel ou, se passaram, tiveram uma actividade muito aquém da que seria desejável, impossibilitando que, em particular ao longo da última década[2], fossem introduzidas melhorias, correcções e aperfeiçoamentos no referido relacionamento e levando a que determinados vícios, falhas e omissões fossem, ao longo do tempo, sendo cristalizados;

4. Ao nível do CDSSS de Évora, o reflexo destas circunstâncias tem-se traduzido num cada vez maior distanciamento relativamente às IPSS, designadamente no que respeita à fiscalização, acompanhamento e prestação de apoio técnico, criando-se uma sensação de impotência de acção, potenciada e reforçada pelo facto de existir uma grande carência de recursos humanos especializados e vocacionados para estas áreas;

5. Em relação aos financiamentos por via do PIDDAC, sublinha-se também o facto do Estado se ver, em muitas situações, compelido a financiar parcelas do investimento que não eram da sua responsabilidade ou que competiam às IPSS proprietárias dos empreendimentos, em virtude do incumprimento, por parte destas, das obrigações assumidas nos protocolos.

[1] Cf. designadamente Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio e Grupos de Trabalho constituídos no âmbito do Pacto de Cooperação (para revisão dos Estatutos das IPSS e dos Benefícios Fiscais).

[2] Mormente porque as últimas regras definidas, relativas aos acordos de cooperação, datam de 1992 (Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio).

4.4.1.1.1 – PIDDAC – Programa Integração e Acção Social

Do levantamento dos circuitos inerentes às tramitações administrativas e financeiras associadas ao PIDDAC, concluiu-se que o controlo interno era deficiente, tendo em conta os seguintes factos apurados:

- Não existia uma ficha de candidatura tipo que auxiliasse a avaliação e tipificação dos empreendimentos e das respectivas entidades promotoras;
- Os valores dos custos máximos anuais por utente e por resposta social que deveriam determinar a comparticipação máxima da segurança social no custo total das obras, nos termos do n.º 3, al. a), da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março, só foram fixados, por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social, em 14 de Junho de 1999;
- A metodologia prática utilizada no financiamento foi a de efectuar comparticipações de 80% do custo orçamentado das obras, nos casos de equipamentos para deficientes, e de 65%, nos restantes casos;
- Existiram comparticipações financeiras superiores às consagradas nos protocolos celebrados entre o CRSS/CDSSS de Évora e as IPSS, tendo sido financiados trabalhos a mais originados em situações não previstas no ponto 1 do n.º 5 da Portaria n.º 138/88;
- Não foi formalmente assegurada a responsabilidade das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabia no custo total das obras;
- Existiram comparticipações que foram calculadas sobre valores dos autos de medição e facturas que incluíram o IVA;
- Não existia uma adequada segregação de funções.

4.4.1.1.1.1 – Acompanhamento e controlo da execução das empreitadas por parte do CRSS/CDSSS

4.4.1.1.1.1.1 – Execução Física

Tendo por base a delimitação de competências entre as IPSS e o CRSS/CDSSS de Évora definida nas al.as a) e b) do n.º 3 da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, observou-se que o acompanhamento e o controlo da execução física das empreitadas foram deficientes, não tendo os Serviços exercido as competências que lhe estavam cometidas nesta área, nomeadamente:

- Não foi prestado apoio às IPSS, designadamente, na formalização dos contratos com os empreiteiros e na elaboração dos autos de consignação dos trabalhos;
- Não foi designada a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida pelos empreendimentos do PIDDAC, não existindo quaisquer relatórios ou outra evidência formal relativamente ao acompanhamento e execução das obras, designadamente, no que respeita ao

acompanhamento das medições no local da obra[1], limitando-se o fiscal de obras a apor nos pedidos de pagamento, nas facturas e nos autos de medição enviados pelas IPSS a menção de *"verifiquei"*, a maioria das vezes em datas posteriores à do recebimento dos autos de medição e facturas subsequentes;

- Não se procedeu à análise e aprovação de propostas de erros e omissões de projecto e de trabalhos a mais, não tendo sido efectuado qualquer acompanhamento e controlo nesta área;
- Não existia nos processos informação sobre as recepções provisórias e definitivas das empreitadas.

4.4.1.1.1.1.2 – Execução Financeira

A análise efectuada ao acompanhamento e controlo financeiro das empreitadas demonstrou que, no período 2000/2001, não existiu, ao nível das obras executadas pelas IPSS, uma monitorização financeira eficiente por parte do SSR do CRSS/CDSSS de Évora.

Na verdade:

- O CRSS/CDSSS de Évora não exigiu a informação relativa às propostas dos concorrentes, às adjudicações das obras e respectivo valor e aos contratos de empreitada celebrados entre os empreiteiros e as IPSS, não tendo procedido à análise de qualquer destes documentos;
- Não existia evidência de análise e aprovação pelo CRSS/CDSSS de propostas de revisão de preços, não dispondo sequer de informação sobre a sua existência;
- O CRSS/CDSSS não solicitou nem analisou as contas finais das empreitadas;
- Não existiam contas correntes dos equipamentos/obras comparticipadas pelo PIDDAC, o que provocou falta de informação e controlo sobre os pagamentos efectuados. O controlo dos pagamentos da comparticipação financeira às IPSS estava ligado apenas às dotações orçamentadas para cada uma delas e não à execução de cada um dos empreendimentos/obras, o que pode originar o seu sobre financiamento por parte da SS.

4.4.1.2 – Acordo de Cooperação

Dispõe o n.º 1 do art. 33º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro[2], que os orçamentos e as contas das IPSS, depois de aprovados pelos seus corpos gerentes, necessitam de visto dos serviços competentes. Este procedimento é determinante para que os CDSSS tenham a percepção e, de alguma forma, o controlo do desempenho das IPSS, designadamente ao nível da gestão financeira dos dinheiros públicos canalizados para fins de acção social.

[1] Realça-se que, na amostra seleccionada, ocorreram duas situações de empreitadas executadas em regime de série de preços, pelo que nestas situações as exigências técnicas de controlo e medição dos trabalhos deveriam ter sido acrescidas, o que não se verificou.

[2] Conjugado com o previsto na Circular Normativa n.º 2/95, de 6 de Janeiro, emitida pelo IGFSS, que estabelece, no seu ponto 5, a obrigação das contas serem apresentadas até 15 de Abril do ano imediato a que respeitam.

A medida do exercício destes poderes de visto por parte dos CRSS/CDSSS revela, embora apenas em parte, o nível de controlo por eles exercido.

A realidade constatada relativamente a esta obrigação no distrito de Évora, em 2000, 2001 e 2002, encontra-se sumariada no quadro seguinte:

Quadro IV.13 – Cumprimento das Obrigações Legais Relativas aos Orçamentos e Contas

	Contas de Gerência					Contas de Exploração Previsional					
	2000	%	2001	%	2002(*)	2000	%	2001	%	2002	%
Visadas	38	22,0	0	0,0	-	19	11,0	0	0,0	0	0,0
Visadas com reservas	5	2,9	0	0,0	-	62	35,8	0	0,0	0	0,0
Não analisadas	75	43,4	119	64,7	-	31	17,9	122	66,3	116	61,7
Em falta	44	25,4	65	35,3	-	61	35,3	62	33,7	72	38,3
A rectificar	2	1,2	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
A aguardar visto	9	5,2	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total de IPSS registadas	173		184		188						

(*) As Contas de Gerência de 2002 serão entregues entre 1 Janeiro e 15 de Abril de 2003.

Fonte: Núcleo de Apoio Administrativo e Financeiro do CDSSS Évora.

Pela observação dos dados constantes deste mapa, verifica-se que:

- Relativamente às Contas de Gerência, em 2000, apenas 22% tinham sido visadas e mais de 25% encontravam-se em falta, não tendo sido entregues atempadamente pelas IPSS; em 2001, nenhuma conta tinha sido visada e cerca de 35% das 184 IPSS registadas não tinham cumprido esta imposição legal;
- Em relação às Contas de Exploração Previsional, o panorama é semelhante, tendo sido visadas, em 2000, 81 contas (46,8%) das quais 62 com reservas, encontrando-se em falta 61 das 173 instituições existentes. Em 2001 e 2002, não foram analisadas quaisquer contas, sendo que cerca de ⅓ das IPSS do Distrito se encontravam em falta.

Esta análise reflecte, por um lado, que o CRSS/CDSSS de Évora não tem sido eficiente no cumprimento das suas obrigações[1] e, por outro, que o sistema implantado não tem sido eficaz na imposição do cumprimento da lei, existindo um controlo deficiente sobre os financiamentos às IPSS no âmbito dos acordos de cooperação.

De facto:

- Não tem sido efectuado um acompanhamento atempado da informação financeira remetida pelas instituições de solidariedade social, designadamente, na efectivação dos vistos de conformidade das contas e orçamentos e/ou respectiva correcção em caso de erro;

[1] Cf. designadamente, alínea h) da Norma XVII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

- Não tem sido aplicado o quadro legislativo em vigor na área dos acordos de cooperação nem tem sido exercida a faculdade de denúncia dos mesmos sempre que ocorra, *"de modo reiterado ou por forma grave"*[1], violação das disposições legais sobre cooperação.

4.4.2 – Financiamentos via PIDDAC – Programa Integração e Acção Social

4.4.2.1 – Execução do PIDDAC no distrito de Évora

O quadro seguinte reflecte as dotações, reformulações e execução do PIDDAC no Distrito de Évora, em 2001, no âmbito do Programa "Integração e Acção Social":

Quadro IV.14 – Execução do PIDDAC 2001

(em euros)

Designação das Entidades Beneficiárias	Dotação Inicial	Reformulações		Total	Execução		Saldo
		1.ª	2.ª		Valor	%	
Casa Pia de Évora - Remod./Beneficiação	44 891,81	0,00	0,00	44 891,81	44 802,19	99,8	89,62
CERCIESTREMOZ – Lar residencial	54 867,77	0,00	0,00	54 867,77	54 867,77	100,0	0,00
APP Cerebral – Évora – Aq. Imóvel	39 903,83	0,00	0,00	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
CAO "CERCIMOR"-Obras Remodelação Benef.	84 795,64	18 954,32	0,00	103 749,96	103 749,96	100,0	0,00
SCM Reg. Monsaraz – Construção de raiz	99 759,58	124 699,47	51 460,98	275 920,03	275 920,03	100,0	0,00
ARASS – Obras ampliação	119 711,50	39 903,83	0,00	159 615,33	159 615,33	100,0	0,00
Lar Pinheiros-Remod.Beneficiação	24 939,89	0,00	0,00	24 939,89	24 683,44	99,0	256,46
CSP Stº António Arcos-Construção raiz	14 963,94	0,00	0,00	14 963,94	14 963,94	100,0	0,00
Assoc. S. S. S. Marcos Campo – Const. raiz	59 855,75	34 915,85	0,00	94 771,60	94 771,60	100,0	0,00
API Stº António Baldio - Const.raiz	39 903,83	0,00	0,00	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
CSP Nª Srª Rosário – S. Pedro Corval	39 903,83	18 794,70	18 704,92	77 403,46	77 403,46	100,0	0,00
CSP Stº André – Construção raiz	39 903,83	51 002,08	0,00	90 905,92	90 905,92	100,0	0,00
Obra de S. José Operário – Construção de raiz	29 927,87	0,00	0,00	29 927,87	29 927,87	100,0	0,00
CSP Nsª Srª de Fátima – Construção de raiz	99 759,58	4 653,78	0,00	104 413,36	104 413,36	100,0	0,00
Lar de Santa Helena – Remodelação	0,00	9 078,12	0,00	9 078,12	9 078,12	100,0	0,00
SCM de Borba – Remodelação	29 927,87	0,00	0,00	29 927,87	29 927,87	100,0	0,00
ADBES – Cruz da Picada - Remodelação	0,00	59 541,50	0,00	59 541,50	59 541,50	100,0	0,00
Total	**823 016,53**	**361 543,68**	**70 165,90**	**1 254 726,11**	**1 254 380,03**	**100,0**	**346,08**

Nota: As linhas destacadas a azul correspondem aos processos analisados no decorrer desta auditoria.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora.

Como se verifica, em 2001, a taxa de execução deste tipo de financiamento ficou próxima dos 100%, sendo de destacar que de uma dotação total de cerca de 1 255 milhões de euros, restou um saldo de apenas 346 euros.

[1] Cf. n.º 3 da Norma XXV do Despacho Normativo n.º 75/92.

4.4.3 – Observações aos processos objecto de amostra

4.4.3.1 – Cumprimento pelo CRSS/CDSSS dos requisitos legais aplicáveis na concessão de apoios financeiros do PIDDAC à realização de obras pelas IPSS

4.4.3.1.1 – Condições de aprovação dos projectos de obras e respectivo financiamento

No que respeita às condições de aprovação dos projectos de obras das IPSS e do respectivo financiamento, observou-se que:

a) As obras executadas pelas IPSS foram comparticipadas pelo CRSS/CDSSS de Évora, através de verbas do PIDDAC, sem que fosse definida e caracterizada a adequabilidade dos equipamentos sociais, através do levantamento e caracterização prévia das necessidades da comunidade, feitos em ligação com os órgãos autárquicos e tendo em conta as respostas asseguradas por outras entidades, como impõe o n.º 2, al.as a) e b), da Portaria n.º 7/81 e n.º 1, al. a), da Portaria n.º 138/88, a que também se não procedeu;

b) Embora em alguns pareceres técnico/sociais se refira que os espaços apresentados em planta estão de acordo com as directrizes da DGAS, não existe qualquer evidência de que o CRSS/CDSSS tenha analisado os projectos no sentido de apurar se obedeciam rigorosamente às normas técnicas em vigor, de acordo com o que dispõe o n.º 1, al. c), da Portaria n.º 138/88, nem aprovou os projectos preliminares e os projectos de execução, nos termos do estipulado no n.º 3, al. b), pontos 2 e 3, da Portaria n.º 7/81;

c) Não se assegurou prévia e formalmente que as IPSS se responsabilizavam relativamente à sua comparticipação financeira no custo total dos empreendimentos, nos termos do n.º 1, al. b), da Portaria n.º 138/88.

4.4.3.2 – Condições de atribuição da comparticipação financeira pelo CRSS/CDSSS

4.4.3.2.1 – Cálculo da comparticipação financeira do PIDDAC

A atribuição da comparticipação financeira pelo CRSS/CDSSS de Évora não foi ponderada de acordo com os requisitos estabelecidos na Portaria n.º 138/88.

Na verdade:

- O cálculo da percentagem da comparticipação financeira do CRSS/CDSSS não foi obtido através da multiplicação do número de utentes a abranger pelo custo máximo/utente definido pelo despacho do Secretário de Estado da SS, de 14 de Junho de 1999 (n.º 5, ponto 2, da Portaria n.º 138/88);
- A percentagem da comparticipação financeira foi atribuída sem que fosse analisada a situação financeira das IPSS, não tendo sido comprovada a sua (in)capacidade financeira para suportar ou não os respectivos custos, nos termos constantes dos pontos 2 e 3 do n.º 4 da Portaria n.º 138/88.

4.4.3.2.2 – Requisitos e condições de adjudicação das obras

O financiamento pela Segurança Social das obras de iniciativa das IPSS, de acordo com o n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96, de 2 de Agosto, está dependente do cumprimento dos procedimentos prévios à formação dos contratos, nos termos de regime jurídico das empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Os aspectos relativos ao montante da comparticipação financeira, as condições em que é atribuída, as obrigações de ambas as partes e as condições em que poderá ser concedido um adiantamento – nunca superior a 30% do valor da obra – devem ser formalizados em protocolo celebrado entre o CRSS/CDSSS e a instituição promotora do empreendimento (cf. n.º 3 da Portaria n.º 328/96).

Ao CRSS/CDSSS, para além do dever de apoio às IPSS em toda a tramitação destes processos – desde a fase da elaboração dos programas preliminares até à consignação dos trabalhos – compete, nomeadamente (cf. n.º 3, al. b), da Portaria n.º 7/81):

- Emitir parecer sobre as adjudicações propostas pelas IPSS;
- Designar a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida pelos empreendimentos financiados pelo PIDDAC;
- Apreciar os pedidos de financiamento relativos aos empreendimentos apresentados e satisfazê-los dentro dos limites da competência fixada legalmente;
- Aprovar as propostas apresentadas pelas IPSS sobre revisão de preços, erros e omissões e execução de trabalhos a mais.

Nos processos da amostra verificou-se que o CRSS/CDSSS não cumpriu as obrigações supra referidas nem deu o apoio legalmente previsto às IPSS. Por sua vez, estas não cumpriram o RJEOP no que respeita aos procedimentos prévios à formação dos respectivos contratos de empreitada. Nestes termos, o financiamento da SS foi efectuado com violação do disposto no n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96.

4.5 – Projecto do Programa PIDDAC *"Criação, remodelação e equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares"* – Hospital Distrital de Tomar

4.5.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde, (DGIES), Serviço Central do Ministério da Saúde, responsável pela gestão do Projecto e também junto da Direcção Regional das Instalações e Equipamentos da Saúde do Centro (DRIESC), Serviço Regional da DGIES ao qual competiu apoiar o Serviço Central na organização e acompanhamento da execução do Projecto.

O trabalho de auditoria visou a análise da gestão financeira do projecto "Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar" do Programa PIDDAC do Ministério da Saúde "Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares", com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, a relação entre o previsto e o realizado, com especial

incidência no ano de 2001, e apreciar a legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como o acompanhamento e controlo implementados e efectuados.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise da fundamentação do Projecto em termos das:

- Macro - referências dos Programas de Governo e das Grandes Opções do Plano, no período de 1992 a 2002, verificando-se também a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, tendo-se constatado que os objectivos e medidas de política de saúde foram de índole geral, sem referências visíveis ao Projecto em análise;
- Micro - referências, desenvolvendo-se a pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados que permitissem efectuar a verificação, designadamente:
  - Dos sistemas de planeamento, de gestão e de acompanhamento e controlo e dos fundamentos da decisão de construção, na perspectiva da concepção, necessidade, pertinência, economia e eficácia do projecto, atendendo à densidade populacional e à cobertura hospitalar existente na área de influência do NHDT antes e após a construção do Hospital Distrital de Torres Novas (HDTN);
  - Dos estudos, sua pertinência e consistência, e dos fundamentos da opção de:
    - Substituição do antigo Hospital Distrital de Torres Novas por uma nova unidade, tendo em vista suprir as carências hospitalares existentes na região e melhorar a qualidade do serviço prestado às populações;
    - *Versus* a opção de construção de (uma ou mais de uma) nova unidade hospitalar da dimensão do NHDT, face às condições e grau de cobertura médico - hospitalar existentes na região antes e depois de construído o novo Hospital Distrital de Torres Novas.

4.5.2 – Planeamento

Atendendo a que a decisão de iniciar o processo de construção do NHDT ocorreu em Janeiro de 1993, que a consignação da obra se efectuou em Junho de 1997 e que a recepção provisória da empreitada foi formalizada em Maio de 2001, procedeu-se à análise de toda a problemática do planeamento nas várias fases cruciais da decisão, nomeadamente, no momento anterior à abertura do concurso, na fase em que foi avaliado o Projecto em termos de possibilidade de beneficiar de financiamento comunitário e no período em que foram equacionadas as alterações ao Programa Funcional do Hospital.

Relativamente aos estudos sobre a função planeamento que fundamentassem a decisão de construção do NHDT, bem como aos processos de decisão e de fundamentação do lançamento da construção do hospital, foi desenvolvida a pesquisa, levantamento e análise dos elementos disponíveis junto dos serviços auditados, tendo-se constatado a insuficiência dos estudos sobre o planeamento e o desconhecimento da existência, ou não, de fundamentos e de decisão justificativos da construção de uma nova unidade hospitalar da dimensão da proposta, numa sub-região onde os elementos entretanto recolhidos evidenciavam de forma clara o excesso da capacidade médico-hospitalar já instalada em tempo anterior ao início da construção do NHDT.

Com vista à recolha de informação sobre o planeamento estratégico conducente à fundamentação da decisão de construção do NHDT, foram efectuados contactos e pedidos de elementos junto de outras entidades do Ministério da Saúde com competências específicas e/ou relacionadas de algum modo com o assunto, nomeadamente, ARSLVT, CHMT, DGS, IGIF e IOS (QCA II).

Atendendo a que dos elementos recolhidos junto destas entidades não foi possível retirar conclusões sobre a problemática supra evidenciada, foram aqueles solicitados junto do Chefe do Gabinete do Ministro da Saúde o qual, porém, não respondeu. Não foram, assim, obtidos elementos sobre as questões relativas ao planeamento estratégico e à existência de fundamentação sobre a decisão de construção do NHDT.

As referências ao Projecto NHDT existem:

- Com carácter global, em documentos de planeamento sectoriais, nomeadamente no Plano de Médio Prazo para o sector da saúde, no domínio da medida 1.1 – Construção e Remodelação de Hospitais, do Subprograma Saúde do QCA II, do extinto Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde;
- Com carácter específico, enquanto unidade hospitalar que serviu de base de comparação/alternativa ao estudo sobre Avaliação Económica de Projectos – Análise Custo/ Benefício, relativo às vantagens da opção de construção do novo Hospital Distrital de Torres Novas, em detrimento da opção de construção do NHDT.

O primeiro dos documentos evidenciados especificou e caracterizou os objectivos, metas, população global abrangida pelas unidades constantes da medida, calendário de realização, previsão de custos e respectivas fontes de financiamento.

O segundo quantificou, fundamentou e demonstrou as vantagens da opção HDTN e evidenciou o que considerou ser um erro estratégico avançar-se com a decisão de construção do NHDT.

No que respeita aos objectivos do projecto, verificou-se a ausência de objectivos globais formalmente expressos. Do mesmo modo não foram detectados quais os objectivos concretos a alcançar com a construção do NHDT.

O âmbito e os objectivos do projecto podem considerar-se delimitados (implícitos) no Programa Funcional inicial do NHDT e pelas duas grandes alterações verificadas após o início da obra de construção.

Por outro lado, encontravam-se formalizadas ao nível do mapa XI do OE as fontes de financiamento – Cap. 50º do OE, FN – as dotações relativas aos três anos seguintes ao arranque do projecto, as dotações relativas aos anos seguintes e a dotação total prevista adstrita ao projecto.

Pode, pois, concluir-se que os objectivos do projecto se revelam apenas como um mero exercício de programação de índole eminentemente financeira, sem marcas visíveis de planeamento, ordenamento e adequação de estruturas físicas e valências médico - hospitalares às necessidades populacionais regionais[1], ao potencial de utilização presente e futuro e aos custos inerentes à construção e, especialmente, exploração (sustentabilidade) de uma nova estrutura médico - hospitalar.

[1] Já em fase de desenvolvimento dos trabalhos de construção do NHDT, foi criado o "Projecto de Desenvolvimento Hospitalar da Unidade de Saúde do Ribatejo Norte", posteriormente rebaptizado de "Centro Hospitalar do Médio Tejo", actual "Centro Hospitalar do Médio Tejo, SA", tendo sido efectuadas alterações ao Programa Funcional na perspectiva de complementaridade de serviços entre as unidades hospitalares de Abrantes, Torres Novas e Tomar. No entanto, não foram detectados elementos esclarecedores de que esta solução tenha sido fundamentada em qualquer estudo de Análise Custo/Benefício ou de qualquer outro estudo, onde inequivocamente tivesse sido demonstrado que da solução de complementaridade de serviços encontrada advêm quaisquer vantagens para os doentes.

4.5.3 – Racionalidade e Fundamentos da Decisão de Construção

Não tendo sido apresentados estudos ou outros elementos relativos ao planeamento estratégico conducente à fundamentação da decisão de construção do NHDT, mostra-se, todavia, pertinente evidenciar que:

- As conclusões e recomendações constantes do Relatório da Avaliação Intercalar da Intervenção Operacional da Saúde (QCA II), datado de Janeiro de 1997, apontavam no sentido da não construção do NHDT e/ou da sua reformulação, propriedade e entidade gestora. Evidenciavam mesmo, a págs. 128, ponto 6 – Medida 1, que *"a decisão de construir dois novos hospitais em Torres Novas e Tomar representa um erro de planeamento e vai gerar desperdícios, quer no investimento quer na manutenção de instalações parcialmente desnecessárias (...), pelo que deverá ser considerado apenas um dos estabelecimentos e localizado em área de maior utilização potencial, reconhecidamente Torres Novas"*;
- O estudo de Análise Custo/Benefício relativo à construção do HDTN[1] indicava, por exemplo, como factores determinantes da opção HDTN em detrimento da opção HDT a clara e substancial diferença de populações abrangidas pelas respectivas áreas de influência das unidades hospitalares em questão (93 610 do HDTN contra 56 795 do HDT) e o carácter substitutivo do investimento na opção HDTN, onde a "taxa de crescimento da despesa", segundo aquele estudo, não iria diferir da que se verificaria na velha unidade.

Face ao exposto, verifica-se que:

- Decidiu-se avançar com a construção do NHDT sem que se tivessem tomado na devida conta aspectos essenciais inerentes a qualquer investimento – necessidade, oportunidade, racionalidade e economia;
- Não se cuidou de quantificar os custos relativos à sustentabilidade[2] do investimento, nem das ineficiências geradas e tão pouco do seu impacte ao nível do Serviço Nacional de Saúde.

No que toca à solução encontrada de colocar os hospitais de Abrantes, Tomar e Torres Novas em regime de funcionamento em articulação e complementaridade de serviços médico - hospitalares, o que implicou alterações ao Programa Funcional depois do início dos trabalhos de construção, verificou-se igualmente que:

- Não foram apresentados estudos relativos quer ao planeamento estratégico quer de custo/benefício que justificassem e fundamentassem a racionalidade na decisão de integrar meios, estruturas de serviços e de gestão;
- Não foram igualmente detectados estudos onde se encontrassem quantificados os custos e os benefícios das populações abrangidas por aquele regime de funcionamento em articulação e complementaridade de serviços médico - hospitalares.

[1] Da autoria de José Carlos Lopes Martins e Manuela Mota Pinto, Coimbra, 1997.

[2] No entanto, conforme refere o ex-Ministro das Finanças, Dr. Joaquim Pina Moura, em artigo publicado a pág. 15 do Suplemento Negócios do Diário de Notícias, de 10 de Maio de 2003, pode-se assumir que os custos relativos à sustentabilidade de um "investimento na construção e equipamento de um hospital de média dimensão (50 milhões de euros) é aproximadamente igual à despesa corrente que o seu funcionamento vai gerar".

Em conclusão, ao decidir-se pela construção do NHDT, numa região com excesso de capacidade médico-hospitalar instalada, sem estudos que a fundamentassem, nomeadamente através da caracterização da procura e da oferta de serviços de saúde, do impacte do acréscimo de custos no Serviço Nacional de Saúde, do princípio do utente/doente em primeiro lugar, etc., não se teve em conta a lógica económico-social, ou seja, o princípio da oportunidade dos investimentos baseada na escassez dos recursos públicos. E isto quando os estudos existentes não só apontavam claramente para que não fosse construído o NHDT como chegavam a indicar que tal decisão, a verificar-se, configurava um **erro de planeamento**.

4.5.4 – Execução Financeira Global

Contrariamente ao que é habitual nesta área de intervenção de obras estruturais do Estado, no projecto de "Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar" do Programa PIDDAC – Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares" não houve comparticipação comunitária, sendo todo o financiamento suportado pelo Capítulo 50º – Fundos Nacionais.

No entanto, pela documentação analisada verificou-se que dos 2 milhões de contos inscritos como dotação inicial no Mapa XI do OE/97, 75% (1,5 milhões de contos) eram relativos a comparticipação comunitária e, como tal, inscritos no Cap. 50º FC.

À ausência de financiamento comunitário não é certamente alheia:

- A controvérsia que envolveu a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar numa sub-região reconhecidamente excedentária em infra-estruturas de cuidados médico-hospitalares, independentemente de neste conceito de sub-região se considerar a Sub-Região de Saúde de Santarém como um todo ou como uma sub-região que integra apenas as unidades de saúde de Abrantes, Torres Novas e Tomar;
- O facto do Relatório Final da Avaliação Intercalar da IOS do QCA II, de Janeiro de 1997, classificar o novo HDT como sendo um erro de planeamento, perante o qual *"a tutela (...) decidiu abandonar a ideia de construir o Hospital com financiamento FEDER"*.

Conforme o descrito no quadro infra, a execução financeira, até 2002, atingiu o montante global de 8 320 111 contos. Deste total:

- Até ao ano 2000, foram executados 6 025 849 contos;
- Relativamente ao ano de 2001, verificou-se que da dotação final disponível, 1 231 167 contos, foram executados 1 143 465 contos, o que correspondeu a uma taxa de execução financeira de 92,88%;
- No ano de 2002, verificou-se que da dotação final disponível, 1 156 402 contos, foram executados 1 150 797 contos, o que correspondeu a uma taxa de execução financeira de 99,5%.

Quadro IV.15 – Execução Financeira Global

(em contos)

Fonte de Financia-mento	Execução Financeira até 2000	Dotação Final Disponível 2001	Execução Financeira 2001	Taxa Execução	Dotação Final Disponível 2002	Execução Financeira 2002	Taxa Execução
Capítulo 50 – FN	6 025 849	1 231 167	1 143 465	92,9	1 156 402	1 150 797	99,5

4.5.5 – Execução e Gestão Física e Financeira

O contrato de concepção, projecto, construção, fornecimento e montagem de equipamento do NHDT, excluindo o equipamento médico e o mobiliário, previa um prazo de execução de 810[1] dias e foi celebrado pelo valor de 3 492 000 446$00, a que acresceu o montante correspondente à correcção de preços, concretizada no 1º termo adicional, no valor de 776 000 806$00 – mais cerca de 22,22% em relação ao custo inicial, totalizando 4 267 771 252$00 (cfr. quadro infra).

Quadro IV.16 – Contrato Inicial Corrigido

(em escudos)

Designação		Montante	%
Contrato Inicial	Construção e Equipamentos Nacionais	3 290 000 446$00	93,9
	Projecto de Execução	202 000 000$00	6,1
	Total	3 492 000 446$00	100
1.º Adicional (correcção de preços)		775 770 806$	22,22
Total do Contrato Corrigido (s/IVA)		**4 267 771 252$**	**122,22**

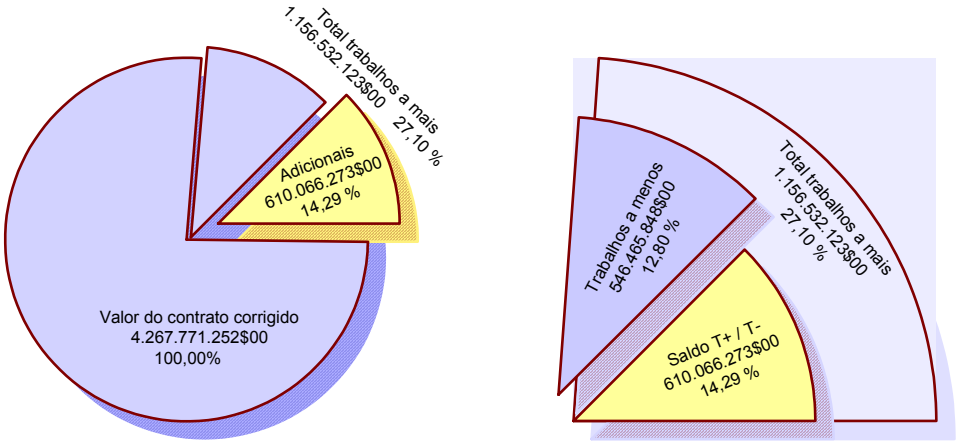
A correcção de preços relativa, respectivamente, à construção, aos equipamentos e ao preço do projecto, foi devida à dilação de cerca de 3 anos e sete meses entre a data da apresentação das propostas e a data da celebração do contrato.

Àquele total do contrato inicial corrigido, 4 267 771 252$00, há que adicionar os valores do 2º ao 6º adicionais (569 085 142$00), resultantes dos trabalhos a mais e a menos, e os valores dos trabalhos que foram autonomizados em relação ao contrato principal, 1.º ao 3.º ajustes directos (40 981 131$00), o que perfaz o valor de 4 877 837 525$00, ou seja, mais 14,29% relativamente àquele valor do contrato inicial corrigido.

Porém, se compararmos o valor absoluto dos trabalhos a mais com o valor do contrato, constata-se que o peso relativo das alterações efectuadas ao projecto de construção tal como foi inicialmente delineado corresponde a 27,10 %.

Por sua vez, a parte do projecto inicial que foi objecto de alterações devidas a modificações do Programa Funcional que serviu de base ao lançamento do concurso e à proposta do adjudicatário e a melhoramentos introduzidos nas redes e equipamentos (cfr. gráfico infra) representa 12,80%.

[1] Nos termos dos artigos 6º e 7º, n.º 3, do contrato, não foi considerado no prazo contratual de 810 dias o tempo necessário para a aprovação do projecto de execução, estabelecido em 60 dias.



Salienta-se que não se encontram contabilizadas a revisão de preços, por não estar aprovada, e uma indemnização por custos de estaleiro reclamada pelo adjudicatário e ainda pendente.

4.5.6 – Planeamento, Fiscalização e Controlo da Obra

O Caderno de Encargos estabelecia uma metodologia pormenorizada e com periodicidade definida para a preparação e planeamento dos trabalhos e para o planeamento inicial. Estabelecia ainda uma actualização trimestral do Plano de Trabalhos no tocante ao desenvolvimento do planeamento, coordenação da execução dos trabalhos e controlo da execução pela Fiscalização, que eram detalhadamente regulados.

Não se evidenciou que o planeamento e o controlo da execução dos trabalhos previstos no CE fossem efectivamente exercidos com o nível de detalhe e rigor preconizados, em especial no período inicial de execução da empreitada.

Durante o período que mediou entre o início da empreitada (Julho de 1997) e Novembro de 1998, a fiscalização foi assegurada pela DRIESC e, a partir dessa data, pela empresa "Planege".

A partir da entrada formal em obra da Fiscalização externa, o controlo efectuado passou a abranger as acções previstas para fiscalização pelo dono da obra e a ser objecto de registos em Relatórios Mensais de Progresso. A Planege elaborou no início da prestação de serviços um "Plano Geral de Garantia de Qualidade", seguindo no essencial a norma ISO 9001:1994 e outras normas da família ISO 9000. No entanto, pela análise das actas das reuniões de obra e dos registos existentes concluiu-se que nem todos os procedimentos e controlos preconizados no Plano Geral de Garantia de Qualidade foram efectivamente implementados em obra.

4.5.7 – Análise e Apreciação Global da Obra

1. O tipo de empreitada escolhido pelo dono da obra foi o de preço global (cf. artigos 6º, n.º 1, alínea a), e 7º do Decreto-Lei 235/86, de 18 de Agosto) com apresentação de projecto base pelos concorrentes, de acordo com o previsto no artigo 10º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma, atendendo a que se tratava de obra de complexidade técnica e elevada especialização (modalidade de concurso usualmente referida como concepção – construção).

A opção pela modalidade de concurso concepção-construção permite às entidades adjudicantes desenvolverem procedimentos pré-contratuais com base em elementos menos desenvolvidos do que aqueles que normalmente enformam os processos de concurso, podendo os elementos de projecto restringir-se à fixação de objectivos, à caracterização genérica da obra, aos elementos de topografia e geotécnicos relativos ao local de implantação e ao enunciado das exigências funcionais e características técnicas reguladoras do projecto.

Neste enquadramento, os pressupostos centram-se na perspectiva de que os potenciais concorrentes são detentores de uma elevada especialização e experiência nos domínios conexos com a obra a realizar, que as propostas recebidas incorporam nos correspondentes projectos as soluções técnicas adequadas e tecnologicamente mais actuais e que o tempo global para concretização do empreendimento resulta encurtado.

Verificou-se, no entanto, que não se recolheram vantagens com a adopção desta modalidade de concurso: o período de tempo decorrido entre a publicação do aviso de abertura de concurso, 27 de Janeiro de 1993, e a data da consignação da empreitada, 19 de Julho de 1997, foi de 4 anos e meio, a que acresceu o tempo previsto na proposta do adjudicatário para desenvolvimento do projecto de execução.

O lançamento de um concurso com Caderno de Encargos / Especificações Técnicas contendo exigências funcionais e técnicas de âmbito muito genérico e por vezes sem parâmetros de referência, num processo que pressupõe uma valorização importante do preço, abriu espaço para a apresentação de propostas com opções cerceadas por especificações minimalistas ou pouco explícitas que na execução desta obra conduziram ao "aperfeiçoamento" ou "actualização", com naturais implicações no preço, e deram origem a adicionais ("trabalhos a mais") que, em muitas situações, consistiram apenas na substituição de trabalhos e fornecimentos previstos com solução pouco definida ou com características entendidas como insuficientes e, noutras, configuraram mesmo obra nova, ou seja, deram origem a alterações importantes do objecto do contrato.

2. A escolha da proposta para efeitos de adjudicação foi feita em função da análise das propostas de acordo com o critério da proposta mais vantajosa, ponderando os factores previstos no anúncio e Programa de Concurso, que traduziram as preferências do dono da obra:

   1 – Valor técnico (60%);
   2 – Preço (15%);
   3 – Capacidade económico/financeira (10%);
   4 – Experiência anterior e capacidade de execução em grandes estabelecimentos hospitalares (6%);
   5 – Experiência anterior e capacidade de execução em grandes edifícios com instalações técnicas complexas (5%);
   6 – Prazo de execução e demonstração de viabilidade do seu cumprimento (4%).

   A inclusão dos factores do critério de adjudicação *"capacidade económico/financeira", "experiência anterior e capacidade de execução em grandes estabelecimentos hospitalares"* e *"experiência anterior e capacidade de execução em grandes edifícios com instalações técnicas complexas"*, misturaram a apreciação das propostas com a análise da aptidão dos concorrentes, o que viria a ser explicitamente afastada pela Directiva 93/37/CEE, de 14 de Junho. Ou seja, as propostas não foram apreciadas exclusivamente em função do mérito dos projectos em que se baseavam e das suas condições de preço e prazo.

Com um critério enformado por estes factores, uma pontuação globalmente mais favorável não significa que a proposta em causa seja a melhor em todos esses factores: no caso presente, as propostas base e condicionada do concorrente preterido *Opca,* eram as melhores propostas, em termos de projecto e preço, tendo sido preteridas face à inclusão no critério de adjudicação dos factores relacionados com a capacidade técnica e financeira dos concorrentes. Ou seja, na selecção feita no concurso foi determinante o concorrente.

O Relatório Final de Apreciação de Propostas não incluiu a fundamentação das classificações atribuídas às propostas, não sendo possível reconstituir o percurso cognoscitivo que a elas conduziu. A densificação efectuada para o factor *"prazo de execução e demonstração de viabilidade do seu cumprimento"* não se encontrava materializada da melhor forma, já que nenhum dos sub factores estabelecidos considerou directamente o prazo de execução propriamente dito. Não resultou sequer perceptível qual o sentido da variação que foi considerada como mais vantajosa para o dono da obra, se um prazo mais curto se um prazo mais longo.

Entre 16 de Outubro e 24 de Novembro de 1995 decorreram 8 reuniões de negociações técnicas que incidiram sobre aspectos do anteprojecto que careciam de melhor esclarecimento ou que era necessário corrigir ou aperfeiçoar. Verifica-se, pois, que eram do entendimento da própria equipa que conduziu as negociações técnicas as limitações existentes no processo e no projecto escolhido no concurso.

3. O terreno onde foi construído o NHDT inclui uma parcela das Quintas das Avessadas, cuja proprietária se comprometeu a cedê-la ao município de Tomar com vista à construção do hospital. Em Fevereiro de 1992, a Câmara Municipal deliberou *"colocar à disposição do Ministério da Saúde"* o terreno que lhe tinha sido cedido.

   Apesar do hiato de tempo decorrido entre o lançamento do concurso e a adjudicação definitiva, à data da consignação não estavam na posse do dono da obra todos os terrenos necessários à implantação da obra, encontrando-se ainda por adquirir uma faixa de 1 254 m^2, ainda que o Auto de Consignação de Trabalhos, datado de 9 de Julho de 1997, não contivesse quaisquer reservas. Esta situação viria a dar origem à necessidade de arrumação de terras em depósito provisório, com um sobrecusto que poderia ter sido evitado.

   Não se encontra no processo qualquer documento comprovativo de que aquelas parcelas tenham sido efectivamente cedidas ou compradas pelo Município de Tomar nem que, em consequência, tenham sido cedidas ao Estado.

   Em conclusão, a entidade auditada não demonstrou que tivesse sido regularizada a situação do imóvel, quer no que respeita à celebração de eventuais escrituras públicas necessárias às cessões quer no que toca ao correspondente registro predial e comunicação à Direcção-Geral do Património.

4. Não se evidenciou a existência de coordenação de segurança e saúde durante a fase de projecto nem a existência de um verdadeiro Plano de Segurança e Saúde, devidamente estruturado, mesmo na fase de execução da obra. As funções de Coordenador de Segurança e Saúde da obra foram inicialmente assumidas pelo Engenheiro responsável do adjudicatário e depois pelo Coordenador da Fiscalização contratada. A partir da entrada em funções desta, passou a existir documentação diversa relativa a medidas de segurança a implementar, em geral de natureza pontual, visando a correcção de situações específicas, bem como actas de reuniões semanais da Comissão de Segurança da Obra, integrada por representantes da Fiscalização e do Adjudicatário.

5. O Caderno de Encargos / Especificações Técnicas recomendava determinadas soluções construtivas sem contudo expressamente obrigar à sua adopção, como era o caso da caixilharia em alumínio termolacado e vidro duplo. Por outro lado, o mesmo Caderno de Encargos era imperativo quanto a outras especificações, tais como pavimentos em resina sintética para a Lavandaria e Cozinha e coberturas em terraço segundo a técnica de "cobertura invertida".

   Contraditoriamente, nestes casos, verificou-se que questões a que o Caderno de Encargos / Especificações Técnicas não obrigava foram depois consideradas suficientemente importantes para serem acrescidas, desde logo, à proposta de adjudicação, enquanto que, no lugar de soluções construtivas obrigatórias, foram aceites outras mais económicas e de comportamento menos adequado.

6. Os orçamentos que fundamentaram a celebração de contratos adicionais, apresentados pelo adjudicatário e aceites pelo dono da obra, seguiram em muitas situações sistematização que dificultava a comparação entre o anteriormente previsto e o proposto. Em situações onde, na proposta apresentada no concurso, os trabalhos eram aglutinados numa descrição genérica, a nova proposta apresentava-se discriminada em vários artigos; noutras situações, trabalhos que se apresentavam detalhadamente discriminados na proposta tiveram correspondência num artigo global.

   Em especial, encontram-se neste último caso situações em que a agregação de trabalhos por vezes coloca em dúvida o cumprimento da regra que obriga à aplicação dos preços unitários contratuais.

7. As alterações introduzidas na previsão contratual e que deram origem aos contratos adicionais e a ajustes directos, incluíram a reformulação ou alteração da maioria das redes e dos equipamentos técnicos previstos no contrato de empreitada – equipamentos eléctricos e telefónicos, de climatização, de tratamento de água, de esterilização, etc. – para além das alterações da construção inerentes à reformulação do programa funcional.

   Os preços orçamentados para estas alterações e aceites pelo dono da obra basearam-se, regra geral, nos preços contratuais aplicáveis. No caso dos equipamentos, no entanto, foram, em geral, acordados novos preços que se verificaram ser superiores aos preços correntes actuais, em média, em mais de 40%.

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 2001, o montante de 265,6 milhões de contos (mais 14,0 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].

[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).

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional.

Quadro V.1 – Apoios directos do Estado – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 – "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"	Total	Estrutura
Empresas públicas (*)	43 154 283	-	35 908 373	79 062 656	29,8
Empresas privadas	2 161 918	-	2 345 850	4 507 768	1,7
Instituições monetárias públicas (*)	31 163 244	-	-	31 163 244	11,7
Instituições monetárias privadas	46 991 247	-	-	46 991 247	17,7
Famílias/Empresas individuais	34 624	-	-	34 624	…
Instituições Particulares	-	78 513 296	7 838 656	86 351 952	32,5
Famílias/Particulares	-	17 488 638	-	17 488 638	6,6
Total (%)	**123 505 316** (46,5)	**96 001 934** (36,1)	**46 092 879** (17,4)	**265 600 129** (100,0)	**100,0**

(*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Como evidencia o quadro, os apoios com a classificação económica 05 – "Subsídios" totalizaram o montante de 123,5 milhões de contos (46,5% dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Da importância registada como "subsídios", 78,1 milhões de contos (63,3%) respeita a "instituições de crédito (públicas e privadas)" e refere-se a bonificação de juros (77,3 milhões de contos, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (836,2 milhares 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	1 813 741	1,5	323 419	0,3	-	-
Negócios Estrangeiros	-	-	75 710	0,1	-	-
Equipamento Social	-	-	79 607	0,1	35 996 968	78,1
Defesa Nacional	-	-	6 088 304	6,3	-	-
Administração Interna	-	-	1 550 591	1,6	952 638	2,1
Finanças	120 437 468	97,5	14 522 956	15,1	-	-
Economia	-	-	34 400	0,0	150 000	0,3
Trabalho e da Solidariedade	-	-	1 262 823	1,3	104 850	0,2
Justiça	-	-	188 781	0,2	-	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	365 800	0,3	1 962 777	2,0	274 681	0,6
Educação	-	-	61 862 984	64,4	167 101	0,4
Saúde	-	-	7 212	…	-	-
Ambiente e Ordenamento do Território	-	-	137 830	0,1	5 511 241	12,0
Cultura	888 307	0,7	4 205 384	4,4	2 197 500	4,8
Ciência e da Tecnologia	-	-	15 028	…	-	-
Reforma do Estado e da Administração Publica	-	-	27	…	-	-
Juventude e do Desporto	-	-	3 684 101	3,8	737 900	1,6
Total Geral	**123 505 316**	**100,0**	**96 001 934**	**100,0**	**46 092 879**	**100,0**

Como se observa no quadro anterior, o Ministério das Finanças concentra 97,5% dos subsídios (120,4 milhões de contos), montante respeitante às referidas bonificações de juros (77,3 milhões de contos) e a compensação de juros (0,8 milhões de contos), a subsídios concedidos a "empresas públicas" de vários sectores (42,2 milhões de contos) e a "empresas privadas" do sector naval (66,4 milhares de contos). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap. 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do Ministério das Finanças.

No total dos *subsídios*, os Encargos Gerais da Nação representam 1,5% (1,8 milhões de contos), que resultam dos apoios concedidos essencialmente pelo Instituto da Comunicação Social relativos ao porte pago (935,9 milhares de contos) e outros incentivos à comunicação social (863,6 milhares de contos.

Relativamente ao Ministério da Cultura, os *subsídios* pagos totalizam 0,9 milhões de contos (0,7% do total) e respeitam essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto Português das Artes e do Espectáculo (819,6 milhares de contos), pelo Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (67,7 milhares 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 365,8 milhares de contos, destinando-se a "empresas privadas" (364,0 milhares de contos) e a "empresas individuais" (1,8 milhares de contos), tendo sido concedidos essencialmente pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito dos programas "Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca" (280,4 milhares de contos), "Desenvolvimento da Aquicultura" (65,6 milhares de contos) e outros (17,9 milhares de contos).

Relativamente às *transferências correntes* destaca-se o Ministério da Educação, totalizando 61,9 milhões de contos (64,4%), montante que respeita maioritariamente a transferências efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (59,0 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 14,5 milhões de contos, dos quais 12,6 milhões de contos respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, 78,1% do valor total respeita ao Ministério do Equipamento Social (35,99 milhões de contos), correspondendo 33,9 milhões de contos a *transferências para empresas públicas* e 2,088 milhões de contos a *transferências para empresas privadas*. Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete Coordenador dos Investimentos (33,4 milhões de contos) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (2,595 milhões de contos), maioritariamente inscritas no Cap. 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 161,7 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 (*)		**79 062 655**	**C – Empresas Privadas**		**4 507 766**
05 – "Subsídios"		***43 154 282***	***05 – "Subsídios"***		***2 161 917***
Encargos Gerais da Nação			**Encargos Gerais da Nação**		
ICS - Porte pago	935 879	935 879	ICS - Apoios à Comunicação Social	863 556	
Ministério das Finanças			Comissão Nac. Descobrimentos Portugueses	14 306	877 862
Comunicação social	19 458 657		**Ministério das Finanças**		
Transportes aéreos	8 126 223		Construção naval	66 426	66 426
Transportes rodoviários	6 315 119		**Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas**		
Transportes ferroviários	5 500 000		DGPA- Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	280 441	
Transportes marítimos e fluviais	1 100 000		DGPA - Desenvolvimento da Aquicultura	65 592	
Siderurgia e Carvão – CECA	1 016 551		DGPA – Outros programas	17 936	
Construção naval	700 000	42 216 550	DRABL	6	363 975
Ministério da Cultura			**Ministério da Cultura**		
IPLB – Promoção do Livro	1 853	1 853	IPAE – Inst. Port. das Artes do Espectáculo	786 810	
			IPLB – Inst. Port. do Livro e das Bibliotecas	65 844	
			Biblioteca Nacional	1 000	853 654
08 – "Transferências de capital"		***35 908 373***	***08 – "Transferências de capital"***		***2 345 849***
Ministério do Equipamento Social			**Ministério do Equipamento Social**		
Rede ferroviária e material circulante	21 980 000		DGTT - Melhoria Ambien. Transp. Púb. Rodovi.	1 333 031	
Metro de Lisboa	4 628 000		DGTT - Outros apoios – Transportes Terrestres		
Infraestruturas marítimo-portuárias	3 546 846		DGTT -Transportes Púb. – áreas metropolitanas	550 296	
Metro do Porto	3 105 000		DGTT - Estudo/Desenv. Sistema Transportes	205 268	2 088 595
Metro Sul do Tejo	141 323		**Ministério da Agricultura**		
Transportes colectivos Outros	507 203	33 908 373	DGPA - Racionalização da Explora. Pesqueira	184 663	
			DGPA - Mobilidade profissional/IC Pesca	47 836	
			DGPA - Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	12 255	244 754
Ministério da Cultura			**Ministério da Cultura**		
Porto 2001	2 000 000	2 000 000	IPAE-Descentr. Artes Espectáculo	12 500	12 500
			D – Empresas Individuais		**34 624**
			05 – "Subsídios"		***34 624***
			Ministério da Agricultura		
			DRABL - Valorização de empresas leiteiras		1 824
			Ministério da Cultura		
			IPAE - Diversos		32 800
B – Inst. Monet. Púb. Equip. ou Particip.		**31 163 244**	**E – Inst. Monetárias Privadas**		**46 991 247**
05 – "Subsídios"		***31 163 244***	***05 – "Subsídios"***		***46 991 247***
Ministério das Finanças			**Ministério das Finanças**		
Bonificação de juros	**30 504 557**		**Bonificação de juros**	**46 813 752**	
Habitação Própria	30 211 781		Habitação Própria	46 639 906	
Outras Bonificações	292 776		Outras Bonificações	173 846	
Compensação de Juros	**658 687**	31 163 244	**Compensação de Juros**	**177 495**	46 991 247
TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Públicas)		**110 225 899**	**TOTAL (Empresas e Inst. de Crédito Privadas)**		**51 533 637**

(*) Empresas públicas, equiparadas ou participadas.

Relativamente às *transferências, correntes e de capital*, para *"instituições particulares"* e *"famílias/particulares"*, que totalizaram 103,8 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	
61,9 milhões de contos Direcções Regionais de Educação: 59,0 milhões de contos Direcção-Geral do Ensino Superior (apoios ao ensino superior): 1,2 milhões de contos Departamentos do Ensino Básico e Secundário: 0,4 milhões de contos	
Ministério das Finanças	
14,5 milhões de contos Direcção-Geral do Tesouro (IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem): 12,6 milhões de contos Secretaria-Geral (indemnizações a funcionários): 1,9 milhões de contos	
Ministério da Defesa Nacional	
6,1 milhões de contos Dos quais 5,8 milhões de contos respeitantes a transferências para o Gabinete dos Membros do Governo e 264,2 milhares de contos para o Comando de Logística – Finanças, do Exército – Cap. 04	
Ministério da Cultura	
4,2 milhões de contos Instituto Português das Artes do Espectáculo: 1,9 milhões de contos Gabinete do Ministro: 1,8 milhões de contos, dos quais 1,7 milhões de contos se destinaram à Fundação do Centro Cultural de Belém	
Ministério da Juventude e do Desporto	
3,7 milhões de contos Dos quais 3,5 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude	**0,7 milhões de contos** Referente essencialmente ao Instituto Português da Juventude
Ministério da Administração Interna	
1,5 milhões de contos Respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos Governos Civis (1,0 milhão de contos)	**1 milhão de contos** Referente essencialmente ao programa "GEPI - Instalações para Bombeiros"
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
2,0 milhões de contos Dos quais 1,4 milhões de contos despendidos pela DGDR (1,37 milhões de contos – Programa Leader)	
Ministério do Ambiente	
	5,5 milhões de contos Direcção-Geral das Autarquias Locais: 4,7 milhões de contos Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano: 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 2001 totalizaram 599,6 milhões de contos (mais 76,6 milhões de contos que no ano 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.

Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos Serviços e Fundos e Autónomos, por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	64 743	-	5 237 631	5 302 374	0,9
Empresas privadas	69 101 917	-	186 435 255	255 537 172	42,6
Instituições monetárias públicas (*)	551	-	-	551	…
Instituições monetárias privadas	14 879	-	-	14 879	…
Empresas de seguros públicas	-	-	8 680	8 680	…
Empresas de seguros privadas	2 917 166	-	-	2 917 166	0,5
Famílias/Empresas individuais	97 958 952	-	1 028 835	98 987 787	16,5
Instituições Particulares	-	83 199 714	27 195 985	110 395 699	18,4
Famílias/Particulares	-	91 674 699	34 742 045	126 416 744	21,1
Total (%)	**170 058 208** (28,4)	**174 874 413** (29,2)	**254 648 431** (42,5)	**599 581 052** (100,0)	**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 comunitárias – nomeadamente dos Fundos Estruturais e do FEOGA-Garantia;
- verbas do Orçamento da Segurança Social – em especial no que se refere aos apoios concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- verbas com origem nas receitas próprias dos SFA.

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada SFA, de acordo com as suas "contas de gerência" remetidas à DGO[2].

[1] Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 907 336 748 contos, destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

[2] Os extractos dessas "contas de gerência" constam do volume II da CGE.

Quadro V.6 – Apoios concedidos por Serviços e Fundos Autónomos

(em contos)

Serviços e Fundos Autónomos	05 – "Subsídios"		04 -"Transf. Correntes"		08 –"Transf. de Capital		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação			**709 011**	**0,4**	**79 993**	**…**	**789 004**	**0,1**
Instituto P. Droga e Toxicodep.			705 471	0,4	79 993	…	785 464	0,1
Tribunal de Contas - Sede			3 540	…			3 540	…
Min. Negócios Estrangeiros	**3 294 293**	**1,9**	**681 569**	**0,4**			**3 975 862**	**0,7**
Agência Port. de Apoio ao Desenv.	3 294 293	1,9					3 294 293	0,5
Fundo p/ as Relações Internacion.			490 650	…			490 650	0,1
Instituto Camões			187 984	…			187 984	…
Inst. da Cooperação Portuguesa			2 935	…			2 935	…
Equipamento Social	**925 293**	**0,5**	**565 005**	**0,3**	**2 383 839**	**0,9**	**3 874 137**	**0,6**
Instituto Marítimo Portuário			94 238	0,1	477 718	0,2	571 956	0,1
Instituto Nacional de Habitação	910 414	0,5			862 529	0,3	1 772 943	0,3
IGAPHE	14 879	…			1 043 592	0,4	1 058 471	0,2
Inst. p/Cons. e Expl. Rede Rodov.			127 280	0,1			127 280	…
Instituto de Estradas de Portugal			114 523	0,1			114 523	…
Lab. Nac. de Engenharia Civil			174 271	0,1			174 271	…
Outros			54 693	…			54 693	…
Defesa Nacional			**870 468**	**0,5**			**870 468**	**0,1**
Inst. Acção Social das F.A.			492 969	0,3			492 969	0,1
Oficinas Gerais Fardam. e Equipa.			375 671	0,2			375 671	0,1
Outros			1 828	...			1 828	...
Administração Interna			**9 269 272**	**5,3**	**2 126 004**	**0,8**	**11 395 276**	**1,9**
Serviço Nacional de Bombeiros			8 225 387	4,7	2 126 004	0,8	10 351 391	1,7
Direcção-Geral de Viação			651 043	0,4			651 043	0,1
Serviços Sociais da GNR			251 644	0,1			251 644	…
Serviços Sociais da PSP			130 786	0,1			130 786	…
Outros			10 412	...			10 412	...
Finanças	**384 297**	**0,2**	**11 660 274**	**6,7**			**12 044 571**	**2,0**
Fundo Extr. p/ a Rec. do Chiado	384 297	0,2					384 297	0,1
Fundo de Acidentes de Trabalho			8 528 351	4,9			8 528 351	1,4
Instituto de Seguros de Portugal			3 113 731	1,8			3 113 731	0,5
Outros			18 192	…			18 192	…
Economia	**250 381**	**0,1**	**1 073 516**	**0,6**	**133 291 796**	**52,3**	**134 615 693**	**22,5**
IAPMEI	188 956	0,1			121 637 939	47,8	121 826 895	20,3
ICEP			663 979	0,4	6 084 763	2,4	6 748 742	1,1
Inst. Fin. Apoio Turismo - IFAT					5 487 608	2,2	5 487 608	0,9
INETI			175 893	0,1	81 486	…	257 379	…
Inst. Nac. de Formação Turistica			105 777	0,1			105 777	…
Outros	61 425	…	127 867	0,1			189 292	...
Trabalho e da Solidariedade			**53 512 258**	**30,6**	**22 976 305**	**9,0**	**76 488 563**	**12,8**
Inst. Emprego e Formaç. Profissio.			49 676 010	28,4	22 388 947	8,8	72 064 957	12,0
Centros de Formação			2 739 619	1,6	587 358	0,2	3 326 977	0,6
Fundo de Socorro Social			642 929	0,4			642 929	0,1
INATEL			169 550	0,1			169 550	…
INOVINTER			228 278	0,1			228 278	…
Outros			55 872	…			55 872	…
Justiça			**619 082**	**0,4**			**619 082**	**0,1**
Cofre Geral dos Tribunais			279 478	0,2			279 478	0,0
Instituto de Reinserção Social			312 969	0,2			312 969	0,1
Outros			26 635	...			26 635	...

Serviços e Fundos Autónomos	05 – "Subsídios"		04-"Transf. Correntes"		08–"Transf. de Capital		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Planeamento			**83 200**	**0,0**	**10 534 963**	**4,1**	**10 618 163**	**1,8**
CCR Alentejo			47 687	0,0	346 582	0,1	394 269	0,1
CCR Algarve			15 604	0,0	435 881	0,2	451 485	0,1
CCR Centro					3 271 676	1,3	3 271 676	0,5
CCR Lisboa e Vale do Tejo					2 789 670	1,1	2 789 670	0,5
CCR Norte					2 056 709	0,8	2 056 709	0,3
D. G. Desenvolvimento Regional					1 634 445	0,6	1 634 445	0,3
Outros			19 909	…			19 909	…
Agricultura, D. R. e das Pescas	**162 424 761**	**95,5**	**37 290 090**	**21,3**	**73 392 881**	**28,8**	**273 107 732**	**45,5**
IFADAP	16 964 570	10,0	36 731 581	21,0	73 392 881	28,8	127 089 032	21,2
INGA	145 460 191	85,5					145 460 191	24,3
Inst. da Vinha e do Vinho			480 635	0,3			480 635	0,1
Outros			77 874	...			77 874	...
Educação			**24 721 249**	**14,1**	**100 000**	**…**	**24 821 249**	**4,1**
Estabel. Ensino Superior			7 098 305	4,1			7 098 305	1,2
Serv. Acção Social Ens. Superior			11 311 898	6,5			11 311 898	1,9
Fundo de Apoio ao Estudante			4 921 566	2,8			4 921 566	0,8
Gabinete de Gestão Financeira			1 363 343	0,8			1 363 343	0,2
Outros			26 137	…	100 000	…	126 137	…
Saúde			**8 407 815**	**4,8**	**72 371**	**…**	**8 480 186**	**1,4**
Inst. Gest. Inf. Financ. M. Saúde			8 000 000	4,6			8 000 000	1,3
Instituto Nac. Emergência Médica			248 470	0,1	72 371	…	320 841	0,1
Serviços Sociais do M. Saúde			159 345	0,1			159 345	…
Ambiente			**348 144**	**0,2**	**83 253**	**…**	**431 397**	**0,1**
Inst. Conservação da Natureza			341 970	0,2	83 253	…	425 223	0,1
Centro Est. e Formação Autárquica			6 174	…			6 174	…
Cultura	**2 298 018**	**1,4**	**2 024 855**	**1,2**	**561 659**	**0,2**	**4 884 532**	**0,8**
Fundo de Fomento Cultural	87 214	0,1	1 410 507	0,8			1 497 721	0,2
Delegações Regionais da Cultura			328 676	…	190 071	0,1	428 747	0,1
Inst. Port. Patri. Arquit.			175 308	0,1	171 961	0,1	347 269	0,1
Inst. do Cinema, Audiovi. e Multim.	2 204 157	1,3	137 663	0,1	179 297	0,1	2 521 117	0,4
Outros	6 647	…	62 701	0,1	50 330	…	89 678	…
Ciência e Tecnologia	**481 165**	**0,3**	**15 759 149**	**9,0**	**7 891 827**	**3,1**	**24 132 141**	**4,0**
Inst. Coop. Cient. e Tecnol. Int.	80 000	…	462 257	0,3	56 310	0,0	598 567	0,1
Fundação p/ Ciência e Tecnologia	401 165	0,2	15 137 766	8,7	7 835 517	3,1	23 374 448	3,9
Outros			159 126	0,1			159 126	…
Reforma Est. e da Adm. Pública			**43 326**	**…**			**43 326**	**…**
Inst. Nacional de Administração			10 659	…			10 659	…
Inst. p/a Gestão Lojas do Cidadão			32 667	…			32 667	…
Juventude e do Desporto			**7 236 130**	**4,1**	**1 153 540**	**0,5**	**8 389 670**	**1,4**
Inst. Nacional do Desporto			6 847 889	3,9	1 153 540	0,5	8 001 429	1,3
Centro Est. e Formação Desportiva			275 702	0,2			275 702	…
Complexo Apoio às Activ. Desport.			112 539	0,1			112 539	…
Total	**170 058 208**	**100**	**174 874 413**	**100**	**254 648 431**	**100**	**599 581 052**	**100**

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios financiados ou co-financiados pela União Europeia, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (273,1 milhões de contos, representando 45,5% do total dos apoios) e pelo Ministério da Economia (134,6 milhões de contos, i. é, 22,5% dos apoios). O INGA (145,4 milhões de contos), o IFADAP (127,1 milhões de contos), o IAPMEI (121,8 milhões de contos), o IEFP (72,1 milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (10,3 milhões de contos), o Fundo de Acidentes de Trabalho (8,5 milhões de contos), o Instituto Nacional de Desporto (8,0 milhões de contos), o IGIFS (8,0 milhões de contos) e o ICEP (6,7 milhões de contos), constituem os fundos e serviços autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 84,7% desses apoios (508,0 milhões de contos).

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos SFA, o total eleva-se a 865,2 milhões de contos, com a seguinte distribuição:

Quadro V.7 – Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos FSA – por sectores institucionais

(em contos)

Rubricas de Cl. Económica	05 – "Subsídios"	04 - "Transferências correntes"	08 – "Transferências de capital"	Total	%
Empresas públicas (*)	43 219 026		41 146 004	84 365 030	9,8
Empresas privadas	71 263 835		188 781 105	260 044 940	30,1
Instituições monetárias públicas (*)	31 163 795			31 163 795	3,6
Instituições monetárias privadas	47 006 126			47 006 126	5,4
Empresas de seguro públicas (*)	34 624		8 680	43 304	...
Empresas de seguro privadas	2 917 166			2 917 166	0,3
Famílias/Empresas individuais	97 958 952		1 028 835	98 987 787	11,4
Instituições Particulares		161 713 010	35 034 641	196 747 651	22,7
Famílias/Particulares		109 163 337	34 742 045	143 905 382	16,6
Total	**293 563 524**	**270 876 347**	**300 741 310**	**865 181 181**	**100,0**
(%)	(33,9)	(31,3)	(34,8)	(100,0)	

(*) públicas, equiparadas ou participadas

5.1.2 – Concessão de apoios não reembolsáveis

No âmbito da análise dos apoios concedidos directamente pelo Estado ou através de fundos e serviços autónomos, foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE);
- Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
- Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto (IND) a federações desportivas e organismos desportivos de cúpula;
- Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) a empresas de transporte público de passageiros.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base a sua expressão financeira e o risco inerente à concessão dos apoios nos diversos sectores da actividade económica, bem como o alargamento a domínios ainda não auditados.

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.

[1] As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente Parecer.

5.2 – Apoios concedidos no âmbito do SIPIE

5.2.1 – Enquadramento

O Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE) constitui um dos sistemas de incentivos do Programa Operacional de Economia (POE), do QCA III, correspondendo à Medida 1.1 – "Promover Pequenas Iniciativas Empresariais" do Eixo 1 – "Actuar sobre os factores de competitividade da empresa" desse Programa.

No âmbito do Ministério da Economia, além dos órgãos e serviços centrais responsáveis pela coordenação e decisão do POE (tutela ministerial, Gestor do POE, Coordenadores Sectoriais, Unidade de Gestão e Gabinete do Gestor do POE), são entidades gestoras e pagadoras dos incentivos do SIPIE o IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento) e o IFT (Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo).

O SIPIE, criado e regulamentado pela Portaria n.º 317-A/2000, de 31 de Maio[1], foi concebido como um sistema de incentivos para pequenos e numerosos projectos de investimento de quase todos os sectores de actividade (comércio, indústria, construção, serviços, turismo e outros), vindo substituir vários sistemas de incentivos do QCA II ou algumas das suas medidas, designadamente o RIME (Regime de Incentivos às Microempresas), a ICPME (Iniciativa Comunitária PME), o SIFIT III (Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo), o RETEX (Programa para as Regiões Fortemente Dependentes das Indústrias Têxteis e do Vestuário), o SAMEC (Sistema de Apoio às Microempresas Comerciais) e o SAJE (Sistema de Apoio a Jovens Empresários, que não tinha co-financiamento comunitário) os quais, refira-se, para projectos do mesmo tipo envolviam distintas entidades intervenientes e apresentavam diferentes condições de elegibilidade, critérios de avaliação, modalidades e taxas de incentivo[2].

Por esse motivo e dado o prazo decorrido desde o fim das candidaturas a esses sistemas de incentivos do QCA II (em meados de 1999), bem como a transição para o SIPIE de projectos desses regimes que não tinham sido objecto de decisão[3], desde o início das candidaturas ao SIPIE (em 5 de Junho de 2000) e até ao final de 2001, foram apresentadas 15.445 candidaturas (das quais 13.112 relativas ao IAPMEI e 2.333 ao IFT).

O SIPIE diferencia-se, em muitos aspectos, dos sistemas de incentivos do QCA II, sendo de destacar nesse sistema:

- A recepção das candidaturas por fases, para as quais são fixados os períodos da sua apresentação e o orçamento dos incentivos a conceder, o que introduz maior flexibilidade na gestão do SIPIE;
- A selecção das candidaturas, além da verificação das condições de elegibilidade, baseia-se em critérios de pontuação de "valia económica" dos projectos, sendo os projectos elegíveis

[1] Com as alterações introduzidas pelas Portarias n.ºs 164/2000, de 7 de Março, e 669/2001, de 4 de Julho. Para as candidaturas de 2002 esse regulamento foi alterado também pela Portaria n.º 879-A/2002, de 25 de Julho.

[2] Foram objecto de auditoria no âmbito da emissão de Pareceres sobre a CGE, o RIME, o RETEX, o SAMEC (integrado no PROCOM) e o SAJE.

[3] Candidaturas ao SAMEC, ICPME, SIFIT III e RETEX que, tendo entrado dentro dos prazos de candidatura estipulados nesses regimes não obtiveram decisão, por se terem esgotado as respectivas verbas.

hierarquizados de acordo com essa pontuação e seleccionados para apoio os de maior pontuação, até se esgotar a verba orçamentada para cada fase de candidatura;

- A apresentação dos formulários de candidatura em suporte informático, remetidos pelos promotores via Internet ou em *diskette* ou, se esse formulário for apresentado em papel, o seu carregamento informático pelos serviços receptores. O promotor deverá organizar um dossier do projecto onde arquiva toda a documentação de suporte justificativa dos elementos constantes do formulário de candidatura;
- A análise da candidatura também em suporte informático, por um técnico da entidade gestora, ficando as candidaturas e essa análise disponíveis na sua rede informática para acesso pelos seus diferentes serviços;
- A apresentação pelos promotores dos projectos apoiados, na altura da celebração do contrato de concessão de incentivos, de apenas parte da documentação comprovativa do cumprimento das condições de acesso e justificativa da pontuação atribuída aos critérios da valia económica;
- A validação (confirmação) pelo Técnico Oficial de Contas da empresa ou por um Revisor Oficial de Contas das despesas de investimento realizadas, ficando os respectivos comprovativos (facturas, recibos, comprovativos de pagamento e outra documentação) em posse do promotor, arquivados no respectivo dossier do projecto;
- O acompanhamento e a verificação da execução física dos projectos por associações empresariais credenciadas para o efeito;
- A realização de acções de verificação e auditorias junto dos promotores, pelas entidades gestoras ou por auditores externos contratados para o efeito, por amostragem ou no caso de incidentes que impliquem essa verificação.

5.2.2 – Execução financeira do SIPIE. Caracterização dos incentivos concedidos e dos projectos apoiados.

As contas de gerência das entidades gestoras e pagadoras dos incentivos do SIPIE – o IAPMEI e o IFT – não individualizam, na receita, as verbas recebidas (do FEDER e do Orçamento do Estado) para o financiamento do SIPIE e, na despesa, os correspondentes montantes de incentivos pagos, os quais estão integrados nos valores globais referentes aos vários sistemas de incentivos e instrumentos do POE de que são também entidades gestoras. Por essa razão, não é possível proceder à análise da execução orçamental do SIPIE, isto é, da correspondência entre os montantes dessas fontes de financiamento e os incentivos pagos, o que constitui uma limitação ao controlo.

Na sua resposta, o Gabinete do Gestor do POE (GGPOE) refere que:

> *"Os programas operacionais, de que o POE é um exemplo, incluem eixos e medidas e um plano de financiamento indicativo e os pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios ou de pagamentos do saldo, desde que sejam preenchidas as condições legais e regulamentares.*
>
> *Assim, a execução orçamental, Medida a Medida tem sido avaliada face ao orçamento aprovado e face aos compromissos assumidos em sede de homologação de apoios, sendo as verbas recebidas para efectivação dos pagamentos aos destinatários últimos (promotores dos projectos apoiados) não passíveis de uma alocação pré-definida por Medida, atendendo a que os pagamentos vão sendo efectuados à medida da recepção e validação dos pedidos de pagamento envidados pelos promotores."*

Embora a resposta apresente uma fundamentação para a gestão financeira das verbas do POE, em globo, não atende ao princípio da especificação orçamental que obriga a "especificar suficientemente" as receitas e as despesas"[1]. Assim, reafirma-se que o facto de não se encontrarem individualizadas as verbas referentes ao SIPIE, bem como as dos diferentes sistemas de incentivos e Medidas que integram o POE, constitui uma limitação ao controlo, através das contas das entidades pagadoras e demais entidades intervenientes, atendendo aos elevados montantes em causa.

Nos pontos seguintes procede-se à análise da execução financeira do SIPIE tomando como referência os valores constantes do "Complemento de Programação do POE" e os incentivos aprovados, até 18/06/2002, referentes a candidaturas entradas em 2000 e 2001 e caracterizam-se os projectos aprovados.

5.2.2.1 – Execução financeira do SIPIE (até 18/06/2002)

De acordo com o documento "Complemento de Programação do POE", notificado à Comissão Europeia a 10/05/2001, indica-se em seguida a programação financeira para o POE e a parte relativa ao SIPIE:

Quadro V.8 – Programação financeira do SIPIE (2000 – 2006)

(em contos)

	Custo Total	Despesa pública			Sector Privado
		Fundos Comunitários	Financ. Público Nacional	Total	
POE					
Regiões sem apoio transitório	1 664 947 476	480 629 332	235 920 401	716 549 733	948 397 743
Regiões com apoio transitório	215 174 925	67 118 366	37 980 513	105 098 879	110 076 046
Total	**1 880 122 401**	(a) **547 747 698**	(c) **273 900 914**	**821 648 612**	**1 058 473 789**
SIPIE					
Regiões sem apoio transitório	151 466 667	34 080 000	11 360 000	45 440 000	106 026 667
Regiões com apoio transitório	17 422 223	3 920 000	1 306 667	5 226 667	12 195 556
Total	**168 888 890**	(b) **38 000 000**	(d) **12 666 667**	**50 666 667**	**118 222 223**

(a) Financiamento pelo FEDER e pelo FSE.
(b) Financiamento exclusivamente pelo FEDER.
(c) Financiamento pelo Orçamento do Estado e pela Administração Local.
(d) Financiamento pelo Orçamento do Estado.

A programação financeira evidenciada no quando anterior permite verificar que:

- O financiamento público inicialmente previsto para o SIPIE (verbas do FEDER e do Orçamento do Estado) totaliza 50,7 milhões de contos, o que representa 6,2% do financiamento público total do POE (821,6 milhões de contos);
- Relativamente ao total das despesas dos projectos apoiadas no âmbito do SIPIE, o financiamento público (incentivos) deverá representar 30%, devendo os respectivos promotores financiar o restante (70% do custo total dos projectos);

[1] Cfr. 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).

- Os incentivos são financiados em 75% pelo FEDER (38 milhões de contos) e em 25% pelo Orçamento do Estado (12,7 milhões de contos);
- A programação financeira distingue os montantes para as "regiões com regime de apoio transitório", que corresponde actualmente à região de Lisboa e Vale do Tejo, não devendo os incentivos aos projectos localizados nesta região ultrapassar 10,3% do total dos incentivos no âmbito do SIPIE.

a) Incentivos concedidos, até 18/06/2002, a candidaturas de 2000 e 2001

Para as candidaturas ao SIPIE entradas em 2000 (duas fases, a partir de 5 de Junho) e em 2001 (três fases durante o ano) foram estabelecidos por despachos do Ministro da Economia os montantes de incentivos a conceder, totalizando em cada um desses anos cerca de 24,3 milhões de contos e de 14 milhões de contos, respectivamente. O montante total para esses anos (cerca de 38,4 milhões de contos) corresponde a 75,7% do montante total previsto na referida programação financeira para as candidaturas no período 2000-2006.

Assim, embora o número de candidaturas em cada ano possa vir a ser decrescente, visto que em 2000 se acumulou um grande número de projectos, a referida taxa de compromissos dos dois primeiros anos indica que o montante total de incentivos previsto para o período 2000-2006 seja atingido e venha a ser necessário o seu reforço.

b) Pagamentos efectuados

O montante pago dos incentivos atribuídos no âmbito do SIPIE (de 27/06/2001 a 28/05/2002), registado na base de dados do POE até 18/06/2002, totalizou 6 milhões de contos. Parte desse montante assumiu a forma de adiantamento aos promotores, sem correspondência com as despesas por eles realizadas.

Dado que a despesa pública paga a título de adiantamentos ao promotor, sem correspondência com a despesa por eles realizada, não podia ser aceite pelas instâncias comunitárias para efeitos do reembolso, segundo o disposto no n.º 1 do art.º 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, foi alterada a norma de pagamentos dos incentivos aos beneficiários. Assim, para os contratos de incentivos celebrados após 31/12/2001, cessaram os adiantamentos, passando a ser pagos os incentivos como pagamentos intercalares e pagamento final, de acordo com a despesa realizada pelos promotores.

5.2.2.2 – Caracterização dos incentivos concedidos e dos projectos aprovados

a) Selectividade dos projectos

Como foi referido, as candidaturas são sujeitas a um processo de selecção tendo em conta critérios de elegibilidade e factores de pontuação da "valia económica" dos projectos.

No quadro seguinte indicam-se, para as candidaturas de 2000 e 2001 e respectivas fases, os projectos aprovados até 18/06/2002 e os não aprovados ou que tinham parecer de inelegibilidade da Unidade de Gestão, até 19/07/2002.

Quadro V.9 – Projectos de 2000 e de 2001 – Projectos apoiados e não apoiados (em 18/06/2002)

Fases de candidatura	Apoiados (1)	Não apoiados (2)	Total (3)	Taxa de aprovação (1)/(3)%
1.ª Fase/2000 (de 05-06-2000 a 02-10-2000)	1 928	3 216	5 144	37,5
2.ª Fase/2000 (de 03-10-2000 a 03-01-2001)	1 378	2 289	3 667	37,6
Total 2000	**3 306**	**5 505**	**8 811**	**37,5**
1.ª Fase/2001 (de 04-01-2001 a 30-04-2001)	743	1 356	2 099	35,4
2.ª Fase/2001 (de 01-05-2001 a 31-08-2001)	(a) 571	(a) 1 468	a) 2 039	a) 28,0
3.ª Fase/2001 (de 01-09-2001 a 02-01-2002)	(a) 277	(a) 807	a) 1 084	a) 25,5
Total 2001	(a) **1 591**	(a) **3 631**	a) **5 222**	a) **30,5**
TOTAL	(a) 4 897	(a) 9 136	a) 14 033	a) 34,9

(a) O processo de selecção das candidaturas da 2ª e da 3ª fase de 2001 ainda prosseguia à data a que se referem os dados.

Como evidencia o quadro anterior, o sistema instituído para a aprovação dos projectos torna o SIPIE bastante selectivo, tendo-se verificado uma taxa de aprovação de 37,5% para os projectos de 2000, que diminuiu para 35,4% na 1.ª fase de 2001. Embora sejam provisórios os dados referentes à 2.ª e 3.ª fases de 2001, os dados apontam para uma redução da taxa de aprovação para, respectivamente, 28,0% e 25,5%.

b) Motivos da exclusão das candidaturas

Relativamente às candidaturas não apoiadas, de 2000 e da 1.ª fase de 2001, indicam-se os motivos para a sua exclusão:

- projectos inelegíveis – por terem uma pontuação da valia económica (VE) inferior a 50 pontos, o que os tornava inelegíveis de acordo com a legislação regulamentadora do SIPIE então em vigor[1];
- projectos inelegíveis – por, embora tendo uma valia económica superior a 50 pontos, não cumprirem outras condições de elegibilidade previstas na legislação;
- projectos elegíveis mas não apoiados – isto é, embora tendo uma valia económica superior a 50 pontos e cumprindo as outras condições de elegibilidade, não foram seleccionados para apoio dado ter-se esgotado a verba orçamentada para o total dos incentivos, atribuída aos projectos

[1] Mais recentemente, para a fase única de candidatura de 2002, a pontuação mínima subiu para 60 pontos.

hierarquizados com maior pontuação da valia económica na sua fase de candidatura e na seguinte para a qual transitaram.

Quadro V.10 – Projectos não elegíveis e elegíveis não apoiados – por tipo

	VE < 50 pontos	VE ≥ 50 pontos mas não cumprindo outros critérios de elegibilidade	VE ≥ 50 pontos e elegíveis segundo outros critérios mas sem enquadramento orçamental	Total de projectos não apoiados
1 ª Fase/2000	2 238	46	932	3 216
2 ª Fase/2000	1 541	27	721	2 289
1 ª Fase/2001	733	41	582	1 356
Total	**4 512**	**114**	**2 235**	**6 861**
Estrutura (%)	**65,8**	**1,6**	**32,6**	**100**

Como evidencia o quadro anterior, o principal motivo para a não concessão do apoio (em 65,8% dos casos) foi a obtenção de uma pontuação da valia económica (VE) inferior a 50 pontos, sendo a limitação da verba estabelecida para apoio a projectos elegíveis em cada fase responsável por cerca de 1/3 dos projectos não apoiados. Os outros motivos de inelegibilidade têm um peso residual (1,6%).

Refira-se que, relativamente às candidaturas das duas fases de 2000, as verbas inicialmente orçamentadas (8 milhões de contos e 4 milhões de contos) foram reforçadas em, respectivamente, 4,8 milhões de contos (+60%) e 7,5 milhões de contos (+187,5%), para permitir apoiar todos os projectos com valia económica igual ou superior a 65 pontos. A pontuação mínima dos projectos seleccionados nas sucessivas fases tem vindo a subir, pelo que não têm sido apoiados projectos transitados da fase anterior.

Reportando-se já a fases de candidatura posteriores, na sua resposta o IFT esclarece que:

> *"(...) embora seja verdade que, durante o ano de 2001, não foram aprovados projectos transitados de fases anteriores, (...) no âmbito da selecção dos projectos candidatos à 3.ª fase de 2001, acabaram por ser apoiados projectos transitados da 2.ª fase de 2001, uma vez que a Valia Económica daquela fase situou-se no que respeita à Zona I em 70,26, e, no que se refere à Zona II, em 77, valores estes inferiores aos da fase anterior."*

c) Projectos aprovados – montantes e taxas de incentivo

Relativamente aos 4.897 projectos, de 2000 e 2001, aprovados até 18/06/2002, indica-se em seguida o total das despesas de investimento, as consideradas elegíveis para efeitos de apoio, o incentivo concedido e as proporções entre esses valores:

		(valores em contos)	Observações
(1)	N.º de projectos aprovados	4 897	
(2)	Total do investimento	107 562 366	
(3)	Valor médio	21 965	
(4)	Total do investimento elegível	89 854 000	
(5)	Valor médio	18 349	São elegíveis despesas de 3.007 a 30.072 contos
(6)	Taxa de elegibilidade das despesas (4)/(2) %	83,5%	
(7)	Total do incentivo	37 412 650	
(8)	Valor médio	7 640	
(9)	Taxa média de incentivo (7)/(4) %	41,6%	A taxa de incentivo era de 40%, com majorações
(10)	Taxa média das despesas públicas (7)/(2) %	34,8%	A taxa prevista é de 30%

Como evidencia o quadro e foi antes referido, o SIPIE destina-se a numerosos e pequenos projectos de investimento, isto é com despesas elegíveis entre 3.007 e 30.072 contos, tendo-se situado o valor médio das despesas elegíveis dos projectos aprovados em 18.349 contos.

A legislação regulamentadora do SIPIE define a natureza das despesas não elegíveis e, relativamente a algumas, o seu valor limite elegível e as condições que se devem verificar (por exemplo, a despesa com a construção de edifícios é elegível até ao limite de 25% do total do investimento elegível e desde que se destine às funções essenciais ao exercício da actividade). Nos projectos aprovados não foi considerado elegível 16,5% das despesas de investimento apresentadas pelos promotores.

Para os projectos de 2000 e 2001, a taxa de incentivo fixada na legislação foi de 40%, para projectos de promotores de sectores de actividade previstos no SIPIE, com uma majoração de 5% do incentivo no caso de o gestor do investimento ser "jovem empreendedor" ou "oriundo de uma empresa em reestruturação". Essa taxa pode ser inferior no caso de o mesmo promotor ter sido apoiado em anteriores projectos no âmbito do SIPIE ou de outros sistemas de incentivos sujeitos ao regime de auxílios de *minimis*[1], ou o projecto não se enquadrar nos sectores de actividade especificamente previstos para os incentivos do SIPIE (como é o caso do sector dos transportes). Como se indica no quadro, a taxa média de incentivo nos projectos desses anos foi de 41,6%.

O financiamento dos incentivos concedidos, até 18/06/2002, ascende a 28,1 milhões de contos pelo FEDER (75%) e a 9,4 milhões de contos pelo Orçamento do Estado (25%).

Como também evidencia o quadro anterior, a taxa média das despesas públicas para financiamento do custo total dos projectos foi de 34,8%, superior à taxa de 30% estabelecida no "Complemento de Programação do POE" para projectos SIPIE[2].

d) Projectos aprovados – por sectores

Relativamente aos 4.897 projectos aprovados, a sua distribuição por sectores de actividade e os correspondentes montantes de incentivo consta do quadro seguinte:

[1] Determina que o montante total de incentivos que o promotor pode receber não pode ser superior a 100.000 euros (20.048 contos) durante um período de três anos a partir da data da aprovação do primeiro projecto.

[2] Para as candidaturas de 2002, a taxa geral de incentivo baixou já de 40% para 30% (a que pode acrescer a referida majoração de 5% do incentivo e uma majoração adicional, também de 5%, no caso de projectos em "localizações prioritárias").

Actividades dos promotores	N.º	Estrutura (%)	Incentivo (contos)	Estrutura (%)
Indústria	1 035	21,1	10 033 705	26,8
Construção	387	7,9	3 315 264	8,9
Comércio	2 046	41,8	13 114 275	35,1
Alojamento e restauração	531	10,8	4 111 484	11,0
Transportes	72	1,5	552 900	1,5
Armazenagem; agências de viagens e turismo	67	1,4	488 445	1,3
Serviços prestados a empresas	696	14,2	5 245 624	14,0
Outros serviços colectivos, sociais e pessoais	63	1,3	550 953	1,4
Total	**4 897**	**100,0**	**37 412 650**	**100,0**

Conforme evidencia o quadro, a maior parte dos projectos (41,8%) respeitam ao sector do comércio, aos quais correspondeu 35,1% do incentivo atribuído. Com menor expressão seguem-se os projectos do sector da indústria (21,1% dos projectos e 26,8% do incentivo) e dos "serviços prestados a empresas" (cerca de 14% dos projectos e dos incentivos).

Os projectos do SIPIE geridos pelo IFT dizem respeito essencialmente ao sector do "alojamento e restauração" (cerca de 11% dos projectos e dos incentivos) e a "agências de viagens e turismo". A gestão dos projectos referentes às restantes actividades está atribuída ao IAPMEI.

e) Projectos aprovados – por regiões

No quadro seguinte indica-se a localização dos referidos projectos aprovados, por região NUTS II:

Localização	N.º	Estrutura (%)	Incentivo (contos)	Estrutura (%)
Norte	1 881	38,4	15 030 289	40,2
Centro	1 469	30,0	11 606 795	31,0
Lisboa e Vale do Tejo	1 012	20,7	7 338 194	19,6
Alentejo	316	6,5	2 051 280	5,5
Algarve	219	4,5	1 386 092	3,7
Total	**4 897**	**100,0**	**37 412 650**	**100,0**

Como evidencia o quadro, a região Norte concentra o maior número de projectos aprovados (38,4% a que correspondem 40,2% dos incentivos), seguida da região Centro (30,0% dos projectos e 31,0% dos incentivos).

De notar que os projectos localizados na região de Lisboa e Vale do Tejo representaram 20,7% dos projectos aprovados, aos quais correspondeu 19,6% dos incentivos concedidos. Esta última percentagem está significativamente acima da referida programação financeira estabelecida no "Complemento de Programação do POE", segundo a qual os incentivos concedidos aos projectos localizados nesta região não deverão ultrapassar 10,3% do total dos incentivos no âmbito do SIPIE.

Sobre esta questão note-se que o despacho do Ministro da Economia que fixa a dotação orçamental para os incentivos da fase única de candidaturas de 2002 limita já a 10% da dotação total a parcela a afectar à região de Lisboa e Vale do Tejo, o que irá reduzir o peso dos projectos localizados nesta região, podendo ser necessárias limitações adicionais nas fases seguintes.

5.2.3 – Análise e selecção das candidaturas

a) Determinação da valia económica do projecto

Para as candidaturas do período em análise (de 2000 e 2001), a fórmula de cálculo da valia económica (VE) dos projectos corresponde à ponderação dos seguintes critérios, cada um deles podendo ter uma pontuação de zero a 100 pontos, segundo as condições estabelecidas na legislação:

VE = 0,455 A1 + 0,21 A2 + 0,035 A3 + 0,15 B + 0,15 C

A1 – investimento prioritário – relação entre o valor do investimento elegível considerado prioritário e o total do investimento elegível;

A2 – localização prioritária – segundo o concelho onde se localiza o investimento;

A3 – perfil do gestor do investimento – se é (ou não) "jovem empreendedor" (isto é, com idade entre os 18 e os 35 anos, detentor de pelo menos 50% do capital social ou em conjunto com outros jovens, e exercendo funções executivas) ou "trabalhador originário de empresa em reestruturação";

B – criação de postos de trabalho – medida pela diferença entre o número de trabalhadores após a conclusão do projecto e o maior número de trabalhadores no final dos dois anos anteriores à candidatura;

C – financiamento do projecto por capitais próprios – relação entre os capitais próprios para financiamento do projecto e o valor do investimento elegível, sendo esses capitais próprios constituídos por aumentos de capital e prestações suplementares e incluindo o valor dos capitais próprios que no ano pré-projecto exceda 40% do activo total líquido.

A "valia económica" é acrescida em 10% do valor obtido por aplicação da fórmula acima, no caso de empresas que apresentem resultados líquidos positivos em, pelo menos, dois dos três últimos exercícios.

Assim, a atribuição da pontuação máxima de 100 ao critério A1 (Investimento prioritário) representa 45,5 pontos na pontuação total da valia económica (50,05 pontos caso se verifique o referido acréscimo de 10%) e, de modo idêntico, para os restantes critérios.

Conforme foi referido no ponto 2.2.b), em 98,4% dos projectos não apoiados a exclusão deveu-se à pontuação da sua valia económica, quer por não atingirem a pontuação mínima que os tornava elegíveis (50 pontos), quer por, apesar de serem elegíveis, a verba orçamentada se ter esgotado com os incentivos concedidos aos projectos com uma pontuação superior. A pontuação da valia económica é, assim, uma questão central do funcionamento do SIPIE.

Como se verifica pelas suas definições, os critérios A2 (Localização prioritária) e B (Criação de postos de trabalho) são totalmente objectivos, sem interpretações distintas por cada técnico das entidades gestoras que procede à análise de cada candidatura. A confirmação, pelas entidades públicas intervenientes, do cumprimento das condições de atribuição das respectivas pontuações é feita após a conclusão do projecto: *a)* indirectamente, para todos os projectos concluídos, através dos relatórios de execução elaborados pela respectiva associação empresarial e *b)* directamente, para projectos seleccionados por amostragem, através de acções de verificação e de auditorias realizadas pelas entidades gestoras ou por auditores externos contratados para o efeito. Em regra, a verificação do cumprimento das condições de acesso e de pontuação dos diferentes critérios é feita após a conclusão dos projectos por essas duas vias, com excepção da comprovação, para todos os projectos, de algumas dessas condições através da documentação remetida pelos promotores para a celebração do contrato de concessão do incentivo, como se analisa adiante.

Relativamente ao critério A3 (Perfil do gestor do investimento) o parecer sobre se o gestor do investimento é (ou não) "jovem empreendedor" cabe a uma estrutura da Secretaria de Estado da Juventude (SEJ), para a determinação da pontuação desse critério (em 100 ou zero pontos) e a atribuição da referida majoração de 5% da taxa de incentivo. Os dados sobre a idade do gestor do investimento e se detém pelo menos 50% do capital social (por si ou em conjunto com outros sócios com idades entre os 18 e os 35 anos) constam, sem comprovação, do formulário de candidatura. Por outro lado, para a atribuição dos 100 pontos e da majoração, é também necessário que o gestor do investimento *"desempenhe funções executivas na empresa e as mantenha durante, pelo menos, dois anos após a conclusão do projecto, ficando impedido de desempenhar tarefa igual noutro projecto apoiado nesse período"*.

Segundo os dados obtidos, essa estrutura da SEJ tem solicitado, a partir da 1.ª fase de 2001, um número significativo de esclarecimentos complementares (cópias do bilhete de identidade, currículo do gestor do investimento e certidão de registo comercial da empresa promotora do projecto), tendo realizado algumas entrevistas para aferir se as referidas funções executivas são efectivas ou apenas nominais[1]. Na legislação regulamentadora do SIPIE a solicitação de esclarecimentos complementares e a realização de entrevistas constituem uma faculdade utilizável mas não uma obrigatoriedade legal. Além da questão geral, adiante apreciada, da inexistência de comprovação documental dos dados apresentados pelo promotor no formulário de candidatura, relativamente a este critério em particular, considera-se que esse formulário deveria contemplar um campo para o currículo do gestor do investimento para permitir uma melhor apreciação pela referida estrutura da SEJ da necessidade de solicitar esclarecimentos complementares e/ou realizar a entrevista ao gestor do investimento.

Quanto ao critério A1 (relação investimento prioritário/investimento elegível), como se analisa nas alíneas seguintes, tem levado a interpretações diferentes relativamente a algumas despesas da mesma natureza, para distinguir as componentes do investimento prioritárias das elegíveis mas não prioritárias. No critério C (relação entre os capitais próprios e o investimento elegível) o seu denominador depende do investimento que for considerado elegível.

As Portarias regulamentadoras do SIPIE definem a tipologia das despesas elegíveis e, para algumas delas, as regras para a determinação do seu valor comparticipável, bem como as despesas não elegíveis. Relativamente às despesas elegíveis a considerar como prioritárias, a legislação estabelece apenas, na generalidade, as áreas de investimento prioritário: organização e gestão; qualidade; ambiente, higiene e segurança; inovação tecnológica, incluindo racionalização energética. A distinção entre investimento elegível prioritário e não prioritário não existia nos sistemas de incentivos do QCA II, pelo que não havia experiência anterior.

A distinção entre o investimento elegível e não elegível e, no investimento elegível, a distinção entre prioritário e não prioritário é pedida aos próprios promotores no formulário de candidatura, sendo reapreciada pelo técnico da entidade gestora que procede à análise do projecto, tendo estas entidades vindo a definir critérios gerais que permitam uniformizar essa análise.

Como indica a fórmula de cálculo da valia económica, o critério A1 é o de maior peso, o que torna ainda mais necessária a aplicação de critérios uniformes para a distinção, no investimento elegível, daquele que é considerado prioritário. A pontuação deste critério, conforme o intervalo em que se situa

[1] Segundo a informação prestada por essa estrutura da SEJ (designada SAJE 2000), relativamente às candidaturas de 2000, não foram solicitados esclarecimentos nem realizadas entrevistas dado o prazo de cinco dias que lhe foi dado para a emissão de parecer sobre todas as candidaturas que foram disponibilizadas em bloco. Relativamente ao número de entrevistas de candidaturas de 2001, foram realizadas 50 na 1.ª fase (em 1063 candidaturas para a emissão desse parecer), 52 na 2.ª fase (em 1015 candidaturas) e 125 na 3.ª fase (em 833 candidaturas).

a referida relação, pode ser de 0, 25, 50, 75 ou 100 pontos, sendo esta última atribuída quando seja considerado prioritário pelo menos 60% do investimento elegível[1].

Note-se que podem ser distintas as consequências de:

a) *Considerar não elegível parte das despesas indicadas pelo promotor como elegíveis* – visto que pode melhorar a pontuação do critério C (novos capitais próprios/investimento elegível) e do critério A1 (investimento prioritário/investimento elegível) e, portanto, da pontuação total da valia económica. A melhoria da pontuação da valia económica pode ter como consequência que o projecto seja seleccionado para apoio, embora com um menor valor de incentivo, visto não serem apoiadas despesas excluídas por inelegíveis[2];

b) *Considerar não prioritárias parte das despesas indicadas pelo promotor como prioritárias* – visto que pode implicar uma menor pontuação do critério A1 (o de maior ponderação no total) e, portanto, da pontuação total da valia económica. Como consequência, o projecto embora elegível pode não vir a ser seleccionado para apoio, isto é, não são apoiadas quaisquer despesas elegíveis.

b) Despesas não directamente identificáveis com a tipologia estabelecida pelas entidades gestoras sobre as despesas prioritárias

Nos projectos analisados na auditoria, quando as rubricas do investimento ou as suas componentes não eram, pela sua designação ou descrição, directamente identificáveis com a tipologia estabelecida nas orientações das entidades gestoras sobre a distinção entre despesas elegíveis e prioritárias, a equipa de auditoria (com formação exclusivamente na área de economia ou gestão), não pôde tirar conclusões sobre a correcta aplicação dessas orientações.

Estão neste caso, em projectos cuja gestão está atribuída ao IAPMEI, as máquinas e equipamentos de tipologia *"Sistemas e/ou equipamentos inovadores técnica e/ou tecnologicamente no contexto do sector/subsector que melhorem significativamente a produtividade e eficiência (incluindo upgrading)",* relativamente aos quais, como lhes competia, os promotores no formulário de candidatura elogiavam as suas características e destacavam os efeitos na produtividade e eficiência.

Se, eventualmente, os técnicos do IAPMEI que analisaram as candidaturas e que não apresentam documentação anexa, nomeadamente, estudos e documentação técnica, tiveram idênticas dúvidas e as esclareceram junto dos promotores, dos processos analisados não constam elementos comprovativos dessas diligências.

Saliente-se que o prazo para a análise das candidaturas pelas entidades gestoras é de 45 dias úteis (após o encerramento de cada fase), sendo de 10 dias o prazo para os esclarecimentos solicitados aos promotores, o que interrompe aquele prazo. Contudo, dada a necessidade da conclusão da análise de todos projectos elegíveis de cada fase nesse prazo, para permitir a sua hierarquização segundo a valia económica, não existe grande margem para a solicitação de um elevado número de esclarecimentos.

[1] Refira-se que, para as candidaturas de 2002, o anterior critério A2 (Localização prioritária), que tinha um factor de ponderação de 0,21, deixou de entrar na fórmula de cálculo da valia económica, tendo a ponderação do critério A1 aumentado para 0,63 e a do critério "Perfil do gestor do investimento" para 0,07. Assim uma pontuação de 100 do critério A1 passou a representar 63 pontos no total da valia económica (anteriormente 45,5 pontos), a que pode acrescer os referidos 10%.

[2] A mesma razão implica que, para o cálculo da valia económica após a conclusão do projecto, deva ser verificado se o promotor realizou outras despesas necessárias ao projecto e elegíveis e que não incluiu no projecto.

Nas alíneas seguintes analisam-se alguns tipos de despesas relativamente às quais se verificou desconformidade com as referidas orientações gerais das entidades gestoras actualmente em vigor.

c) Despesas prioritárias com o técnico oficial de contas ou revisor oficial de contas

Como foi referido, compete ao técnico oficial de contas (TOC) da empresa ou revisor oficial de contas (ROC) validar (confirmar) as despesas realizadas do projecto apresentadas pelo promotor e a sua contabilização, bem como a evidência nas demonstrações financeiras do incentivo recebido e do financiamento do projecto. Constitui orientação das entidades gestoras acordadas com o GGPOE que, quando a despesa com o TOC/ROC não tenha sido incluída pelo promotor no formulário de candidatura deve ser adicionada pelo técnico que analisa a candidatura, até ao montante de 250 contos, como despesa elegível e prioritária, desde que o investimento elegível não venha a ultrapassar o limite de 30.072 contos e não afecte a valia económica, isto é, não se altere a pontuação dos critérios A1 (Investimento prioritário) e C (Contributo para a consolidação financeira).

Nos projectos examinados na auditoria, verificou-se que na análise das candidaturas não houve uniformidade de critérios em relação à inclusão de montantes para essa despesa.

Sobre esta questão refere o IFT na sua resposta ter *"(...) aplicado aquela orientação de modo uniforme e constante a todas as candidaturas (...)"*, apesar de num dos 14 processos, da sua responsabilidade, examinados na auditoria se ter verificado que essa orientação não foi aplicada.

Além dos aspectos da não aplicação de critérios uniformes pelas entidades gestoras na consideração como despesas elegíveis e prioritárias das despesas com TOC/ROC, até 250 contos, quando o promotor não indique qualquer despesa ou indique um valor menor, essa orientação levanta uma questão de carácter geral.

Com efeito, a legislação regulamentadora do SIPIE é clara quanto à elegibilidade de despesas com TOC/ROC, embora não estabeleça limite para o seu valor elegível, o que se considera necessário. Assim, se o promotor não apresenta essas despesas é de presumir que, por algum motivo, não incorre neste tipo de custo (o contrato com o TOC da empresa pode incluir, de forma genérica, a prestação deste tipo de serviços, ou o TOC pode fazer parte dos quadros da empresa) e, se inclui um valor inferior a 250 contos, o promotor saberá qual é a despesa efectiva envolvida. Assim, não se afigura correcta a orientação adoptada quanto a essas despesas.

Na sua resposta o GGPOE refere que:

> *"Para além de ser reconhecida a pertinência da questão de carácter geral (...) o montante de 250 contos é, de acordo com os elementos conhecidos pelo GGPOE, manifestamente excessivo para o volume de trabalho em causa, pelo que serão emitidas orientações no sentido de serem corrigidas as práticas mencionadas (...)."*

d) Obras de adaptação e remodelação de instalações (IAPMEI)

De acordo com a legislação regulamentadora e as referidas orientações do IAPMEI estes investimentos são elegíveis na totalidade desde que relacionados com o exercício da actividade (não prioritários) ou se destinem a melhorar as condições de segurança, higiene e saúde (prioritários).

Nos projectos analisados esta distinção foi efectuada sempre que a descrição das obras permitia identificar a natureza prioritária da despesa. As restantes despesas foram consideradas elegíveis mas não prioritárias.

e) Obras de adaptação e remodelação de instalações destinadas a melhorar as condições de segurança, higiene e saúde. Aquisição de equipamentos sociais que o promotor seja obrigado a possuir por determinação legal (IAPMEI)

De acordo com a legislação regulamentadora do SIPIE essas despesas são elegíveis. Segundo as orientações do IAPMEI ao nível das instalações sociais fixas (gabinete médico, cantinas, balneários) os equipamentos consideram-se investimentos prioritários e as obras, construção e mobiliário investimento elegível não prioritário.

Num dos projectos analisados, que contemplava 3.000 contos de investimento em construção e equipamentos sociais obrigatórios (balneário/sanitários/vestiários), esse valor foi considerado no seu todo elegível e prioritário, apesar de o promotor não indicar no formulário de candidatura o valor correspondente às várias componentes, que permitisse distinguir o investimento prioritário e o não prioritário.

f) Despesas de remodelação (IFT)

Também em projectos, da responsabilidade do IFT, envolvendo despesas de remodelação e reclamos luminosos, não foram aplicadas uniformemente as orientações estabelecidas para a distinção entre despesas prioritárias e não prioritárias.

g) Aquisição de mobiliário e outros equipamentos

A Portaria regulamentadora do SIPIE estabelece que não é elegível a despesa com a aquisição de mobiliário e outros equipamentos, não directamente ligados às funções essenciais da actividade. Para estabelecer essa distinção, o IAPMEI definiu orientações para sectores específicos de actividade.

Nos projectos analisados verificou-se que não foram utilizados critérios uniformes para a classificação como elegíveis ou prioritários, de mobiliário de escritório e outro, bem como equipamento de ar condicionado, devendo ser definidas e aplicadas regras mais precisas.

h) Conclusão geral sobre a distinção entre investimento elegível prioritário e não prioritário

A distinção, nas despesas elegíveis, entre prioritárias e não prioritárias, levanta importantes questões, visto que a pontuação do sub critério A1 (Investimento prioritário) é decisiva na pontuação da valia económica.

Desde logo, os critérios de distinção devem ser definidos e aplicados com rigor, o que evidencia a importância das orientações que vêm sendo estabelecidas pelas entidades gestoras nessa matéria.

Na sua resposta o GGPOE menciona que:

> *"Tanto em relação ao IAPMEI quanto ao IFT vai ser recomendada especial atenção na apreciação dos pedidos de pagamento de incentivo de forma a ser adequadamente classificadas as despesas elegíveis."*

Salienta-se que a aplicação rigorosa de critérios para distinguir as despesas elegíveis e, nestas, as prioritárias das não prioritárias, deve incidir, quer na fase de análise das candidaturas, quer na fase de apreciação dos pedidos de pagamento dos incentivos após a conclusão dos projectos.

Observa-se que em projectos analisados, referentes a reclamações apresentadas por promotores às entidades gestoras por não lhe terem sido consideradas como prioritárias determinadas despesas, os reclamantes identificavam projectos em que tais despesas foram consideradas prioritárias.

Esta situação deve-se ao conhecimento dos critérios de classificação das despesas empregues pelas entidades gestoras, sobretudo por consultores que tenham acesso aos quadros discriminados das despesas elegíveis/prioritárias de diferentes projectos, que são remetidos aos respectivos promotores pelas entidades gestoras quando comunicam a decisão da tutela ou o parecer da Unidade de Gestão para, querendo, apresentarem alegações contrárias.

Esse conhecimento permitirá incluir no projecto despesas prioritárias que representem pelo menos 60% das despesas elegíveis, isto é, obter a pontuação máxima do critério A1 (Investimento prioritário), sobretudo no caso de empresas já existentes, relativamente às quais não é geralmente possível identificar como constituindo despesas que deveriam estar incluídas no projecto outros investimentos realizados antes da candidatura ou no período da sua realização.

Esse conhecimento não está acessível aos promotores que, sem consultores, elaborem e apresentem a sua candidatura, visto que a Portaria regulamentadora do SIPIE apenas refere as áreas de investimento prioritário, sem discriminação da tipologia dos investimentos prioritários em cada área ou para sectores específicos.

Assim, considera-se que deverão ser publicadas, em Portaria que altere o actual regulamento do SIPIE, as referidas orientações já estabelecidas pelas entidades gestoras sobre a tipologia dos investimentos prioritários em cada área e sectores específicos. Considera-se que essa tipologia especifica melhor os investimentos elegíveis considerados prioritários e permite melhores condições de igualdade dos promotores no acesso aos incentivos do SIPIE.

Na sua resposta o GGPOE menciona que:

> *"No âmbito da reformulação do Programa, em curso, será proposta a recomendação feita no relato de auditoria em apreço no sentido da regulamentação ser explícita quanto à classificação dos investimentos."*

i) Conclusão sobre a não apresentação de documentação comprovativa dos dados do formulário de candidatura

Como já foi referido, relativamente aos projectos apoiados, na altura da celebração do contrato de concessão do incentivo é solicitada documentação ao promotor para a confirmação, pela respectiva entidade gestora, de algumas das condições de elegibilidade e de alguns dados que constam do formulário de candidatura. A confirmação de outros elementos do formulário da candidatura é efectuada, para todos os projectos, indirectamente através dos relatórios da respectiva associação empresarial e da certificação das despesas realizadas do investimento e do seu financiamento pelo TOC/ROC e, por amostragem, através das acções de verificação e auditorias realizadas pelas entidades gestoras ou por auditores externos.

Nesta situação inclui-se, por exemplo, tratando-se de empresa existente, a confirmação de que o promotor obteve resultados líquidos positivos em, pelo menos, dois dos três anos anteriores à

candidatura – a que corresponde uma majoração da valia económica do projecto em 10% da pontuação obtida por aplicação da fórmula referida – visto que o promotor não remete à entidade gestora os modelos do IRC/IRS desses três anos, habitualmente utilizados para confirmação dos resultados líquidos, ou outro documento comprovativo. Além disso, ter situação líquida positiva no ano anterior à candidatura constitui uma condição de elegibilidade do promotor.

A apresentação de formulários de candidatura em suporte informático, sem os anexos constituídos pela documentação comprovativa, tem a vantagem de libertar as entidades gestoras do exame dessa documentação, permitindo prazos mais curtos de análise das candidaturas.

As desvantagens devem ser devidamente ponderadas, quer em relação aos elementos relevantes do formulário de candidatura que não são objecto de confirmação pela entidade gestora, quer em relação a elementos de carácter informativo que também não são remetidos, como seja, estudos ou memórias descritivas do projecto, documentação técnica sobre as máquinas e equipamentos, orçamentos e facturas pró-forma.

Estes elementos permitiriam uma melhor análise dos projectos quanto à sua coerência e objectivos, quanto à distinção entre as despesas elegíveis e não elegíveis e quanto ao enquadramento das despesas elegíveis nas áreas prioritárias, nos casos em que seja insuficiente, no formulário de candidatura, a descrição de rubricas e a caracterização do investimento e das suas componentes.

Como foi referido no ponto 1, relativamente aos projectos seleccionados para apoio, para a celebração do contrato de incentivos os promotores devem apresentar apenas parte da documentação (distinta para cada entidade gestora) comprovativa do cumprimento das condições de acesso e justificativa da pontuação da valia económica.

Sobre as questões suscitadas, o GGPOE na sua resposta refere que:

> *"A constatação de eventuais desvantagens na não verificação de todas as condições de elegibilidade do promotor, prévia ao contrato, vai ao encontro das conclusões deste Gabinete, pelo que, no âmbito da reformulação do Programa, em curso, será proposto que a verificação de todas as condições de elegibilidade do promotor seja feita antes da assinatura do contrato de concessão de incentivos.*
>
> *Por outro lado, as diferenças de procedimento constatadas entre o IAPMEI e o IFT, no período antecedente à celebração do contrato, no que concerne à comprovação das condições de elegibilidade pré-projecto dos promotores, havia já sido detectada por este Gabinete estando em curso o processo para a harmonização de procedimentos e para a recuperação de verificações não efectuadas pelo IAPMEI."*

j) Cumprimento dos prazos para a análise das candidaturas pelas entidades gestoras e de parecer pela Unidade de Gestão. Reapreciação dos projectos por alegações contrárias dos promotores

A legislação regulamentadora do SIPIE estabelece um prazo de 45 dias úteis, após o encerramento da respectiva fase de candidatura, para a análise dos projectos pela entidade de gestora e de 15 dias úteis para o parecer da Unidade de Gestão, totalizando 60 dias úteis. Neste prazo está compreendido o parecer pela referida estrutura da Secretaria de Estado da Juventude[1] e a obtenção de esclarecimentos complementares pelas entidades gestoras. Dado que as candidaturas se concentram nos últimos dias de

[1] Ao contrário do que sucedeu nas duas fases de 2000, a referida estrutura da Secretaria de Estado da Juventude, passou a aceder ao sistema de informação do POE, sendo-lhe disponibilizadas as candidaturas à medida que vão sendo apresentadas pelos promotores e registando nesse sistema o seu parecer, no prazo de 20 dias após o encerramento da fase de candidatura.

cada fase, o prazo médio disponível para a análise das candidaturas e parecer não foi significativamente superior ao referido.

O parecer da Unidade de Gestão é tomado numa reunião principal, relativamente à maioria dos projectos de cada fase, e em reuniões para emitir parecer relativamente a casos particulares que ficaram pendentes. Segue-se a homologação do parecer pelo Secretário de Estado que tutela a área a que correspondem as actividades económicas dos promotores e, relativamente aos projectos cujos gestores do investimento sejam "jovens empreendedores", também a homologação pelo Secretário de Estado da Juventude.

Os pareceres da UG e a decisão de homologação dos projectos seleccionados para apoio são comunicados à entidade gestora, para que proceda à notificação dos promotores (para, querendo, apresentarem alegações contrárias, excluindo os projectos elegíveis que transitam para a fase seguinte) e à celebração do contrato de concessão de incentivos.

No quadro seguinte compara-se o prazo estabelecido na legislação (60 dias úteis) – desde o fim da fase de candidatura até à emissão do parecer da Unidade de Gestão – com o prazo efectivo, bem como o prazo decorrido (em dias úteis) para a homologação pela tutela dos pareceres da UG relativamente aos projectos de cada fase que foram seleccionados para apoio nessa fase[1]:

Quadro V.11 – Prazos de análise dos projectos e de parecer da UG e prazos da homologação pela tutela

Fase	Data de encerramento da fase	Data estabelecida para o parecer da UG (em 60 dias úteis)	Data efectiva do parecer da UG	Dias úteis além da data estabelecida	Data da homologação pela tutela	Dias úteis para a homologação
1.ª Fase/2000	02-10-2000	04-01-2001	16-01-2001	8	07-02-2001	16
2.ª Fase/2000	03-01-2001	29-03-2001	12-04-2001	10	17-05-2001	22
1.ª Fase/2001	30-04-2001	25-07-2001	12-09-2001	34	25-11-2001	49
2.ª Fase/2001	31-08-2001	28-11-2001	18-12-2001	14	06-02-2002	32
3.ª Fase/2001	02-01-2002	28-03-2002	18-04-2002	14	29-05-2002	26

Como evidencia o quadro anterior, com excepção dos projectos relativos à 1.ª fase de 2001 (eventualmente afectada pelo período de férias), nos restantes não se verificou um atraso significativo na análise dos projectos pelas entidades gestoras e emissão do parecer pela Unidade de Gestão, em relação aos prazos estabelecidos na legislação regulamentadora do SIPIE, tendo em conta o elevado número de projectos. Como foi referido, nas duas fases de candidatura de 2000, a atribuição da pontuação do critério A3 (Perfil do gestor do investimento) e da majoração do incentivo limitou-se aos dados indicados na candidatura.

Embora não estejam estabelecidos prazos para a homologação pela(s) tutela(s) dos pareceres da Unidade de Gestão, como indica o quadro, essa homologação introduziu por vezes atrasos significativos em todo o processo.

Relativamente ao prazo que vai desde a homologação pela(s) tutela(s) da concessão do incentivo até a notificação dessa decisão ao promotor, de acordo com uma amostra dos processos examinados, verificou-se que em média demorou 51 dias corridos (54 e 41 dias para projectos do IAPMEI e do IFT, respectivamente).

[1] Exclui, assim, a aprovação de projectos em resultado da sua reapreciação por alegações contrárias apresentadas pelo promotor.

Para os projectos aprovados segue-se o processo de contratação dos incentivos, tendo-se verificado relativamente ao universo dos projectos contratados até 10/09/2002 que, entre a data da homologação e a da contratação (prazo que integra já o período da notificação), decorreram em média 133 dias corridos (135 dias e 122 dias para projectos do IAPMEI e do IFT, respectivamente).

Os prazos excessivos para a notificação das decisões e de contratação comprometem a boa execução do SIPIE.

Na sua resposta o IFT concorda *"(...) ser manifesto que o tempo decorrido entre a homologação e a efectiva contratação se afigura excessivo"*, referindo que *"(...) irão ser tomadas as medidas necessárias para que, relativamente à 1.ª fase de 2002 (...) o processo de contratação se efective de forma mais expedita (...)"*.

Os pareceres da Unidade de Gestão considerando os projectos inelegíveis ou, sendo elegíveis, não tendo sido seleccionados na fase seguinte de candidatura para a qual transitaram por falta de enquadramento orçamental, bem como a homologação pela tutela relativamente aos projectos apoiados, são notificadas aos promotores para, querendo, apresentarem alegações contrárias, no prazo de 10 dias. As alegações contrárias implicam a reapreciação do projecto pela entidade gestora e um parecer final da Unidade de Gestão, que segue para homologação.

Verificou-se que foi superior a 320 dias corridos o prazo de reapreciação dos projectos em resultado de alegações contrárias dos promotores, ou seja, o período decorrido entre a data do primeiro parecer da Unidade de Gestão e o seu parecer final (excluindo já os projectos elegíveis de cada fase que transitaram para a fase seguinte, relativamente aos quais esse período é maior). Tratando-se de prazos médios, foram frequentes as situações em que essa reapreciação se situou entre 18 meses e dois anos. Esses prazos médios foram superiores no caso do IAPMEI, que também gere um maior número de projectos.

A situação de grande atraso na reapreciação das alegações contrárias, com um prejuízo mais significativo no caso de promotores de projectos inicialmente não apoiados aos quais venha a ser reconhecida razão relativamente às suas alegações contrárias e concedido o incentivo, compromete o bom funcionamento do SIPIE e deverá ser corrigida.

Verifica-se que neste processo foi dada prioridade à análise das candidaturas, que tem um prazo fixado na legislação, em detrimento da reapreciação das alegações contrárias, para as quais não foi fixado prazo.

A prioridade da análise das candidaturas, em detrimento da reapreciação das alegações contrárias, decorreu também da continuidade das candidaturas, visto que, como evidenciam as datas das fases do quadro do ponto 2.2 a), as candidaturas foram contínuas nas duas fases de 2000 e nas três de 2001, isto é, de 5/06/2000 a 2/01/2002, bem como a sua análise e selecção. Relativamente à única fase de candidatura de 2002, decorreu já um prazo considerável entre a data da sua abertura (25/07/2002) e o fim da fase anterior (2/01/2002).

Uma vez que a existência de fases de candidatura introduz maior flexibilidade na gestão do SIPIE, a abertura de novas fases deve ter em atenção as situações de atraso relativamente a reapreciações de alegações dos promotores relativas a fases anteriores.

Na sua resposta, o IAPMEI justifica os atrasos verificados pelos seguintes motivos:

> *"- Elevado número de candidaturas 4.779 na 1ª fase e 3.191 na 2ª fase do SIPIE;*
> *- Dificuldades iniciais na implementação do Sistema de Informação de Gestão do IAPMEI;*
> *- Prioridade dada à análise de candidaturas com prejuízo da reapreciação das alegações contrárias;*
> *- Diferenciação dos prazos de homologação consoante os sectores de actividade das candidaturas (comércio, indústria, serviços, etc);*
> *- As notificações aos promotores das candidaturas na 1ª e 2ª fases foram efectuadas em conjunto, o que significou um maior atraso para as candidaturas da 1ª fase;*
> *- Necessidade de cumprir prazos para a análise face à hierarquização das candidaturas em cada uma das fases, o que implica que as candidaturas entradas no início da fase têm um período de análise e decisão muito mais longo que as que entram no final."*

Aquele Instituto refere ainda que *"O facto de em 2002 ter havido apenas uma fase do SIPIE, que decorreu entre Setembro e Novembro, contribuiu para a recuperação dos atrasos apontados, pelo que a situação se pode considerar, actualmente, normalizada."*

O IFT na sua resposta refere que vão ser tomadas as medidas necessárias para que o tratamento dos projectos não elegíveis se efective de forma mais expedita, acrescentando *"(...) que foi já possível ao IFT concluir, praticamente, a reanálise de todas as candidaturas não elegíveis de fases anteriores."*

5.2.4 – Controlo e acompanhamento da execução dos projectos. Pagamento dos incentivos

a) Declaração do técnico oficial de contas da empresa ou do revisor oficial de contas

Na sua declaração o ROC/TOC confirma (excepto quanto às situações listadas no "mapa síntese das anomalias") que o "mapa de despesas de investimento" apresentado pelo promotor para efeitos de pagamento do incentivo satisfaz os requisitos exigidos e que as despesas e os incentivos se encontram contabilizados de acordo com o POC. Além disso, confirma também que o "mapa de financiamento do projecto" reúne os requisitos exigidos, que inclui, designadamente, a realização de capitais próprios (aumentos de capital e prestações suplementares de capital) para financiamento do projecto.

Para o pedido de pagamento final (ou único), esse "mapa de despesas de investimento" do promotor e a declaração do TOC/ROC são enviados pelo promotor à respectiva associação empresarial, para que proceda à verificação física do investimento realizado.

Nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores têm sido detectadas algumas anomalias, designadamente descontos em facturas e notas de crédito não relevados nos "mapas de despesa de investimento" certificados pelo TOC/ROC, situações que são comunicadas ao promotor para que as corrija. Segundo a informação prestada pelos responsáveis do IAPMEI, essas situações têm também sido comunicadas à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e à Câmara dos Técnicos Oficias de Contas, com as quais foram celebrados acordos de colaboração para que alertem os seus membros, o que tem vindo a ser feito.

Na sua resposta o GGPOE precisou que:

> *"(...) também através das acções de controlo promovidas pelo GGPOE, foram detectadas anomalias e irregularidades nas validações efectuadas, normalmente por TOC. Foi já transmitida à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (e à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas) a tipologia das situações detectadas assim como iniciado trabalho no âmbito da articulação com o GGPOE com vista a promover junto dos TOC o aumento da visibilidade das orientações dadas, o reforço da consciência da importância de um correcto trabalho de validação e o reforço da noção da responsabilidade associada a tal validação.*
>
> *Naturalmente, as situações correspondentes a irregularidades com expressão financeira serão adequadamente tratadas, estando equacionada a participação à Câmara (ou à Ordem) e, nos casos que o justifiquem, ao Ministério Público."*

b) Relatórios das associações empresariais

No âmbito do procedimento por "escolha limitada", ao abrigo do n.º 2 do art.º 10.º da Portaria n.º 680-A/2000, de 29 de Agosto (regulamenta a implementação das parcerias e iniciativas públicas, no quadro do POE), foram seleccionadas e credenciadas várias associações/grupos de associações para prestar informações e apoiar os promotores das candidaturas ao SIPIE, *"(...) através de um acompanhamento adequado da execução dos projectos de candidatura aprovados e verificação da realização dos respectivos investimentos"*.

O pagamento das despesas das associações com o acompanhamento e verificação física dos projectos, bem como o controlo do cumprimento das suas obrigações, enquadra-se no âmbito do Projecto de Iniciativa Pública, designado por *"As associações empresariais no apoio às micro e pequenas empresas – SIPIE"*, apresentado pelo IAPMEI e o IFT no quadro do instrumento do POE designado "Parcerias e Iniciativas Públicas" da Medida 3.3 b) – "Apoiar o Associativismo e a Informação Empresarial - Parcerias e Iniciativas Públicas no apoio à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME"[1].

As obrigações das entidades gestoras e das associações constam de *"contratos programa de colaboração institucional"*. Às entidades gestoras, além do pagamento, cabe designadamente, proporcionar informação específica às associações (nomeadamente quanto às metodologias de acompanhamento e de apoio aos promotores e aos procedimentos a seguir para a verificação dos projectos) e aprovar os relatórios de verificação elaborados pelas associações. Sobre a parte metodológica e dos procedimentos que devem seguir relativamente ao apoio técnico aos promotores e à elaboração dos relatórios dos projectos, foi elaborado, pelo IAPMEI, um "Manual das Associações – SIPIE". Desse Manual consta também a obrigação da entidade gestora informar a associação da assinatura dos contratos de incentivos (referentes aos projectos cujo acompanhamento lhe tenha sido atribuído por indicação dos promotores), sendo simultaneamente fornecidos cópia do Contrato de Concessão de Incentivos e o "mapa de classificação do investimento", para melhor conhecimento das condições de aprovação da candidatura.

[1] O pagamento às associações, destinado a suportar os custos inerentes à realização das tarefas de acompanhamento e verificação física dos projectos do SIPIE, tem o valor fixo de 150 contos por projecto, pago em duas tranches iguais de 50%, uma primeira após a assinatura do contrato relativo ao projecto a acompanhar e a outra após a aceitação do relatório de execução, devendo a associação comprovar as correspondentes despesas. Embora esses pagamentos sejam efectuados por conta da Medida 3.3, constituem despesas com o funcionamento do SIPIE (para os referidos 4897 projectos aprovados, até 18/06/2002, representam um encargo adicional de 734,6 milhares de contos).

Quanto aos relatórios a apresentar pela respectiva associação, o Contrato Programa estabelece que devem ser elaborados e remetidos à entidade gestora: *Relatórios de Progresso* semestrais (em Junho e Dezembro), relativamente a cada projecto ao longo da sua execução; *Relatório de Execução do Projecto*, após a conclusão do investimento; excepcionalmente, sempre que a situação o exija, por iniciativa própria ou a pedido da entidade gestora, poderão ser efectuados relatórios de acompanhamento, fora do período previsto.

A associação está também obrigada a informar a entidade gestora de problemas e anomalias que estejam a verificar-se na implementação dos projectos, que configurem situações de incumprimento.
Relativamente aos projectos concluídos cujos processos foram examinados na auditoria, em todos constava o respectivo relatório de execução do projecto, no qual a associação, para além de indicar a verificação física dos investimentos e respectivos desvios, fazia referência ao cumprimento das condições de acesso e de eventuais condicionantes estabelecidas na aprovação do projecto.

Quanto aos relatórios de progresso, nos 13 processos da responsabilidade do IFT examinados na auditoria, constatou-se que estavam em falta em relação a 6, tendo o Instituto enviado ofícios às associações em falta, no sentido de remeterem os respectivos relatórios de progresso, sob pena de não proceder ao pagamento das despesas que a respectiva associação tivesse com a execução das tarefas que lhe estão cometidas. Relativamente a todos projectos geridos pelo IAPMEI, a informação prestada pelo Instituto indica um elevado número de relatórios de progresso remetidos pelas associações/agrupamentos de associações fora do prazo estabelecido e que 10 associações/agrupamentos de associações não os apresentaram.

A exigência desses relatórios de progresso é reforçada pelo facto de os incentivos concedidos constituírem verbas cativas do orçamento do SIPIE, pelo que as situações de incumprimento devem ser detectadas numa fase precoce para permitir, em casos de incumprimento ou de desistência, descativar os respectivos montantes.

Foi também solicitada ao IAPMEI informação de natureza estatística sobre as anomalias da responsabilidade das associações empresariais verificadas no decurso de 112 auditorias realizadas pelo Instituto, adiante referidas, que indicam: a) em 60% das auditorias realizadas, anomalias por deficiente verificação física dos investimentos (o que abrange o não chancelamento dos comprovantes das despesas do investimento com o carimbo identificativo do investimento ter sido apoiado pelo SIPIE; relatórios omissos quanto a alteração dos investimentos previstos, equipamentos inexistentes, falta de licenciamento para o exercício da actividade e a deslocalização do investimento); b) em 48% das auditorias, a deficiente organização do dossier do projecto; c) em 6% das auditorias, a deficiente verificação da criação líquida de postos de trabalho.

O regulamento do procedimento para a "escolha limitada" das associações actualmente credenciadas para o acompanhamento e a verificação dos projectos do SIPIE estabelece que, de dois em dois anos, será aberto novo procedimento para a actualização das associações a credenciar. Assim, nesse quadro, em 2003, essa experiência deverá ser globalmente analisada, bem como a alternativa constituída pela realização desse acompanhamento e controlo directamente pelas entidades públicas intervenientes com a correspondente afectação de recursos. Deverá também ser analisado o desempenho de cada associação actualmente credenciada.

Na sua resposta o IAPMEI informa que:

> *"Através das auditorias complementares efectuadas pelo Instituto, bem como das auditorias realizadas pelo GGPOE-FC, já haviam sido retiradas as mesmas conclusões agora apuradas pelo Tribunal de Contas. É preocupação do IAPMEI a regularização das mesmas, que passará por dar mais formação às Associações, evitando-se a eventual rescisão dos contratos celebrados com algumas ou a sua não inclusão em futuros protocolos a estabelecer. Foram entretanto, verificados incidentes com duas Associações para as quais o IAPMEI irá propor a rescisão dos respectivos contratos e a devolução dos adiantamentos, entretanto recebidos.*
>
> *Acresce que, face à escassez de recursos humanos existentes no IAPMEI, o recurso às Associações foi a solução encontrada para executar a verificação de tão elevado número de projectos."*

c) Alterações e ajustamentos aos projectos

Relativamente a alterações e ajustamentos dos projectos, em relação ao que constava das candidaturas, nos projectos concluídos examinados e com o incentivo pago, verificaram-se as seguintes situações:

c.1) Ajustamentos à configuração do investimento

Nos projectos concluídos examinados, as alterações à configuração do investimento foram mínimas e não afectaram a sua valia económica, o que também se explica por se tratar de candidaturas de 2000, relativamente às quais eram elegíveis as despesas realizadas após 1/07/99, pelo que grande parte dos investimentos já estavam realizados à data da candidatura. As compensações entre rubricas, isto é, a aceitação em rubricas do investimento de valores de despesas maiores em relação ao previsto na candidatura, por compensação em outras rubricas em que se verificou a situação inversa, sem aumentar o total das despesas elegíveis aprovado, não teve influência na valia económica dos projectos.

Salienta-se o caso particular de um projecto no qual o promotor não indicou na candidatura despesas com o TOC, tendo sido adicionada uma verba para esse efeito na análise da candidatura, situação já referida no ponto 3. c). Concluído o projecto e não tendo o promotor apresentado despesas com o TOC, a associação empresarial propôs, no relatório de execução do projecto, a compensação de parte do valor dessa rubrica com o valor de aquisição de um fax que não estava incluído na candidatura, o que foi aceite pela entidade gestora (IAPMEI). Dado que em regra são aceites algumas compensações de despesas entre rubricas, esta situação vem confirmar dever ser revista a orientação referida no ponto 3 c) quanto a adicionar na análise da candidatura um valor, até 250 contos, para despesas com o TOC/ROC.

c.2) Alterações à calendarização prevista e ao prazo máximo para a realização do investimento

Constitui uma condição de elegibilidade que o projecto seja executado no prazo máximo de dois anos, contados a partir da data de realização do primeiro investimento (primeira factura), com excepção dos projectos transitados. Nos projectos concluídos examinados, sempre que o referido prazo de dois anos foi ultrapassado, foi solicitada e justificada pelo promotor a prorrogação desse prazo, o que foi concedido pela entidade gestora. Relativamente aos projectos transitados, no que respeita à contagem do prazo para a realização do investimento, verificou-se que as entidades gestoras adoptaram diferentes critérios. Assim, para esses projectos, de acordo com os respectivos manuais de procedimentos, o IAPMEI considerou como data limite de conclusão do investimento o dia 31/12/2001, enquanto que o IFT considerou que esse prazo de dois anos poderia ser contado a partir da

data de entrada da candidatura, o que foi confirmado pelo GGPOE na sua resposta, donde resultam diferentes prazos para a conclusão dos projectos, quando deveriam ser uniformes.

O IAPMEI refere, na sua resposta: *"No caso de projectos transitados, foi definido como data máxima de execução para a 1ª fase, o final de Setembro de 2002 e para a 2ª fase, o final de Dezembro de 2002"*, o que significa uma alteração posterior das suas orientações internas[1], mas que continua a não corresponder à aplicação de critérios uniformes entre as entidades gestoras. Sobre esta questão, refere o GGPOE, na sua resposta, que *"(...) irá tomar providências no sentido de corrigir a situação."*

Por outro lado, sempre que se verifique alteração nas datas previstas na candidatura para o início ou fim do investimento, de acordo com as orientações estabelecidas no "Guia do Beneficiário SIPIE", o promotor deve solicitar à entidade gestora o respectivo ajustamento ao calendário de realização do investimento. Verificou-se que as entidades gestoras têm graus de exigência distintos quanto ao cumprimento pelo promotor dessa obrigação. Assim, apenas o IFT, em todos os casos em que não foi cumprida a calendarização prevista na candidatura e não tendo o promotor solicitado a respectiva alteração, exigiu aos promotores os devidos esclarecimentos acompanhados do pedido de alteração. Relativamente ao IAPMEI a apresentação dessa alteração foi exigida apenas em 3 dos 22 projectos examinados nessa situação.

O GGPOE na sua resposta informa que *"(...) irá tomar providências no sentido de corrigir a situação."*

c.3) Ajustamento ao modelo de financiamento

Nos processos examinados apenas num caso o valor dos capitais próprios para financiamento do projecto foi inferior ao previsto na candidatura, mas sem afectar a valia económica do projecto.

Quanto ao montante de incentivo a integrar na estrutura de financiamento do projecto, embora constituindo "capitais alheios" e, portanto, sem interferência na determinação da valia económica do projecto, refira-se que não foram utilizados critérios uniformes, pelos promotores e pelas entidades gestoras, para a sua consideração como fonte de financiamento do projecto após a sua conclusão. Assim, devem ser definidas orientações uniformes nesta matéria, com a correspondente chamada de atenção no guia de preenchimento do formulário de candidatura e na restante documentação informativa para os diferentes intervenientes.

Na sua resposta o GGPOE comunica que *"(...) irá tomar providências no sentido de corrigir a situação."*

c.4) Criação de postos de trabalho

A legislação regulamentadora estabelece que a criação de postos de trabalho é obtida pela diferença entre o maior número de trabalhadores existentes nos dois anos anteriores à candidatura e o número de postos de trabalho no ano após a conclusão do projecto.

Contudo, o formulário electrónico do referido *Relatório de Execução do Projecto* (a elaborar pela respectiva associação após a conclusão do projecto) indica para o efeito a: *"Análise das listas de remunerações da Segurança Social do último mês do ano imediatamente anterior à candidatura com as do mês mais actual"*. Como resultado, num dos processos analisados no qual o maior número de postos de trabalho se tinha verificado no segundo ano anterior ao da candidatura, foi considerado, não esse número, mas o do ano imediatamente anterior ao da candidatura, o que implicou ser considerado um

[1] Conforme documento disponibilizado à equipa aquando da realização do trabalho de campo.

número maior de postos de trabalho criados. Deve, assim, ser feita a necessária correcção a esse modelo de *Relatório de Execução do Projecto*.

Ainda sobre a criação de postos de trabalho, mas relativamente à fase de candidatura, verificou-se que um dos promotores tinha indicado, em cada ano, não o número total de postos de trabalho (sendo o número de postos de trabalho a criar calculado pela referida diferença) mas o número de postos de trabalho que iria criar em cada ano. Dessa situação resultou uma pontuação zero do critério B da valia económica, ainda que o projecto contemplasse a efectiva criação de postos de trabalho. Para evitar esse equívoco deverá ser feita a devida chamada de atenção no formulário de candidatura e no respectivo guia de preenchimento.

d) Pagamento dos incentivos

À semelhança do processo de candidatura, não é remetida à entidade gestora a documentação comprovativa das despesas de investimento (facturas, recibos e comprovativos da efectivação do seu pagamento), mas sim um Mapa de despesas de investimento preenchido pelo promotor (que integra o pedido de pagamento da Formalização de Pedido Pós-Contratação)[1], certificado pelo ROC/TOC e, no caso de se tratar do pagamento único ou final, acompanhado do Relatório de Execução do Projecto elaborado pela associação empresarial. Essa documentação, bem como outros comprovativos – por exemplo, do aumento de capital e da realização de prestações suplementares para o financiamento do projecto através de capitais próprios na percentagem exigida – devem constar do dossier do projecto em posse do promotor.

Como foi referido no ponto 3.a) nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores têm sido detectadas algumas anomalias, designadamente, descontos em facturas e notas de crédito e, num dos processos examinados, a inclusão nas despesas relativas a bens adquiridos através de leasing não elegíveis (despesas de rescisão antecipada, IVA e uma duplicação do valor residual) relevados nos "mapas de despesa de investimento" certificados pelo TOC/ROC, situações que foram comunicadas ao promotor para que as corrigisse.

Assim, a existência dessa certificação bem como da verificação efectuada pelas associações empresarias não dispensa a realização de auditorias à execução dos projectos, pelas entidades gestoras e por auditores externos contratados pelo Gabinete do Gestor do POE (GGPOE).

e) Auditorias efectuadas pelas entidades gestoras e por auditores externos contratadas pelo GGPOE

Nos termos do n.º 3 do art.º 20.º da Portaria n.º 317-A/2000, que cria e regulamenta o SIPIE: *"A verificação dos projectos de investimento, por parte das entidades gestoras, ou pelo sistema de controlo que vier a ser adoptado, será feito por amostragem e sempre que se identifique, em qualquer fase do processo, um incidente de verificação obrigatória ou quando à entidade gestora assistam dúvidas razoáveis quanto ao objectivo ou estrutura do investimento, antes do seu encerramento."*

[1] *A Formalização do Pedido Pós-Contratação*, em suporte informático, é utilizada para os pedidos de pagamento de incentivos (de adiantamento, pagamento intercalar ou pagamento final) e/ou outros pedidos: cessação da posição contratual; desistência; alteração dos dados da empresa; alteração da localização do investimento; ajustamento à configuração do investimento ou à sua calendarização; ajustamento ao modelo de financiamento; alteração na criação de postos de trabalho; encerramento do projecto (libertação da garantia bancária); ou outro. Essas alterações e ajustamentos, analisados na alínea anterior, podem ser solicitados em conjunto com o pedido de pagamento ou em datas distintas.

Relativamente ao IAPMEI, essa verificação dos projectos (auditoria) é efectuada, por amostragem e em situações casuísticas que o justifiquem, através do Gabinete de Verificação de Projectos de cada Direcção Regional, em articulação com o respectivo Núcleo do Instituto. Constatou-se a realização dessas acções, através dos relatórios elaborados por esses Gabinetes, relativamente a 17 dos 44 projectos que foram seleccionados para exame dos respectivos processos. De acordo com a informação prestada pelo Instituto, até 12/07/2002, tinham sido efectuadas auditorias a 127 beneficiários

Quanto ao IFT, de acordo com a informação recebida do Gabinete do Gestor do POE (GGPOE), apenas para o primeiro semestre de 2003 está previsto o início da realização de auditorias junto de beneficiários, com recurso a auditores externos acompanhados por técnicos do Gabinete de Auditoria Interna do Instituto, entretanto criado.

Por outro lado, no âmbito do sistema de controlo da execução do QCA III, de acordo com o n.º 6 do art.º 42.º do D.L. n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, *"O controlo de primeiro nível é assegurado pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais (...)"* podendo, este controlo, ao abrigo do n.º 8 desse artigo, ser efectuado com recurso *"(...) à aquisição de serviços de auditoria externa"*.

Com recurso a uma empresa de auditoria contratada para o efeito, o GGPOE promoveu a realização de auditorias a 6 projectos do SIPIE da responsabilidade do IFT (tendo os relatórios provisórios de auditoria sido apresentados em Fevereiro de 2002) e a 21 de projectos da responsabilidade do IAPMEI (tendo esses relatórios sido apresentados em Julho de 2002). De acordo com a informação prestada por aquele Gabinete, também com recurso a auditores externos, está programada para 2003 a realização de um número de auditorias mais alargado.

Assim, relativamente aos projectos da responsabilidade do IFT foi praticamente inexistente o controlo efectuado através de auditorias aos promotores e a consequente verificação da actuação dos TOC/ROC e das associações empresariais, embora esteja prevista a alteração dessa situação.

Salienta-se também que, nos termos da legislação regulamentadora e do contrato de concessão de incentivos, o promotor está obrigado: *"A não ceder, locar ou alienar ou por qualquer modo onerar ou deslocalizar o investimento no todo ou em parte, sem autorização prévia* (da entidade gestora)*, até cinco anos após a celebração do contrato"*, devendo para o efeito ser instituídos os necessários procedimentos de controlo.

O GGPOE, na sua resposta, refere que *"Em relação a esta obrigação, assim como em relação ao comprometimento legal de manter afecto à respectiva actividade o investimento comparticipado durante 5 anos e à obrigação de manutenção do número de postos de trabalho, pelo menos durante dois anos, está o GGPOE a estabelecer um quadro de orientação para a sua verificação."*

5.2.5 – Acção de verificação junto dos beneficiários pelos Serviços de Apoio do Tribunal

No âmbito da auditoria realizada ao SIPIE foi também realizada uma acção de verificação junto dos promotores para aferir do cumprimento dos regulamentos do POE e das obrigações do promotor e das entidades intervenientes.

Constatou-se o cumprimento desses regulamentos e obrigações, com excepção de um promotor que não mantinha o número de postos de trabalho criados e previstos na candidatura. Desse facto resultava uma diminuição da valia económica do projecto que o tornava não apoiável na fase a que se candidatou, devendo a respectiva entidade gestora (o IAPMEI) acompanhar essa situação.

O IAPMEI, na sua resposta, refere que a situação *"(...) vai ser devidamente acompanhada pelo Núcleo a fim de proceder à sua validação, tendo em conta que o facto apontado é posterior ao encerramento do projecto."*

5.2.6 – Publicitação dos apoios concedidos

Analisadas as listagens dos apoios publicadas no *Diário da República*, em cumprimento do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), relativamente aos projectos examinados na auditoria, confirmou-se que foram publicados os incentivos pagos em 2001 pelo IAPMEI e pelo IFT. Relativamente aos incentivos pagos no 1.º semestre de 2002, foram objecto de publicação, na listagem desse semestre, os subsídios pagos pelo IFT, mas nem todos os que foram pagos pelo IAPMEI nesse período, pelo que deverá este Instituto corrigir essa situação.

Na sua resposta o IAPMEI menciona que *"Relativamente à não publicitação de alguns dos apoios pagos no 1º semestre de 2002 no âmbito deste programa a situação vai ser validada e comunicada à entidade responsável pela respectiva publicitação."*

5.3 – Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL) a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

5.3.1 – Enquadramento

As Direcções Regionais da Educação (DRE), são serviços regionais (desconcentrados) do Ministério da Educação [1], dotados de autonomia administrativa, que asseguram a orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de educação e ensino não superior.

Foram transferidas para as DRE as competências de natureza executiva no âmbito do ensino particular e cooperativo, incluindo os ensinos profissional e artístico, designadamente a análise e decisão sobre as formas de apoio financeiro, nos termos superiormente estabelecidos.

Pela Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro): *"É reconhecido pelo Estado o valor do ensino particular e cooperativo, como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar a educação dos filhos"*, constituindo esses estabelecimentos de ensino *"que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objectivos do sistema educativo (...) parte integrante da rede escolar."*

Nos termos dessa Lei de Bases, o estatuto do ensino particular e cooperativo não superior e os princípios gerais de acção do Estado, foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, que atribui a esses estabelecimentos de ensino as prorrogativas de pessoas colectivas de utilidade pública, competindo ao Estado, designadamente, prestar apoio financeiro *"através da celebração de contratos e da concessão de subsídios e de outros benefícios fiscais e financeiros, bem como velar pela sua correcta aplicação"* e *"promover progressivamente o acesso às escolas particulares em condições de igualdade com as públicas."*

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, define os seguintes tipos de contrato e os seus objectivos, a que correspondem diferentes formas de apoio financeiro: *a)* contratos de associação, celebrados com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, tendo por finalidade possibilitar a sua frequência nas mesmas condições de gratuitidade do ensino público; *b) contratos de patrocínio* para apoiar o ensino em domínios não abrangidos ou restritamente abrangidos pelo ensino oficial, nomeadamente a criação de cursos com planos próprios e a inovação pedagógica[2]; *c) contratos simples*, que *"têm por objectivo permitir especiais condições de frequência às escolas particulares não abrangidas por contratos de associação"* [3].

São também previstos, no art.º 22.º desse diploma, subsídios especiais *"de arranque, de inovação pedagógica, de viabilização financeira, de ampliação de instalações, de apetrechamento ou reapetrechamento, de apoio a actividades circum-escolares e outros, devidamente justificados."*

Quanto ao ensino pré-escolar, o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho, que estabeleceu o ordenamento jurídico nesta matéria e o respectivo sistema de organização e financiamento, prevê a concessão de apoio financeiro nas áreas de: a) infra-estruturas (construção, aquisição, ampliação, remodelação das instalações), b) equipamento e apetrechamento, c) funcionamento e d) formação. Na

[1] O âmbito territorial de cada direcção regional (do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo e do Algarve) corresponde ao da respectiva Comissão de Coordenação Regional.

[2] Os contratos de patrocínio abrangem actualmente estabelecimentos de ensino da música e da dança.

[3] Nos contratos simples, tal como nos contratos de desenvolvimento do ensino pré-escolar, os subsídios são concedidos por aluno, com base no rendimento *per capita* do agregado familiar.

área do funcionamento dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, o apoio financeiro, às famílias, processa-se através de *contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar*, num regime idêntico ao dos contratos simples.

Relativamente ao ensino especial, a Lei de Bases do Sistema Educativo estabelece que se organiza preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, podendo também processar-se em instituições específicas, quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de deficiência do educando[1] Em relação aos colégios, regulados pela Portaria n.º 1103/97, de 3 de Novembro, o apoio financeiro, aos alunos com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, visando proporcionar o ensino gratuito, é objecto de *contrato de cooperação*, a que acresce uma verba da acção social para despesas de alimentação e para despesas com o transporte dos alunos.

O n.º 11.º da mesma Portaria cria também um *regime específico de apoio financeiro* para os estabelecimentos de ensino que *"em ordem à adequação do desenvolvimento educativo às características da sua população escolar adoptem recursos e estratégias para além dos requisitos"* exigidos para o seu funcionamento, fixados na mesma portaria.

Ainda relativamente a apoios do Estado, destinados a todos os estabelecimentos de ensino e/ou às famílias, a Lei de Bases do Sistema Educativo prevê o desenvolvimento de *"serviços de acção social escolar, concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados"*[2]. Os apoios sócio-educativos (acção social escolar) são extensivos às escolas particulares e aos alunos que as frequentam, nas mesmas condições que para as escolas públicas.

5.3.2 – Execução orçamental

Como se evidencia no quadro seguinte, as dotações orçamentais da DREL, inscritas no orçamento do Ministério da Educação (Cap. 01-"Serviços Próprios", Divisão 17-DREL), sob a classificação económica 04.02.01 – *"Transferências correntes/Instituições particulares"*, destinadas à concessão de apoios financeiros a estabelecimentos do ensino particular e cooperativo e às famílias dos alunos (através dos estabelecimentos de ensino), ascenderam a 16.004.930 contos.

O total dos "pagamentos efectuados" registado na CGE/2001 ascendeu a 15.943.165 contos, o que representa a sua utilização quase integral (99,7%). Quanto à efectiva utilização dessas verbas, não estando a DREL integrada no regime de administração financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Junho, manteve o procedimento de requisição e transferência das verbas orçamentais para a sua conta bancária, através da qual procedeu ao pagamento aos estabelecimentos de ensino. Verificou-se uma diferença, de 19.742 contos, entre o total das verbas requisitadas pela DREL e as verbas utilizadas para o pagamento, constituindo esse saldo uma sobrevalorização da despesa inscrita na CGE/2001. As verbas não utilizadas foram repostas em 2002, constituindo receita orçamental desse ano.

[1] Relativamente a essas instituições específicas a legislação distingue os *"estabelecimentos de cooperativas e associações de ensino especial, sem fins lucrativos"* (comummente designadas por CERCIS), e os *"estabelecimentos de ensino particular de educação de ensino especial, tutelados pelo Ministério da Educação"*, com fins lucrativos, habitualmente designados por colégios

[2] A citada Lei menciona que: *"Os serviços de acção social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo."*

Quadro V.12 – Pagamentos efectuados por conta das dotações do OE/2001

(em contos)

Classificação orgânica e económica	Dotação final	"Pagamentos efectuados" (CGE/2001)	Pagamentos efectivos da DREL	Verbas não utilizadas (repostas)
Cap. 01, Div. 17 - DREL, Subdiv. 01 – Serviços Próprios				
04.02.01 – Transf. Correntes/Instituições Particulares				
A – Educação Pré-Escolar (a)	985 000	985 000	984 695	305
B – Ensino Básico e Secundário (a)	9 026 000	9 026 000	9 026 000	-
C – Ensino Profissional	1 062 000	1 062 000	1 062 000	-
D – CERCIS (Ensino especial)	1 126 380	1 126 380	1 126 380	-
E – Colégios (Ensino especial) (a)	1 827 550	1 827 550	1 827 550	-
Subtotal	**14 026 930**	**14 026 930**	**14 026 625**	**305**
Subdiv. 02 – Apoio Sócio-Educativo				
04.02.01 – Transf.correntes/Instituições Particulares (a)	688 000	688 000	688 000	-
Subdiv. 99 – Despesas c/ compensação em receita – c/ transição de saldos				
04.02.01 – Transf. correntes/Instituições Particulares				
A – Apoio Sócio-Educativo (a)	1 010 000	968 235	948 798	19 437
B – Ensino Profissional	280 000	280 000	280 000	-
Subtotal	**1 290 000**	**1 248 235**	**1 228 798**	**19 437**
Total	**16 004 930**	**15 963 165**	**15 943 423**	**19 742**

(a) Apoios financeiros objecto de auditoria.

Para impedir esse tipo de sobrevalorização da despesa orçamental, embora neste caso de valor diminuto, bem como permitir a centralização dos meios de pagamento no Tesouro, é imprescindível a aplicação do RAFE a todos os organismos com autonomia administrativa, conforme tem reiterado o Tribunal.

Esses pagamentos, por classificação económica, têm a correspondência por área/tipo de contrato discriminada no quadro seguinte, no qual se indica também a estrutura dos apoios financeiros, o número de estabelecimentos de ensino abrangidos e o correspondente valor médio dos pagamentos.

Quadro V.13 – Pagamentos efectuados pela DREL por área e tipo de contrato (2001)

(em contos)

Área	Tipo de contrato	N.º de estabelecimentos	Valor	%	Valor médio
Ensinos Básico e Secundário e Artístico	Associação (a)	* 14	6 622 872	41,5	* 473 062
	Patrocínio (a)	21	614 907	3,9	29 281
	Simples (a)	230	1 765 603	11,1	7 677
	Alunos excedentários	4	20 062	0,1	5 016
	Ensino Mediatizado	1	2 556	…	2 556
	Subtotal	**270**	**9 026 000**	**56,6**	**33 430**
Educação Pré-Escolar	Desenvolvimento (a)	* 260	* 846 095	* 5,3	* 3 254
	Contrato-programa	* 31	* 138 600	* 0,9	* 4 471
	Subtotal	**291**	**984 695**	**6,2**	**3 384**
Ensino Especial	Colégios (a)	* 21	1 827 550	11,5	* 87 026
	CERCIS	36	1 126 380	7,1	31 288
	Subtotal	**57**	**2 953 930**	**18,5**	**51 823**
Ensino Profissional	PRODEP III	41	1 342 000	8,4	32 732
Apoio Sócio - Educativo	(a)	n.d.	1 636 798	10,3	n.d.
Total		**-**	**15 943 423**	**100**	**-**

n.d. - não determinado.
(a) Apoios financeiros objecto da auditoria.
(*) Valores introduzidos ou corrigidos, na sequência da resposta da DREL.

Nota 1: Além das verbas com a classificação económica 04.02.01 – *"Transferências correntes/Instituições Particulares"*, foi pago pela DREL, por conta do Programa "DREL-Educação Pré-Escolar" do Cap. 50 – "Investimentos do Plano", o montante de 118.131 contos, com a classificação económica 08.03.01 – *"Transferências de capital/Instituições Particulares"*, o que eleva o montante das transferências para essas instituições a 16.061.554 contos.

Nota 2: São também pagos apoios sócio-educativos englobados no total das transferências para os estabelecimentos do ensino especial, referentes à acção social escolar (processados por conta da classificação económica 04.02.01 E – *"Transferências Correntes/Instituições Particulares-Colégios").*

Como se evidencia no quadro anterior, a maior parte dos subsídios (41,5%) foi concedida aos 14 estabelecimentos de ensino com contrato de associação, para permitir o ensino gratuito dos seus alunos, do ensino básico e secundário, totalizando o montante de 6,6 milhões de contos.

Relativamente aos contratos simples, abrangendo 230 estabelecimentos de ensino, os subsídios atribuídos apenas às famílias com menores rendimentos ascenderam a 1,8 milhões de contos (11,1%). Atribuídos também às famílias com base no rendimento, os concedidos ao abrigo de contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar totalizaram cerca de 0,8 milhões de contos (5,3%).

Os apoios concedidos ao abrigo dos contratos celebrados com os colégios do ensino especial e dos contratos de patrocínio celebrados com estabelecimentos do ensino da música e da dança, ascenderam a, respectivamente, 1,8 milhões de contos (11,5%) e 0,6 milhões de contos (3,9%) dos subsídios.

Foram seleccionados para exame, em cada um desses tipos de contratos, os processos relativos aos cinco estabelecimentos com maiores montantes de subsídios pagos pela DREL, por conta do OE/2001, totalizando 5.714.984 contos, o que corresponde a 48,9% do total dos subsídios pagos ao abrigo desses contratos. Relativamente aos apoios sócio-educativos, foram examinados os processos respeitantes aos dois estabelecimentos de ensino subsidiados através de contratos de associação que envolviam maiores montantes, para análise da articulação entre esses dois tipos de apoios.

Relativamente aos processos analisados verificou-se que foram efectuados pagamentos (cerca de 65% do total) antes da celebração dos respectivos contratos. No entanto, os adiantamentos efectuados por conta dos apoios que vieram a ser estabelecidos nos contratos não estão legalmente previstos, e a

norma invocada para a sua realização (art.º 22º do Decreto-Lei n.º 553/80), para além de não os prever, não se aplica a estes apoios, uma vez que, conforme resulta da citada disposição, respeita à concessão de outros subsídios, que não os estabelecidos nos contratos. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de "*adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei"* constitui infracção financeira.

A DREL, na sua resposta, refere que:

> " *(...) embora se entenda que da letra deste artigo (22.º, do Decreto-Lei n.º 553/80) não decorra, objectivamente, a possibilidade de proceder-se a adiantamentos (...), a realidade é que tem constituído o único mecanismo legalmente possível de accionar neste contexto (para satisfazer necessidades impreteríveis dos estabelecimentos de ensino) (...)",*

o que não vem alterar as considerações do Tribunal anteriormente expendidas, devendo ser envidados esforços para que os contratos sejam celebrados atempadamente, a menos que sejam tomadas medidas legislativas que autorizem os adiantamentos em causa".

5.3.3 – Contratos de associação

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, determina a celebração de contratos de associação com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, tendo por finalidade possibilitar a sua frequência nas mesmas condições de gratuitidade do ensino público. Para o efeito, estipula o mesmo diploma que: "*O Estado concederá às escolas (...) um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente", "(...) fixado anualmente pelo Ministro da Educação".*

Na regulamentação destes apoios financeiros, estabelecida por despachos do Ministro da Educação, o cálculo do subsídio do contrato de associação não é calculado por referência aos custos das escolas públicas de nível e grau equivalente, mas com base no montante das remunerações do pessoal docente de cada estabelecimento de ensino, a que acresce uma margem (entre 35% e 50% desse montante) para outras despesas de funcionamento. O total do subsídio é a soma desses dois montantes, acrescido do vencimento de um psicólogo escolar, das despesas com o pessoal da cantina e, em diversas escolas, do seguro de acidentes de trabalho.

Nos casos examinados, relativos ao ano escolar 2000/2001, o valor médio do subsídio por aluno variou, por estabelecimento de ensino, entre 433 contos e 716 contos[1], variação que depende de vários factores, como seja o n.º de horas do pessoal docente/aluno, a proporção das horas lectivas nocturnas (valorizadas em mais 50%) e a qualificação dos docentes. Contudo, nem todas as diferenças são explicáveis por esses factores, como se passa a analisar.

Do total do apoio financeiro, destaca-se a verba para "vencimentos do pessoal docente", incluindo encargos sociais, que representou, em média, 64,9% do valor do apoio financeiro atribuído, enquanto a verba para "outras despesas de funcionamento", também calculada com base nos "vencimentos do pessoal docente", totalizou, em média, 31,0%. Ou seja, o cálculo do apoio financeiro atribuído dependeu, em 95,9%, desses vencimentos, o que torna a sua determinação fundamental.

[1] As duas escolas a que correspondem esses valores eram frequentadas por, respectivamente, 1.870 e 1.077 alunos. Essa diferença no apoio financeiro por aluno corresponde, para mil alunos, a uma diferença de 283 milhares de contos, nas importâncias pagas às escolas.

O total desses "vencimentos do pessoal docente" é calculado com base no preço/hora lectiva/semana estabelecido no contrato colectivo de trabalho do sector do ensino particular e cooperativo para cada categoria de docente, ou seja, é o produto do n.º de horas/semana (lectivas e de cargo) por esse preço/hora/semana.

Verificou-se que não existe uniformidade de critérios quanto aos cargos abrangidos pela bonificação em horas de cargo nem quanto ao número de horas para o mesmo cargo, o que se reflecte na proporção dessas horas, que variou entre 11,1% e 20,7% do total de horas considerado no cálculo do apoio financeiro aos estabelecimentos de ensino.

Assim, indicados pela respectiva escola e aceites pela DREL, enquanto numa escola esses cargos eram os designados no despacho regulamentador dos contratos de associação: *"director, subdirector, assessor de direcção, director de ciclo, director de turma, delegado de disciplina, responsáveis pela biblioteca, laboratórios e instalações ou outros semelhantes"*, noutra escola foram atribuídas horas de cargo aos docentes das equipas educativas dos ciclos do ensino básico e do ensino secundário e aos integrantes de várias modalidades do desporto escolar e de variados "clubes" culturais, desportivos e recreativos da escola.

Por outro lado, entre as escolas não existe uniformidade na atribuição de horas para o mesmo cargo, por exemplo, director de turma, podendo também haver diferenças na própria escola, quando as horas de cargo são atribuídas pela escola para completar os horários de docentes.

Uma vez que as horas lectivas e de cargo constituem a principal base de cálculo do apoio financeiro dos contratos de associação, devem ser definidas, divulgadas e aplicadas com rigor normas sobre as funções pedagógicas abrangidas por horas de cargo e os critérios de atribuição do número de horas a cada função, devendo as excepções estar devidamente fundamentadas. Por outro lado, o formulário de recolha dos dados relativos às horas de cargo deve ser mais discriminado, por exemplo, relativamente aos directores de turma, incluir a indicação da respectiva turma, visto que o actual modelo não permite analisar a coerência da atribuição dessas horas.

Na sua resposta, a DREL refere, designadamente, que:

> *"Estando em causa estabelecimentos de ensino particular, e os respectivos projectos educativos, reconhecidos pelo Ministério da Educação, que lhes confere paralelismo pedagógico, não poderá ser fixado por este o número de horas para cada cargo, como se de escolas públicas se tratasse."*

Uma vez que o Estado assegura a gratuitidade do ensino nas escolas com contrato de associação, através do financiamento calculado com base nos vencimentos dos docentes, que dependem também das horas de cargo, e atendendo à desproporção verificada nessas horas nos processos examinados, o Tribunal reitera a sua apreciação anterior sobre esta matéria.

Os casos analisados evidenciam também discrepâncias relativamente aos "encargos com o pessoal das cantinas", pelo que deveriam ser solicitados às escolas os elementos que permitissem calcular indicadores de referência, como o seu horário de funcionamento, número e tipo de refeições servidas, bem como uma conta de exploração das cantinas.

Na sua resposta, refere a DREL nomeadamente que:

> *"(...) numa tentativa de uniformizar critérios para estes encargos, efectuou (...) uma consulta (...) para saber qual o rácio – pessoal das cantinas/n.º de alunos – nas escolas*

públicas. O número de trabalhadores apresentado pelos estabelecimentos de ensino particular era bastante inferior àquele a que uma escola pública teria direito."

Não tendo sido objecto da auditoria o financiamento das escolas do ensino público, salienta-se que a resposta da DREL não veio justificar as discrepâncias verificadas nos processos analisados, entre os encargos com o pessoal das cantinas (totalmente financiados pelo Estado) e o número de alunos de cada escola, pelo que se reitera a apreciação anterior sobre esta matéria.

Verificou-se também que a DREL procedeu ao pagamento, em separado, do encargo incorrido com o seguro de acidentes de trabalho pelos estabelecimentos que o solicitaram, isto é, como uma verba adicional à destinada a "encargos com pessoal não docente (excluindo pessoal das cantinas) e despesas de funcionamento", encargo que não está previsto no respectivo regulamento, pelo que se questionou a DREL sobre esta situação, que pode ainda introduzir desigualdades de tratamento.

Refira-se, adicionalmente, que o valor apresentado pelos vários estabelecimentos (4 dos 5 analisados) relativamente a este tipo de encargos foi bastante diferente, quando comparado com a soma dos "encargos com o pessoal docente" e "encargos com o pessoal das cantinas". No entanto, face à documentação apresentada pelos estabelecimentos, não foi possível apurar se os riscos de acidentes de trabalho cobertos por cada um desses seguros foram os mesmos, bem como a sua imputação aos vários tipos de pessoal.

Sobre a fundamentação legal da atribuição de financiamento adicional do Estado para cobertura do seguro de acidentes de trabalho, a DREL, na sua resposta, não se pronuncia sobre o facto de não se encontrar previsto no regulamento, limitando-se a referir que decorre de Despacho do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, dependendo o seu pagamento *"da pretensão do estabelecimento de ensino e que o mesmo seja considerado em contrato"*. Relativamente aos diferentes encargos com esse seguro apresentados pelos estabelecimentos de ensino, suportados pelo Estado, refere a DREL que: *"Tratando-se de estabelecimentos particulares não será possível nem desejável intervir no contrato que os mesmos celebram com as companhias de seguros"*.

As posições expendidas pela DREL não podem ser consideradas legítimas pelo Tribunal, uma vez que a prática que tem sido seguida contraria o disposto no regulamento e, além disso, pode contrariar o princípio da igualdade na concessão dos apoios financeiros aos diferentes estabelecimentos de ensino, no caso de ser distinto o pessoal abrangido e os riscos cobertos por esses seguros, pelo que se recomenda ao Ministério da Educação que reveja esta matéria.

Por fim, como já foi referido, determina o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, relativamente aos contratos de associação, que: *"O Estado concederá às escolas* (do ensino particular e cooperativo) *um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente (...)"*, embora o regulamento de concessão desses apoios financeiros se tenha afastado dessa disposição, o que deverá ser fundamentado, de modo a poder ser avaliada a razoabilidade dessa inflexão.

Não se tendo pronunciado a tutela, a DREL, na sua resposta, menciona que: *"Tal alteração terá porventura decorrido da constatação de que o subsídio fixo por aluno, não atendia à realidade de cada escola, designadamente, ao respectivo projecto educativo"*.

Os pagamentos mensais às escolas basearam-se nos valores concedidos no ano lectivo anterior, até ao apuramento, em Julho, do valor do apoio financeiro para o ano escolar, sendo então paga às escolas a diferença entre o valor pago e o apoio financeiro apurado. Relativamente aos pagamentos efectuados,

a título de adiantamento, foi indevidamente invocado, conforme já referido, o art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro.

Quanto à prestação de contas, estabelece esse Decreto-Lei que as escolas abrangidas por contratos de associação estão obrigadas a: *"Apresentar ao Ministério da Educação (...) balancetes trimestrais, bem como o balanço e contas anuais, depois de aprovados pelo órgão social competente"*, não estando fixada qualquer data para essa apresentação.

Verificou-se que foram apresentadas pelas escolas seleccionadas contas anuais (balanço e demonstração de resultados); contudo, relativamente às contas sub-anuais, apenas uma escola remeteu balancetes trimestrais referentes às contas de custos/perdas e proveitos/ganhos extraordinários.

Tais contas não foram, no entanto, objecto de análise pela DREL. De notar que, dado o desajustamento entre o ano civil e o ano escolar (4 meses num ano civil e oito meses no ano civil seguinte), visto que os apoios financeiros são atribuídos para suportar encargos durante um ano escolar, as contas por trimestre e anuais (ano civil) não são adequadas ao acompanhamento e controlo da aplicação desses apoios. Assim, para que a remessa das contas pelas escolas não seja uma mera formalidade, deverão ser apresentadas contas de periodicidade adequada ao ano escolar (mensais/quadrimestrais ou do ano escolar), procedendo a DREL ao adequado acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros, atendendo aos elevados montantes envolvidos.

Na sua resposta, refere a DREL que: *"A recomendação de que futuramente as contas deverão ser apresentadas pelos estabelecimentos de ensino com periodicidade adequada ao ano escolar, será devidamente comunicada à tutela, a fim de constar do respectivo diploma legal."*

5.3.4 – Contratos de patrocínio

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, prevê a celebração de contratos de patrocínio, para apoiar o ensino em domínios não abrangidos ou restritamente abrangidos pelo ensino oficial, nomeadamente a criação de cursos com planos próprios e a inovação pedagógica, obrigando-se o Estado a *"suportar uma percentagem das despesas de funcionamento não inferior a 50%" e obrigando-se as escolas a "divulgar o regime de contrato, a estabelecer as propinas e mensalidades nos termos acordados"*. Os contratos de patrocínio, que vigoram por ano económico encontram-se regulamentados por despacho do Ministro da Educação, relativamente ao ensino especializado de dança e de música.

O cálculo do apoio financeiro apresenta semelhanças em relação ao dos contratos de associação, ou seja, baseia-se nos vencimentos do pessoal docente, a que acresce uma percentagem de 40% para outras despesas de funcionamento, sendo esses vencimentos também calculados com base no preço/hora lectiva/semana estabelecido no contrato colectivo de trabalho do sector do ensino.

Relativamente aos índices do contrato dos docentes indicados por vários estabelecimentos, a DREL procedeu a numerosas alterações, em função das suas qualificações, com a consequente redução do custo/hora/semana e do valor do apoio financeiro.

No que concerne ao peso das horas de cargo no total das horas consideradas para a determinação do vencimento dos docentes, verificaram-se igualmente discrepâncias entre os estabelecimentos de ensino, representando entre 1,8% e 11,1%, pelo que são também aplicáveis as considerações anteriormente expendidas relativamente aos contratos de associação. Na sua resposta, tal como nos contratos de associação, a DREL veio referir que: *"A variedade dos projectos educativos justifica (...) a variação da natureza dos cargos e do número de horas de cargo apresentados pelas escolas para*

desenvolvimento de funções de natureza pedagógica", considerando o Tribunal que essa variação deve ser devidamente fundamentada, o que não se verificou nos processos examinados.

Em comparação aos contratos de associação, constitui uma importante particularidade a especificação do regime de trabalho do docente (por contrato anual ou em regime de prestação de serviços, por um período que pode ser inferior ao anual), visto que, relativamente aos docentes em que se aplica este último regime, o cálculo dos seus vencimentos para efeitos de atribuição do apoio financeiro não inclui o valor relativo a encargos sociais[1].

Essa regra não foi aplicada pela DREL relativamente ao cálculo do apoio financeiro a um estabelecimento de ensino, tendo sido atribuída e paga indevidamente, em 2001, a importância de 1.394.515$00, pelo que a DREL deverá providenciar o seu reembolso por esse estabelecimento de ensino. Na sua resposta, a DREL reconhece a incorrecção no cálculo e que *"o estabelecimento de ensino vai ser notificado no sentido de repor o montante de 1.394.515$00*, devendo remeter ao Tribunal o comprovativo desse reembolso.

Relativamente a um dos estabelecimentos de ensino (Academia de Dança Contemporânea de Setúbal) o apoio financeiro através do contrato de patrocínio apresenta particularidades, a mais importante das quais é o facto de não serem praticados pelo estabelecimento de ensino, nem considerados pela DREL para efeitos do cálculo do apoio financeiro, os valores do contrato colectivo de trabalho dos trabalhadores do ensino particular e cooperativo, para o ensino artístico. Em vez desses valores, foram consideradas as remunerações indicadas pelo estabelecimento de ensino de valor superior, não tendo sido cumprido o disposto no regulamento, que obriga ao cálculo dos vencimentos dos docentes nos termos do respectivo contrato colectivo de trabalho. Na sua resposta, a DREL veio justificar essa situação por, apenas em 2002, pela Portaria n.º 192/2002, de 4 de Março, terem sido definidas as habilitações para a docência dos professores que ministram o ensino artístico especializado da dança, pelo que, antes, não podia ser estabelecida a correspondência entre os docentes das escolas de dança e os níveis remuneratórios do contrato colectivo de trabalho. Uma vez que o regulamento dos contratos de patrocínio data de 1998, o Tribunal considera inaceitável que apenas quatro anos depois tenham sido criadas as condições para a sua aplicação a um dos ensinos abrangidos, originando, entretanto, uma situação pouco transparente relativamente aos subsídios concedidos.

Salienta-se que, ao contrário dos contratos de associação celebrados por ano lectivo (considerando o contrato, celebrado em Novembro, e a correspondente adenda, celebrada em Julho do ano seguinte), os contratos de patrocínio são celebrados por ano económico. Os contratos de apoio financeiro para 2001, só foram celebrados entre finais de Outubro e Dezembro desse ano. Assim, para os estabelecimentos que organizem o seu ano lectivo de acordo com o ano escolar, o apoio financeiro atribuído para 2001 destinou-se ao 2.º e 3.º períodos do ano lectivo de 2000/2001 e ao primeiro período de 2001/2002, que podem corresponder a realidades distintas.

Quanto ao pagamento dos apoios financeiros, à semelhança dos contratos de associação, até à celebração dos contratos de patrocínio, ocorrida nos últimos meses do ano, os mesmos foram, em regra, processados em mensalidades com base no valor do ano anterior, a título de adiantamento.

Relativamente à prestação de contas, estabelece o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, a obrigação do estabelecimento de ensino remeter à DREL "balancetes trimestrais, bem como o balanço

[1] Para os docentes em regime de contrato de trabalho, o valor desses encargos é calculado do modo idêntico aos contratos de associação, isto é, 20% sobre o valor dos vencimentos, determinado em função da carga horária (n.º de horas/semana × custo/hora/semana).

e contas anuais, depois de aprovados pelo órgão social competente". Tal como relativamente aos contratos de associação, a DREL não procedeu a uma análise dessas contas.

Na sua resposta, a DREL confirma que: *"Os balancetes trimestrais e balanços e contas anuais apresentados pelas escolas de ensino artístico especializado não permitem, à semelhança do que ocorre com os apresentados pelas escolas usufruindo de contrato de associação, uma análise adequada ao acompanhamento e controlo dos apoios financeiros atribuídos".*

Salienta-se que, como foi já referido, o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, determina que, pelo contrato de patrocínio, o estabelecimento de ensino obriga-se a *"divulgar o regime de contrato"* e a *"estabelecer as propinas e mensalidades nos termos acordados"*. Contudo, os contratos celebrados não anexam qualquer tabela de preços, por ano lectivo, limitando-se o contrato a mencionar que o estabelecimento de ensino se obriga a *"divulgar o regime de contrato e a facultar aos alunos abrangidos uma redução das mensalidades"*, sem indicar quaisquer regras para essa redução. Do exame das tabelas de preços dos estabelecimentos de ensino, verificou-se que apenas num caso (Conservatório de Música D. Dinis) é expressa uma diferenciação de preço, para os alunos abrangidos pelo ensino subsidiado e para os restantes alunos.

Assim, uma vez que os apoios financeiros estão fixados no regulamento em função dos mencionados alunos abrangidos e atendendo ao disposto no Decreto-Lei n.º 553/80, deve ser efectivamente acordado, entre a DREL e o respectivo estabelecimento de ensino, uma tabela de preços que evidencie, para todos os interessados, a redução de mensalidades decorrente do apoio financeiro consignado no contrato de patrocínio.

Na sua resposta, refere a DREL ter acolhido *"com agrado a recomendação de ser exigida na tabela de preços, a apresentar pelos estabelecimentos, uma maior clareza na redução de mensalidades, conforme o regime de frequência dos alunos e a respectiva comparticipação em contrato de patrocínio".*

Essa aplicação dos apoios financeiros deverá ser evidenciada nas contas dos estabelecimentos de ensino, conforme dispõe o regulamento dos contratos de patrocínio que estipula a *"apresentação de elementos de carácter financeiro que permitam apreciar a imputação das dotações"* atribuídas.

5.3.5 – Contratos simples

De modo distinto em relação aos contratos de patrocínio, os subsídios dos contratos simples são concedidos por aluno com base no rendimento *per capita* do agregado familiar (capitação), procedendo o estabelecimento de ensino à entrega da verba recebida da DREL aos respectivos encarregados de educação (ou à correspondente redução nas mensalidades), remetendo posteriormente à DREL a declaração de cada encarregado de educação comprovando ter recebido esse subsídio. Este sistema afasta-se do modelo previsto no Decreto-Lei n.º 553/80, em que o subsídio, calculado por aluno, era concedido à escola, obrigando-se esta a reduzir a propina em determinado valor a estabelecer no contrato.

Sublinha-se que, para confirmação dessa capitação relativamente aos agregados familiares que não estão isentos da apresentação de declaração de IRS, é exigido o envio à DREL de cópia dessa declaração, relativa aos rendimentos do ano anterior, bem como da respectiva nota de liquidação desse imposto.

Conforme tem sido destacado pelo Tribunal relativamente a outros apoios concedidos pelo Estado com base em declarações/notas de liquidação do IRS, são conhecidas as suas limitações como comprovativos dos rendimentos efectivos.

Verificou-se que foi utilizada a nota de liquidação para o cálculo da capitação, tendo sido deduzido ao "Rendimento familiar bruto anual" o valor das Deduções específicas, em vez do valor comprovado das contribuições sociais a que obriga o regulamento, aprovado por despacho do Ministro da Educação, de 24/07/98. Para as classes de rendimentos médios/baixos o valor das Deduções específicas (da nota de liquidação do IRS) é superior aos das contribuições efectivas para a segurança social, pelo que aquela forma de cálculo conduziu ao apuramento de um menor valor da capitação. Deste procedimento resulta a inclusão de um maior número de agregados familiares beneficiários e pode criar desigualdades no acesso a esses apoios do Estado, designadamente em relação aos trabalhadores dispensados da apresentação de declaração do IRS, que têm que comprovar essas contribuições.

Sobre esta questão, a DREL, na sua resposta, limita-se a mencionar ter aplicado o despacho da Secretária de Estado da Administração Educativa, de 19/01/2001, que estabelecia deverem ser adoptados os procedimentos seguidos no ano lectivo anterior.

Da conferência dessa documentação e do cálculo informático da correspondente capitação, a DREL procedeu a diversas rectificações dos números indicados pelo respectivo estabelecimento de ensino.

Relativamente aos processos analisados, verificou-se que os contratos relativos ao ano lectivo 2000/2001, embora datados de Julho de 2001 só foram assinados em Setembro e Novembro/Dezembro de 2001. A análise técnica desses processos pela DREL estava já concluída em Julho, tendo nesse mês o Director Regional da Educação de Lisboa proferido os competentes despachos autorizadores da concessão dos apoios financeiros, pelo que não se compreende por que a comunicação aos estabelecimentos de ensino referindo que o contrato podia ser assinado e paga a correspondente importância só tenha ocorrido nos referidos últimos meses do ano.

Atendendo a que esse ano lectivo terminou a 30 de Agosto de 2001, o pagamento da 2.ª prestação[1] ou da totalidade do apoio financeiro aos estabelecimentos de ensino apenas em Novembro ou Dezembro desse ano, significa um desfasamento significativo nos pagamentos aos encarregados de educação. Pode também criar dificuldades aos estabelecimentos de ensino, no caso dos alunos que mudem de estabelecimento de ensino, para efectuar o pagamento e obter os correspondentes recibos.

Para esse atraso contribuiu o início tardio de todo o processo, uma vez que apenas em Fevereiro de 2001 foi remetido o ofício circular aos estabelecimentos de ensino especificando os elementos necessários, quando o ano lectivo 2000/2001 se havia iniciado em Setembro de 2000.

Tal situação deverá ser corrigida, devendo os apoios financeiros ser pagos durante o ano lectivo a que se destinam.

Na sua resposta, a DREL refere, designadamente que: *"(...) considera-se como recomendação a ser comunicada à tutela, a necessidade de todas as orientações necessárias à instrução dos processos de contratos simples serem atempadamente publicadas."*

[1] A 1.ª prestação foi paga em Março, antes da celebração do contrato, tendo sido calculada em percentagem (cerca de 31%) do apoio concedido para o ano lectivo anterior.

Num dos casos analisados, o montante do apoio financeiro que figura no contrato celebrado com o estabelecimento de ensino corresponde apenas à segunda prestação, pelo que se questionou a DREL sobre o motivo de tal procedimento, contrário à lei, a qual referiu, na sua resposta, ter sido um lapso.

5.3.6 – Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar – apoio às famílias

O ordenamento jurídico do apoio financeiro às famílias dos alunos do ensino pré-escolar é idêntico à dos contratos simples.

São aplicáveis aos contratos de desenvolvimento as considerações expendidas no ponto anterior, relativamente aos contratos simples, uma vez que:

- Apenas em Fevereiro de 2001, quando o ano escolar se havia iniciado em Setembro de 2000, a DREL enviou aos estabelecimentos de ensino o ofício/circular especificando as regras de cálculo da capitação e a tabela com os valores da comparticipação, bem como a legislação e despachos aplicáveis;
- Embora a análise dos processos estivesse concluída em Junho/Julho de 2001, tendo o Director Regional da Educação de Lisboa autorizado a concessão do apoio financeiro, apenas em Agosto e em Outubro/Novembro foi comunicado aos estabelecimentos de ensino que o contrato de desenvolvimento podia ser assinado e paga a 2.ª prestação[1] do apoio, o que, uma vez mais, não se compreende.

Reitera-se a apreciação efectuada no ponto anterior, relativamente aos contratos simples, recomendando-se que os apoios financeiros passem a ser pagos durante o ano lectivo a que se destinam, atendendo à sua finalidade social e para não criar dificuldades aos estabelecimentos de ensino, quando procedam à redução das propinas, ou aos encarregados de educação, quando suportem os encargos na totalidade, sendo posteriormente reembolsados pelo estabelecimento de ensino.

Esse atraso sistemático terá conduzido a que os recibos dos encarregados de educação, referentes à totalidade do subsídio, tivessem uma data anterior à do efectivo recebimento dessas verbas ou não fossem datados, como se verificou, situação que deverá ser evitada.

À semelhança do verificado em relação aos contratos simples, mas em maior número, observou-se que em 4 dos 5 processos analisados, só foi objecto do contrato o valor do apoio relativo à 2ª prestação, o que constitui um procedimento irregular, pelo que se questionou a DREL. Na sua resposta, a DREL veio referir que essa situação se deve ao facto de: *"A legislação sobre os contratos de desenvolvimento não atende ao ano lectivo, e portanto aos dois anos económicos, a que os mesmos respeitam (...)"* , não se compreendendo tal afirmação, uma vez que os despachos do Ministro da Educação fazem referência ao ano escolar e não ao ano económico.

[1] A 1.ª prestação foi paga em Janeiro, antes da celebração do contrato, tendo sido calculada em percentagem (cerca de 35%) do apoio concedido para o ano lectivo anterior.

5.3.7 – Apoios financeiros a colégios do ensino especial

a) Apoios através de contratos de cooperação

Visando o apoio financeiro aos colégios do ensino especial garantir a gratuidade do ensino a esses alunos, tal como nos contratos de associação, a metodologia utilizada é completamente diferente, sendo fixado um valor por aluno, enquanto o cálculo do apoio financeiro no âmbito dos contratos de associação se baseia nos vencimentos dos docentes, o que implica, neste último caso, distintos valores de apoio por aluno, para os diferentes estabelecimentos de ensino.

O apoio financeiro fixo por aluno no âmbito dos contratos de cooperação, embora constitua uma metodologia de cálculo simples, pode, de facto, corresponder a desigualdades no apoio financeiro aos distintos colégios do ensino especial, face aos custos por eles incorridos, em função, nomeadamente, do número de alunos por turma e do número de horas de pessoal docente e não docente por aluno. Salienta-se que, ao contrário de outros tipos de contratos de apoio financeiro instituídos com base no Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, a legislação sobre os apoios financeiros aos colégios do ensino especial não prevê qualquer prestação de contas por esses estabelecimentos de ensino que permitam comprovar a aplicação das verbas recebidas e, também, examinar a adequação dessas verbas para o seu funcionamento, situação que deverá ser corrigida.

Na sua resposta, refere a DREL que: *"Embora a legislação regulamentadora dos apoios financeiros a estes colégios não contemple a prestação de contas, prevista, aliás no Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, parece-nos da maior importância a sua implementação, que iremos providenciar".*

Em virtude da actualização para o ano lectivo 2000/2001 do valor mensal do subsídio de escolaridade, bem como dos subsídios da acção social escolar, ter sido aprovada apenas em Fevereiro, pela Portaria n.º 127/2001, de 23 de Fevereiro[1], tendo a DREL voltado a solicitar às escolas, em Março de 2001, a confirmação ou alteração dos dados anteriormente remetidos, os contratos só foram celebrados em Abril de 2001, sendo válidos até 31/07/2001. O valor do contrato corresponde não ao valor atribuído para o ano lectivo 2000/2001, mas apenas ao valor respeitante ao período de Janeiro a Julho de 2001.

Os pagamentos aos estabelecimentos de ensino, separadamente para o subsídio escolar e para os subsídios da acção social escolar, foram efectuados mensalmente: a) de Setembro de 2000 a Abril de 2001, antes da celebração dos contratos, com base nos elementos indicados nas listagens remetidas pelos estabelecimentos de ensino naquele mês e nos valores em vigor para o ano lectivo 1999/2001; b) de Maio a Julho de 2001, com base nos valores actualizados para o ano lectivo de 2000/2001, deduzidos dos montantes já pagos podendo ainda ser feitos acertos no valor das mensalidades em função da alteração da situação dos alunos (entrada e saída de alunos e alteração entre o regime externo e de internato).

b) Atribuição, pagamento e controlo dos "apoios financeiros específicos" (art.º 11.º da Portaria n.º 1103/97)

Como foi referido, prevê o art.º 11.º da Portaria n.º 1103/97, de 3 de Novembro, a atribuição de um apoio financeiro específico *"aos estabelecimentos de ensino, para desenvolvimento do seu projecto educativo, quando envolvam recursos e estratégias para além dos requisitos exigidos ao seu funcionamento"* que constam do art.º 2.º da mesma Portaria. Para o efeito, os estabelecimentos de ensino devem propor, até ao final do 2.º período lectivo, *"o projecto educativo e o montante de apoio que, fundamentadamente, considere adequado"*.

[1] A Portaria n.º 127/2001, de 23 de Fevereiro, para o ano lectivo 2000/2001, aumentou em 2,08% os valores em vigor para o ano lectivo 1999/2000, do subsídio de escolaridade e dos subsídios referentes à acção social escolar.

Para a avaliação desses projectos está definido um conjunto de critérios, estabelecidos pela Secretaria de Estado da Administração Educativa e que mereceram o acordo da Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo.

Das propostas de concessão do apoio financeiro consta uma caracterização muito sumária de cada colégio relativamente aos vários critérios estabelecidos, quando a DREL dispunha desses dados, bem como os valores solicitados pelo colégio e os propostos pelos serviços da DREL, nuns casos para finalidades específicas (por exemplo, monitores para o programa de inserção sócio-profissional, psicólogo, actividades de terapia em meio aquático) e, noutros, sem indicação de finalidades específicas, mas apenas como uma contribuição para as actividades a realizar pelo colégio. Em qualquer caso, não existem evidências de haver relação entre os critérios antes mencionados e os montantes de apoio financeiro atribuídos.

Considera-se, assim, necessária uma melhor fundamentação da atribuição destes apoios financeiros, que devem ser atribuídos para finalidades específicas, devendo os beneficiários prestar contas da correcta aplicação dessas verbas.

c) Atribuição, pagamento e controlo dos "subsídios especiais de viabilização financeira" (art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 553/80)

Além dos "apoios financeiros específicos", ao abrigo do art.º 11.º da Portaria n.º 1003/97, a dois dos cinco estabelecimentos de ensino objecto do exame dos respectivos processos, foram atribuídos "subsídios especiais de viabilização financeira", ao abrigo do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 553/80.

Na fundamentação apresentada pelos colégios para a concessão desse apoio financeiro consta *a)* a necessidade de reforço de técnicos e outros elementos na equipa multidisciplinar, de modo a assegurar o atendimento da população escolar e o número de alunos/turma, o qual se encontrava desajustado; *b)* concessão, nos últimos anos, de prestações extraordinárias face ao desajustamento também verificado entre os valores fixados na portaria enquadradora e os aumentos reais da massa salarial, bem como dos restantes aumentos de consumo e serviços, constatado, aliás pelo próprio Ministério da Educação; *c)* o desequilíbrio entre as receitas provenientes, exclusivamente, do Ministério da Educação e as despesas suportadas pelo Colégio.

Por despacho do Secretário de Estado da Administração Educativa, de 1/06/2001, foi estabelecido o critério para a atribuição desse apoio financeiro: um adicional de 1/11 do valor total do apoio financeiro atribuído a cada um desses colégios no ano lectivo 2000/2001.

Os "subsídios especiais de viabilização financeira", bem como os reforços extraordinários concedidos ao abrigo do art.º 11.º da Portaria n.º 1003/97, vêm demonstrar o que se salientou anteriormente, ou seja, que o apoio financeiro fixo por aluno dos contratos de cooperação pode, de facto, corresponder a desigualdades no apoio financeiro aos distintos colégios do ensino especial e aos respectivos alunos, sendo necessário que esses estabelecimentos de ensino prestem contas, que permitam comprovar a aplicação das verbas recebidas e examinar a adequação dessas verbas ao seu funcionamento.

5.3.8 – Apoios sócio-educativos a escolas com contrato de associação

Está instituído que, para a atribuição dos apoios sócio-educativos, é apresentado no respectivo estabelecimento de ensino, assinado pelo aluno e pelo encarregado de educação, um boletim de candidatura onde consta, designadamente, o agregado familiar, os seus rendimentos e os valores referentes ao cálculo da capitação, acompanhada pelos documentos comprovativos originais ou fotocópias autenticadas. Para a análise e tratamento dos boletins de candidatura pelas escolas, é-lhes remetido um guião explicativo.

Para a generalidade dos apoios sócio-educativos, a decisão sobre a sua atribuição e o correspondente escalão de apoio (em função da capitação), cabe ao Presidente do Conselho Directivo/Director Executivo/Director Pedagógico, devendo ser afixada lista nominativa dos alunos a subsidiar.

Cabe à escola remeter à DREL um mapa síntese, indicando o número de alunos abrangidos, de cada grau de ensino e escalão de bonificação (capitação). Como se referiu relativamente aos contratos de apoio financeiro com base na capitação (contratos simples e contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar), a DREL procedeu a frequentes correcções ao cálculo das capitações efectuado pelos estabelecimentos de ensino abrangidas por estes contratos, pelo que existe a possibilidade de, também, nos apoios sócio-educativos aos estabelecimentos de ensino abrangidos por contratos de associação se verificarem cálculos incorrectos. Considera-se, assim, que a DREL deverá proceder a um controlo, sistemático ou por amostragem, do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino.

Na sua resposta, a DREL menciona que:

> *"(...) o controlo do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino tem constituído preocupação (...) e, por essa razão, tem sido efectuada de forma regular, por amostragem. Acrescenta-se, não obstante, que o controlo irá continua a ser efectuado e a merecer toda a nossa preocupação, se possível, de uma forma mais abrangente".*

Das verbas recebidas da DREL relativas aos diferentes apoios sócio-educativos as escolas apresentam periodicamente mapas de aplicação dessas verbas. Os apoios sócio-educativos para alimentação escolar envolveram maiores montantes, devendo a DREL assegurar-se de que é fiável o sistema instituído pelas escolas de apuramento dos dados reportados.

5.3.9 – Publicitação dos apoios

Analisadas as listagens referentes aos dois semestres de 2001, discriminando os apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, relativamente aos processos objecto de exame verificou-se que não tinham sido integralmente publicadas as importâncias pagas aos colégios do ensino especial e aos estabelecimentos de ensino com contrato de associação a título de apoio sócio-educativo, pelo que não foi dado integral cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade da publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a Particulares), reconhecendo a DREL, na sua resposta, ter ocorrido um lapso nessa publicação.

5.4 – Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a federações desportivas

5.4.1 – Enquadramento

Em 2001, o Instituto Nacional do Desporto (IND), criado pelo Decreto-Lei n.º 62/97, de 26 de Março, na sequência da reestruturação do Instituto do Desporto (INDESP)[1], era um dos serviços da administração desportiva estatal, com a natureza de instituto público, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que tinha como atribuição geral o apoio e fomento do desporto em todos os níveis, e a criação das condições técnicas e materiais para o seu desenvolvimento.

Nesse ano, os apoios financeiros pagos pelo IND por conta das classificações económicas transferências (correntes e de capital) para instituições particulares, ascenderam a 7.999.499 contos, com a seguinte distribuição (indicando-se entre parênteses o respectivo número de beneficiários):

(em contos)

Federações desportivas (68) e outros organismos desportivos de cúpula (4)	(a) 6 705 974	(83,8%)
Clubes desportivos e associações de praticantes desportivos (788)	931 796	(11,7%)
Sociedades constituídas para a realização do EURO 2004 (2) (*)	(b) 361 729	(4,5%)
Total	**7 999 499**	**(100%)**

(a) Inclui os pagamentos ao Comité Olímpico de Portugal, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Liga de Clubes de Basquetebol e Associação de Futebol de Lisboa.

(b) Pagamentos às sociedades EURO 2004 SA e PORTUGAL 2004 SA.

(*) Despesas incorrectamente classificadas, devendo ter sido processadas por conta da classificação económica "Transferências (de capital) para sociedades ou quase sociedades não financeiras", conforme reconhece o IND na sua resposta.

Foram objecto de auditoria os apoios concedidos a nove federações desportivas e a três organismos desportivos de cúpula (Comité Olímpico de Portugal, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Liga de Clubes de Basquetebol) beneficiários de maiores montantes de apoios.

O apoio ao associativismo desportivo, nomeadamente às federações que possuam o estatuto de utilidade pública desportiva[2], está previsto na Lei de Bases do Sistema Desportivo[3], mediante a celebração de "contratos-programa de desenvolvimento desportivo" oficialmente publicados.

O regime aplicável a esses contratos-programa encontra-se definido pelo Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, diploma que exclui de comparticipações ou patrocínios financeiros públicos, sob qualquer forma, o *"desporto profissional, salvo no tocante à organização de competições desportivas de manifesto interesse público ou à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos."*

No domínio da alta competição, o Decreto-Lei n.º 125/95, de 31 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei 123/96, de 10 de Agosto, estabelece as medidas específicas de apoio ao seu desenvolvimento. Outros apoios financeiros são objecto de regulamentação específica, designadamente a atribuição de prémios

[1] Nessa reestruturação foram também autonomizados o Complexo de Apoio às Actividades Desportivas (CAAD) e o Centro de Estudos e Formação Desportiva (CEFD). Pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Março (altera a Lei do Orçamento do Estado para 2002), foi determinada nova fusão dos três organismos, que se concretizou através do Decreto-Lei n.º 96/2003, de 7 de Maio (cria o Instituto do Desporto de Portugal).

[2] Nos termos do regime jurídico das federações desportivas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 144/93, de 26 de Abril.

[3] Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/96, de 25 de Junho.

(a praticantes, treinadores/equipas técnicas e clubes) por resultados obtidos na alta competição (Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril).

A atribuição de comparticipações financeiras, pelo IND, a federações desportivas destinadas a cinco domínios: a) prática e desenvolvimento desportivo, b) alta competição, c) eventos internacionais a realizar no País, d) aquisição de sedes e e) projectos inovadores de desenvolvimento, encontram-se regulamentadas pelo Despacho n.º 479/98 (2.ª série) do Secretário do Estado do Desporto, de 19/12/97 (publicado no DR, II.ª Série, n.º 7, de 9/1/98).

5.4.2 – Execução orçamental

Para o financiamento dos apoios a "instituições particulares" e das restantes despesas, em 2001, o IND recebeu verbas do Orçamento do Estado e verbas provenientes da distribuição dos resultados líquidos da exploração de jogos sociais (Totoloto, Totobola, e Totogolo) e da venda de cartões do jogo do Bingo, bem como dispôs ainda do saldo da gerência anterior e de outras receitas. No quadro seguinte, que constitui um resumo da conta de gerência do IND, evidenciam-se os montantes e estrutura dessas receitas e despesas.

Quadro V.14 – Receitas e despesas do IND (2001)

(em contos)

Receitas	Valor	(%)	Despesas	Valor	(%)
Saldo de gerência proveniente de verbas do Cap.º 50 do OE/2000	549 432	4,1	Despesas de funcionamento e investimento do IND	(a) 2 363 234	19,6
Transferências do OE/2001	5 954 866	44,6	*Transferências para "Instituições Particulares"*	*7 999 499*	*66,2*
Totoloto	5 017 949	37,6	Federações Desportivas (excepto FPF-Totobola)	6 254 990	51,8
Jogo do Bingo	1 177 334	8,8	Federação Portuguesa de Futebol - Totobola	450 984	3,7
Totobola	487 101	3,6	Clubes e associações de praticantes	931 796	7,7
Outras receitas	166 240	1,2	Sociedades do EURO 2004	361 729	3,0
			Transferências para a Administração Local	750 991	6,2
			Transferências para a Administração Regional	499 125	4,1
			Transferências para o CEFD e o CAAD	451 615	3,7
			Outras despesas	21 854	0,2
Total das receitas	**13 352 922**	**100,0**	**Total das despesas**	**12 086 318**	**100,0**
			Saldos de gerência a transitar para 2002	(b) 1 266 604	
Total	**13 352 922**		**Total**	**13 352 922**	

(a) Inclui, como "Despesas com pessoal" do IND a importância de 600.091 contos referente a professores de educação física requisitados ao Ministério da Educação e colocados em serviço nas federações desportivas para apoio técnico-pedagógico, constituindo um apoio financeiro a essas federações, não evidenciado como tal. O IND, na sua resposta, refere que irá corrigir esta situação em 2004.

(b) Inclui o saldo das verbas orçamentais do Cap. 50 – "Investimentos do Plano" do Orçamento do Estado requisitadas e não utilizadas, transitando em saldo de gerência para integração como receita de 2002, totalizando 1.248.189 contos. Este montante é a soma do saldo do OE/2000 transitado e não utilizado em 2001, no valor de 533.600 contos (do saldo transitado, 549.432 contos, apenas foram utilizados 15.832 contos) e das verbas do OE/2001, requisitadas e não utilizadas, no valor de 714.589 contos.

Conforme evidencia o quadro anterior, as despesas do IND, incluindo os apoios financeiros, foram financiadas essencialmente por verbas do OE/2001, em cerca de 6,0 milhões de contos (44,6%) e por receitas proveniente dos jogos sociais, em cerca de 6,7 milhões de contos (50,0%), especialmente da distribuição dos resultados de exploração do Totoloto (5,0 milhões de contos) e da venda de cartões do jogo do Bingo concessionados a clubes desportivos (cerca de 1,2 milhões de contos).

O saldo das verbas orçamentais inscritas no Cap. 50 – "Investimentos do Plano" do Orçamento do Estado, requisitadas pelo IND e não utilizadas, não são repostas como receita do Estado, constituindo

receita do seu orçamento privativo do ano seguinte. Essa possibilidade, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, encontra-se prevista, a partir de 2000, nos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental *"desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem"*[1].

Contudo, essa norma não dispensa os organismos do cumprimento, ao longo da execução orçamental, da disposição relativa à disciplina orçamental contida nos sucessivos decretos-lei de execução orçamental e que obriga à requisição apenas das verbas indispensáveis à sua actividade. Assim, o n.º 1 do art.º 10.º (requisição de fundos) do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, determina 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."

O facto de o IND ter requisitado verbas em excesso do OE/2000 (549.432 contos, tendo utilizado, em 2001, apenas 15.832 contos) e do OE/2001 (714.589 contos)[2], significa o incumprimento da citada disposição orçamental sobre requisição de fundos e implica a sobrevalorização da despesa registada na Conta Geral do Estado (Subsector Estado) desses anos, com o correspondente agravamento do défice e o aumento dos passivos financeiros para o seu financiamento. Na sua resposta, o IND não se pronunciou sobre esta questão.

Também, conforme tem salientado o Tribunal, a requisição de verbas orçamentais em excesso, transferidas para as contas bancárias dos organismos, é efectuada em prejuízo da tesouraria do Estado, embora, com a aplicação plena do regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, esse prejuízo venha a ser menor. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, determinou que todos os serviços e fundos autónomos deviam *"garantir a transferência gradual para a Direcção-Geral do Tesouro das aplicações financeiras dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria"*, devendo ser transferido *"Até ao final de 2001, no mínimo 60% do total verificado no último dia"*.

Sobre a aplicação, em 2001, do disposto nessa Resolução do Conselho de Ministro, os dados remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) aos serviços de apoio do Tribunal, reportados a 31/12/2001, indicam que, nessa data, o saldo das verbas transferidas pelo IND para a DGT era de 554.338 contos, o que representava apenas 29,4% das disponibilidades do Instituto, pelo que não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na citada Resolução do Conselho de Ministros. Na sua resposta, o IND refere que, actualmente, todas as receitas que dão entrada nas suas contas bancárias, *"são, periodicamente, transferidas para as contas do Tesouro"*.

[1] Cfr. o art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março (estabelece normas de execução orçamental para 2001).

[2] O saldo das verbas recebidas do Orçamento do Estado para investimentos do plano na posse do IND e não utilizados era, no final de 2001, já superior a 1,2 milhões de contos.

5.4.3 – Concessão, pagamento e controlo dos apoios

5.4.3.1 – Processos examinados

No quadro seguinte indicam-se os processos examinados (referentes aos beneficiários indicados) e os respectivos montantes de apoio por domínio/programa (totalizando 4.502.767 contos), que representaram 67,1% do montante pago a todas as federações desportivas e aos referidos organismos desportivos de cúpula (6.705.974 contos).

(em contos)

Beneficiários	PDD	Alta Competição Selecções Nacionais	Atenas 2004	Eventos Internacionais	Apoio a Actividades Desportivas	Deslocações Equipas Desportivas	FPF-Totobola	Apoio à Instalação Organismos Desportivos	Rede Integrada Infraestru. Desportivas	Total
F P FUTEBOL	330 000	66 500	-	-	-	265 208	450 984	-	-	1 112 693
F P ATLETISMO	330 125	190 000	92 100	41 000	7 250	-	-	-	41 840	702 315
F P ANDEBOL	294 000	160 000	25 000	-	-	-	-	-	-	479 000
F P CICLISMO	138 000	-	-	296 476	-	-	-	-	-	434 476
F P BASQUETEBOL	272 000	100 000	-	20 000	-	-	-	-	-	392 000
F P PATINAGEM	271 880	-	-	13 500	34 813	43 600	-	-	-	363 792
F P VOLEIBOL	173 990	80 000	30 349	22 000	-	-	-	54 000	-	360 339
F P VELA	138 000	-	99 050	5 000	5 625	-	-	-	-	247 675
F P JUDO	88 000	68 000	65 950	3 000	5 250	-	-	-	-	230 200
COP	93 790	-	-	-	-	-	-	-	-	93 790
LPFP	51 117	-	-	-	-	-	-	-	-	51 117
LCB	-	-	-	-	-	35 370	-	-	-	35 370
TOTAL DA AMOSTRA	**2 180 902**	**664 500**	**312 449**	**400 976**	**52 938**	**344 178**	**450 984**	**54 000**	**41 840**	**4 502 767**
TOTAL DE TODAS FEDERAÇÕES (*)	**4 106 654**	**696 500**	**374 849**	**575 476**	**53 413**	**344 178**	**450 984**	**62 080**	**41 840**	**6 705 974**

(*) Inclui o pagamento aos mencionados quatro organismos desportivos, no total de 191.277 contos.
PDD Prática e Desenvolvimento Desportivo
FPF Federação Portuguesa de Futebol
COP Comité Olímpico de Portugal
LCFP Liga Portuguesa de Futebol Profissional
LCB Liga de Cubes de Basquetebol

5.4.3.2 – Apoios nos domínios da "prática e desenvolvimento desportivo" e da "alta competição e selecções nacionais"

O domínio da *prática e desenvolvimento desportivo* abrange um conjunto diversificados de actividades das federações, designadamente, a organização do quadro competitivo da modalidade, os custos administrativos, as despesas com associações e clubes, as deslocações às Regiões Autónomas, as competições europeias de clubes, as actividades relacionadas com a vertente "desporto para todos" (que podem envolver outras entidades, como autarquias, escolas, clubes ou empresas), e outras actividades que contribuam para a expansão e/ou desenvolvimento qualitativo da modalidade.

O domínio da *alta competição e selecções nacionais* respeita à concessão de apoios ao enquadramento, preparação e participação competitiva de praticantes e equipas inscritos no registo de alta competição[1]. Esses dois domínios centrais concentram a parte substancial dos financiamentos que as federações desportivas obtêm regularmente, sendo geralmente contemplados no mesmo contrato-programa, que discrimina o montante afecto a cada domínio.

5.4.3.2.1 – Concessão do apoio financeiro

a) Prazo de entrega do programa de actividades e do orçamento para 2001 e do estatuto da alta competição

Nos termos dos contratos-programa, as federações desportivas deveriam apresentar, até 15 de Novembro de 2000, o seu plano de actividades e o orçamento, com vista à concessão de apoios para 2001. Nos processos examinados, registaram-se atrasos variáveis, entre um e três meses nessa apresentação, o que prejudica o processo de atribuição dos apoios financeiros, pelo que deve ser exigido o cumprimento dos prazos estabelecidos.

Sobre os atrasos na apresentação dessa documentação, bem como de outra adiante referida, o IND na sua resposta refere, reportando-se à situação actual, que:

> *"(...), com vista à regularização daquelas situações, tomou iniciativas visando aquele objectivo, nomeadamente, oficiando as federações em falta, (...) e, bem assim, informando que os pagamentos serão suspensos, caso se mantenha a situação de incumprimento" e, "Neste momento o IND pode referir que se registam já, resultados positivos, com a entrega, por banda daquelas entidades, dos elementos solicitados".*

A comprovar essa afirmação, o IND remeteu, em anexo à sua resposta, cópia de um desses ofícios.

Além dos planos de actividades e orçamentos, é também obrigatória a entrega do "regulamento de alta competição" actualizado, sem o qual não poderão ser disponibilizados os montantes financeiros, verificando-se também casos em que essa obrigação não foi cumprida. Na sua resposta, o IND refere que: *"(...) na presente data, a situação já se encontra totalmente regularizada. Com efeito, todas as federações desportivas com as quais este Instituto celebrou contratos-programa para o domínio da alta competição já cumpriram a obrigação inerente à entrega do respectivo regulamento".*

b) Estrutura dos planos de actividades e orçamentos

Uma vez que, relativamente ao período em análise, o IND não criou um modelo de formulário de candidatura, a apresentar por cada federação, constatou-se que os planos de actividades e orçamentos apresentados pelas federações não respeitam inteiramente o conteúdo estabelecido no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro, como condição para a concessão do apoio financeiro. Assim, os planos de actividades não cumpriam alguns dos requisitos exigidos, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecido nas seguintes alíneas desse artigo:

[1] As medidas específicas de apoio ao desenvolvimento da alta competição constam do Decreto-Lei n.º 125/95, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 123/96, de 10 de Agosto, estando os critérios técnicos para a qualificação dos praticantes de alta competição regulados pela Portaria n.º 947/95, de 1 de Agosto. Constituem outros domínios específicos de apoio financeiro do IND à alta competição a organização de eventos internacionais, o programa olímpico (Atenas 2004), bem como o pagamento de prémios por resultados desportivos obtidos.

e) *"Previsão de custos e das necessidades de financiamento público, com os respectivos cronogramas ou escalonamentos;*

f) *Demonstração do grau de autonomia financeira (...), incluindo, se for caso disso, a indicação de outras comparticipações, financiamentos ou patrocínios e respectivas condições;*

h) *Relação de complementaridade com outros programas já realizados ou em curso de execução na mesma área ou em áreas conexas, se as houver".*

Além disso, no caso de algumas federações, os respectivos orçamentos não distinguiam os encargos referentes ao domínio da prática e desenvolvimento desportivo da parte referente ao domínio da alta competição (F. P. de Futebol, F. P. de Vela e F. P. de Judo), ou não discriminavam o apoio financeiro solicitado para cada um desses domínios (F. P. de Basquetebol e F. P. de Judo) ou, ainda, não indicavam sequer o montante do apoio financeiro solicitado (F. P. de Patinagem).

Considera-se necessário que o IND implemente um formulário de candidatura (e o correspondente guião explicativo), por forma a uniformizar a apresentação dos planos de actividades e orçamentos, de acordo com o disposto no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 8 de Novembro. Na sua resposta, o IND refere que *"(...) no corrente ano, já foram elaborados formulários de candidatura e o respectivo guião explicativo, de modo a uniformizar a apresentação do plano de actividades e respectivas candidaturas."*

c) Efectivação do seguro desportivo (condição de acesso ao apoio financeiro)

Como condição de acesso aos apoios financeiros pelas federações, o Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, obriga à entrega da declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, comprovativa da efectivação do seguro desportivo dos praticantes e demais agentes desportivos por ele obrigatoriamente abrangidos. Dos processos analisados não constavam essas declarações relativamente à Federação Portuguesa de Basquetebol e à Federação Portuguesa de Vela, pelo que não estavam em condições de beneficiar dos apoios que lhes foram concedidos.

Também em matéria de seguros desportivos, o Decreto-Lei n.º 146/96, de 26 de Abril, preconiza ainda coberturas específicas (seguro de doença, seguro de acidentes pessoais para a prática desportiva e um seguro de vida) para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", matéria regulada pela Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho. Dispõe o n.º 10.º desta Portaria que: "O Instituto Nacional do Desporto, na qualidade de tomador dos seguros (…) [relativos a essas coberturas específicas para esses praticantes], suporta os respectivos prémios". As declarações das companhias de seguros entregues pelas federações ao IND não especificam se abrangem as mencionadas coberturas específicas para os "praticantes não profissionais com o estatuto de alta competição", não tendo o IND pago quaisquer prémios de seguro a eles relativos, pelo que não está a ser cumprida a legislação nesta matéria.

Na sua resposta, o IND confirma esta situação e refere que:

> *"(...) Os motivos que têm obstado ao integral cumprimento das normas aplicáveis, contudo, não são imputáveis a este Serviço, mas, sim, radicam, por um lado, na incapacidade demonstrada pelo mercado segurador em responder a algumas das exigências impostas pela Portaria, citada – que não têm sido aliciantes para as entidades que desenvolvem a sua actividade naquele sector – e, por outro, nos elevados encargos dos prémios respectivos sobre o orçamento do IND – o qual não tem sido provido dos recursos financeiros adequados.*

No entanto, em Fevereiro deste ano foi solicitada uma proposta a uma seguradora para apreciação das condições da apólice com vista à celebração do respectivo seguro. Nesta conformidade, actualmente, o processo encontra-se numa fase de desenvolvimento, estando a ser praticadas diligências que permitam cumprir a legislação em vigor."

De referir ainda que o art.º 16.º da Lei de Bases do Sistema Desportivo, além do seguro obrigatório dos agentes desportivos, obriga também à " integração dos agentes desportivos profissionais no sistema de segurança social", pelo que o IND deveria pugnar para que as federações assegurassem que essa integração se está a processar nos termos legalmente exigidos, questão relativamente à qual o IND não se pronunciou.

d) Comprovativos da situação regularizada com a administração fiscal e a segurança social

Nos termos da al. e) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada está vedado: "Beneficiar dos apoios de fundos comunitários e públicos". Não tem sido exigido pelo IND, como condição de acesso ou para o pagamento dos apoios financeiros, a apresentação pelas federações desportivas de declaração, emitida pela administração fiscal, comprovativa da sua situação tributária regularizada, pelo que o Instituto não tem verificado o cumprimento da referida disposição legal, bem como da situação contributiva regularizada das federações com a Segurança Social. Questionado sobre tal incumprimento, o Instituto, na sua resposta, não se pronunciou.

5.4.3.2.2 – Análise e avaliação das propostas pelo IND e atribuição do apoio financeiro

O Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, estabelece que os apoios financeiros nos domínios da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, sejam atribuídos com base em indicadores desportivos, nele definidos. Ao contrário do que determina esse Despacho, observou-se que não existe uma relação directa entre os dados de cada federação relativos a esses indicadores e o montante do apoio financeiro anual concedido pelo IND. Esses indicadores são utilizados apenas para avaliar a tendência verificada na(s) modalidade(s) da respectiva federação, ao longo dos últimos quatro anos, elaborando os serviços do IND, para o efeito, quadros e gráficos que permitem visualizar as variações ocorridas nos dados relevantes, bem como o apoio financeiro concedido nesses anos.

O apoio financeiro concedido anualmente a cada federação tem em conta, essencialmente, o valor atribuído no ano anterior (e o montante total disponível para os apoios financeiros). Uma vez que os apoios financeiros são concedidos, essencialmente, com base no montante atribuído no ano anterior, não existe uma relação directa entre as actividades e orçamentos apresentados pelas federações e o montante e percentagem do apoio financeiro concedido pelo IND.

Assim, para os dois domínios, em relação ao total dos encargos apresentados pelas federações nos orçamentos constantes das propostas, os apoios financeiros concedidos variaram entre os 8,3% (F. P. de Futebol) e os 71,5% (F.P. de Vela). Em relação ao apoio financeiro solicitado ao IND, o apoio financeiro atribuído variou entre 29,1% (F. P. de Ciclismo) e 96,5% (F. P. de Vela) do total das despesas previstas, nos casos em que foi possível determinar essa percentagem[1].

[1] Como foi referido, diversas federações não discriminavam nos seus orçamentos o montante de apoio solicitado ao IND.

Além dos mencionados quadros e gráficos, elaborados pelos serviços do IND, que permitem, em relação a cada federação desportiva, avaliar as variações ocorridas nos indicadores desportivos considerados relevantes, bem como os apoios concedidos nos últimos quatro anos, os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflictam a análise dos programas de actividades e dos orçamentos apresentados pelas federações, nem elaboraram qualquer proposta sobre os montantes de apoio a atribuir.

De acordo com a informação prestada pelos responsáveis do IND, a definição concreta do apoio financeiro concedido a cada federação, em cada domínio, é estabelecida em reuniões entre o Presidente do IND e os representantes de cada federação desportiva, nas quais são estabelecidos os ajustes e/ou cortes nos orçamentos iniciais e nos montantes dos apoios financeiros, não sendo, no entanto, elaboradas actas dessas reuniões.

Embora se reconheça que não é fácil, dada a desproporção entre os apoios solicitados inicialmente pelas federações e os montantes disponíveis para apoio, definir previamente critérios quantitativos – dos quais resulte o montante do apoio a conceder, relacionando: a) as actividades e os orçamentos apresentados, b) os montantes de apoio solicitados, c) o montante total disponível para apoio financeiro ao conjunto das federações, e d) os referidos indicadores desportivos, o processo de atribuição dos apoios financeiros do IND a federações desportivas, nos domínios centrais da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, caracteriza-se por falta de transparência. Com efeito, a inexistência de fundamentação expressa da decisão de atribuição dos montantes financeiros às federações desportivas contraria o disposto no Código do Procedimento Administrativo sobre o dever de fundamentação dos actos administrativos (art.º 124.º do CPA), situação que deve ser corrigida.

Na sua resposta, o IND destaca os factores de diferenciação das actividades de cada federação e dos custos inerentes à prática das respectivas modalidades desportivas, a considerar na atribuição do apoio financeiro, e discorda da apreciação acima efectuada, referindo que *"(...) não pode falar-se, em nossa opinião, na matéria em apreço, em falta de transparência, referida à actividade do IND, ou na ausência de critérios publicamente conhecidos"*.

No entanto, relativamente ao período em análise (2001), o IND não contesta qualquer dos fundamentos que levaram à apreciação anteriormente expendida sobre a falta de transparência do processo de atribuição dos apoios, e que o Tribunal reitera.

Relativamente às correcções entretanto introduzidas quanto à fundamentação das decisões de atribuição desses apoios financeiros, o Instituto, na sua resposta, refere que *"Actualmente (...), os serviços do IND elaboram uma proposta com o montante de apoio atribuir (...)"*, anexando cópia duma proposta, a qual, todavia, não constitui um relatório de análise do programa de actividades e do orçamento apresentado pela respectiva federação que fundamente a concessão do apoio financeiro proposto. Embora se trate de um passo na direcção certa é ainda insuficiente, uma vez que os princípios que regem a aplicação dos dinheiros públicos exigem a fundamentação e transparência das decisões de atribuição dos apoios financeiros em causa.

5.4.3.2.3 – Controlo e acompanhamento da aplicação dos apoios financeiros

a) Apresentação de orçamentos corrigidos

Nos termos dos contratos-programa celebrados relativos aos referidos domínios centrais, as federações devem entregar, no prazo de 30 dias, após a celebração dos respectivos contratos-programa, os orçamentos corrigidos dos programas de actividades, em função do apoio financeiro a ser prestado através desse contrato, o qual deverá ser consubstanciado num mapa discriminativo das despesas, por cada uma das rubricas objecto do contrato, com indicação das alocações do apoio financeiro e critérios das respectivas imputações.

Das nove federações desportivas que constituíam a amostra, duas não apresentaram orçamento corrigido (F. P. de Futebol e F. P. de Vela). Relativamente às restantes, o atraso na entrega desses orçamentos situou-se entre dois e sete meses.

Relativamente às federações que apresentaram orçamentos corrigidos verificou-se que: a) dos mesmos não constavam todos os elementos previstos[1], havendo federações que nem sequer discriminavam os valores referentes a cada domínio, e b) nos casos em que as federações apresentavam valores de afectação do subsídio atribuído a cada área (actividade ou tipo de despesa), em cada domínio, não explicitavam os critérios de imputação do valor do apoio financeiro do IND a cada uma delas.

Salienta-se que o orçamento corrigido constitui mais um mapa de imputação, por actividades ou tipos de despesa, do subsídio globalmente atribuído pelo IND, e não uma revisão do orçamento inicialmente apresentado por cada federação, o que seria de esperar dada a redução do subsídio atribuído em relação ao inicialmente solicitado[2]. O orçamento corrigido tem, assim, um reduzido significado, mas constitui o único meio que permite comparar a imputação do apoio financeiro do IND prevista pela respectiva federação, para cada actividade/tipo de despesa, com a que consta do seu mapa de execução orçamental (final).

b) Controlo semestral da execução dos contratos-programa

Relativamente à execução dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo de 2001, as federações desportivas deviam ter enviado ao IND, até 30 de Agosto desse ano, os mapas de execução orçamental semestrais, segundo a estrutura referenciada para os orçamentos corrigidos, referentes à execução financeira do primeiro semestre desse ano, acompanhados dos respectivos balancetes analíticos.

Verificou-se que das 9 federações, apenas as de Andebol, de Ciclismo e de Judo (esta, apenas em 2002) apresentaram ambos os documentos relativos ao controlo semestral, mas apenas a primeira o fez dentro do prazo estabelecido, ou seja, até 30 de Agosto de 2001.

---

[1] Nos orçamentos corrigidos as federações devem especificar: *a)* no domínio da *prática e desenvolvimento desportivo,* a aplicação das verbas destinadas a cada actividade, discriminando os apoios financeiros referentes ao desenvolvimento das actividades promovidas pelas associações de âmbito regional de acordo com critérios aprovados em Assembleia-Geral da Federação; *b)* no domínio da *alta competição/selecções nacionais*, os montantes destinados a custear a participação em competições internacionais, estágios de preparação, enquadramento técnico de participantes de alta competição, bolsas e outros apoios materiais a participantes.

[2] Nos processos analisados, apenas a F. P. de Atletismo e a F. P. de Voleibol apresentaram orçamentos corrigidos que correspondiam a uma revisão do orçamento inicialmente apresentado.

Apresentaram, fora de prazo, e apenas um dos elementos exigidos, a F.P. de Basquetebol e a F.P. de Patinagem. Quanto às restantes federações (F.P. de Vela, F. P. de Futebol, F. P. de Atletismo e F. P. de Voleibol) não apresentaram nenhum dos documentos de controlo semestral da execução dos contratos-programa.

Além de a maior parte das federações analisadas não ter remetido o mapa de execução orçamental e/ou os balancetes analíticos (e nos casos em que se verificou a entrega de todos ou de parte desses elementos, não se concretizou dentro do prazo estabelecido), também os serviços do IND não procederam à análise dos elementos apresentados, pelo que foi inexistente o controlo semestral sobre a execução dos contratos-programa.

5.4.3.2.4 – Controlo da execução anual/final dos contratos-programa

a) Mapa de execução orçamental e balancete analítico

Decorre ainda das cláusulas contratuais contidas nos contratos-programa, de 2001, que as federações desportivas deviam proceder à entrega, até 28 de Fevereiro do ano seguinte, de um mapa de execução orçamental, com a estrutura já referida nos orçamentos corrigidos, referente ao ano e acompanhado do respectivo balancete analítico.

Nos processos analisados, verificou-se que apenas a F. P. de Andebol entregou, no prazo estabelecido, os supracitados documentos de controlo anual. No entanto, esta federação, bem como as de Ciclismo e de Basquetebol, não entregou os balancetes analíticos relativos ao mês de Dezembro.

Salienta-se que a entrega dos mapas sobre a execução orçamental anual é relevante, dado que permite especificar as despesas apoiadas pelo IND e a forma como o apoio foi imputado pela federação, o que se encontra insuficientemente explicitado no Relatório e Contas das federações, a seguir referido. Esse mapa de execução orçamental deveria discriminar todos os subsídios recebidos de entidades públicas para confirmação da inexistência de duplicação de apoios públicos com a mesma finalidade.

Também o balancete analítico apresentado pelas federações (tal como a "demonstração de resultados" do Relatório e Contas) deve discriminar, nos "subsídios à exploração", as respectivas fontes[1].

b) Relatório anual e demonstrações financeiras

Relativamente a 2001, as federações deveriam remeter ao IND, até 31 de Março de 2002, o Relatório Anual e Conta de Gerência com o parecer do Conselho Fiscal e a cópia da acta de aprovação pela Assembleia Geral, incluindo as demonstrações financeiras previstas no Plano Oficial de Contabilidade para as Federações Desportivas, Associações e Agrupamentos de Clubes (POCFAAC).

Apenas três das federações indicadas anteriormente efectuaram a entrega do Relatório e Contas, ao IND, dentro do prazo estabelecido (F. P. de Atletismo, F. P. de Ciclismo e F. P. de Andebol).

Nesse Relatório anual, a direcção de cada federação resume as actividades realizadas, nas quais se incluem as que foram objecto de apoio pelo IND, embora geralmente insuficientemente explicitadas, designadamente sob o ponto de vista financeiro quanto à discriminação em termos de custos e proveitos.

[1] As "demonstrações de resultados", que constam do Relatório e Contas de cada federação, de 2001, evidenciam valores superiores ao total dos subsídios atribuídos pelo IND.

Não se obteve evidência de que os mencionados mapas de execução orçamental, bem como o Relatório e Contas, de cada federação, tenham sido objecto de apreciação pelo IND. Também não foi feita qualquer avaliação do cumprimento do contrato-programa, face ao previsto na candidatura e o realizado por cada federação.

Resulta do exposto que é praticamente inexistente o controlo pelo IND da aplicação pelas federações dos apoios financeiros por si atribuídos nos domínios da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, que concentram a maior parte dos apoios concedidos, situação que deve ser alterada.

5.4.3.3 – Projecto Atenas 2004

Prevêem os contratos-programa (anuais) no âmbito do "Projecto Atenas 2004" (projecto olímpico de preparação para esses jogos) a apresentação pelas federações de: a) Relatórios de avaliação intercalar e de aplicação das verbas recebidas; b) Relatório das acções desenvolvidas no primeiro semestre; c) Relatório final demonstrativo das acções desenvolvidas; d) Demonstrações financeiras dos custos por natureza; e) Contratos com os praticantes, e f) Contratos com os treinadores.

Relativamente a 2001, verificou-se o incumprimento generalizado, não tendo as federações remetido a maior parte dos elementos exigidos nos contratos-programa, nomeadamente, relatórios intercalares, contratos com os praticantes, demonstrações financeiras autónomas das acções desenvolvidas (e não apenas consolidadas nas contas das federações) e relatório final das acções desenvolvidas (apresentado apenas pela Federação Portuguesa de Judo).

Decorre desse incumprimento pelas federações das suas obrigações contratuais, quanto à remessa ao IND de elementos informativos sobre a execução do "Projecto Atenas 2004", uma deficiente fiscalização pelo Instituto da aplicação dos apoios financeiros concedidos às federações para esse Projecto.

Segundo os responsáveis do IND, 2001 foi um ano de arranque do Projecto (os contratos foram celebrados apenas no 2.º semestre), revelando as federações dificuldades na apresentação dos relatórios e de outros elementos, sendo necessário um esforço de sensibilização e de coordenação técnico-administrativa abrangendo todas as entidades envolvidas.

5.4.3.4 – Eventos desportivos internacionais

Para a realização de eventos desportivos internacionais em Portugal, o referido Despacho n.º 479/98, de 19/12/97, do Secretário de Estado do Desporto, limita o montante da comparticipação do IND a 50% dos respectivos custos, tendo em conta a importância do evento, percentagem que é puramente indicativa, não existindo regras pré-estabelecidas para a determinação dos eventos a apoiar e do montante de apoio a conceder. Constituíam obrigações das federações que beneficiaram de apoios financeiros para a realização de eventos internacionais (cfr quadro do ponto 3.1), a entrega, até 90 dias subsequentes à realização do evento, de relatório demonstrativo das actividades desenvolvidas e demonstrações financeiras que evidenciassem o conjunto das receitas e dos custos por natureza, bem como o resultado apurado, devidamente certificado pelo ROC.

Das sete federações beneficiárias desses apoios, apenas a Federação Portuguesa de Ciclismo, além das contas (globais) da federação relativas ao ano de 2001, apresentou a Demonstração de Resultados, correspondente à execução do Campeonato do Mundo de Estrada, da qual consta, nos "subsídios à exploração", o apoio financeiro atribuído pelo IND.

As restantes federações não entregaram ao IND demonstrações financeiras autónomas relativas aos eventos apoiados. Esta situação, para além do incumprimento do estipulado no contrato-programa, inviabiliza o apuramento pelo IND dos custos imputados a cada evento realizado e, consequentemente, qual a percentagem de apoio efectivo em relação à inicialmente prevista, uma vez que, como foi referido, os Relatórios e Contas anuais das federações não são apresentados por actividades, não permitindo, assim, apurar o montante e natureza dos respectivos custos e fontes de financiamento.

Desta forma, o controlo das despesas resultantes da realização de eventos tem-se revelado pouco rigoroso, devendo o IND passar a exigir que futuramente as federações desportivas apresentem as respectivas contas independentes das que dizem respeito aos restantes domínios.

5.4.3.5 – Federação Portuguesa de Futebol (verbas do totobola)

Conforme se evidenciou no quadro do ponto 5.4.3.1, foi processado pelo IND, em 2001, o montante de 450.984 contos sob a classificação orgânica "F. P. de Futebol – Totobola", tendo sido pago efectivamente à Federação 90.197 contos (20%) e retido o montante de 360.787 contos (80%), entregue ao Tesouro, para pagamento das dívidas fiscais de clubes até 1996.

Apesar da legislação em vigor definir pormenorizadamente o destino das verbas oriundas da exploração do "Totobola" para apoio aos clubes de futebol, essas verbas têm vindo a ser directamente aplicadas na regularização das dívidas fiscais dos clubes, na sequência do acordo estabelecido entre a Federação Portuguesa de Futebol, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional e o Estado.

Os termos desse acordo foram materializados no Despacho n.º 7/98-XIII, de 4 de Março de 1998, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que, com suporte na moldura legal do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto[1], aceitou, como forma de extinção das dívidas fiscais globais dos clubes, existentes até 31 de Julho de 1996, a dação em pagamento das verbas do "Totobola" que legalmente lhes são atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março[2], durante o período compreendido entre 1 de Julho de 1998 e 31 de Dezembro de 2010.

De notar, contudo, que os montantes entregues para a regularização dessas dívidas fiscais dos clubes são variáveis, em função dos resultados de exploração do "Totobola", contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 124/96, que, para esse prazo de regularização (12,5 anos) estabelece o seu pagamento em 150 prestações mensais de igual valor.

[1] Definiu as condições em que se podem realizar as operações de recuperação de créditos fiscais e da segurança social previstas no art.º 59.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (Lei do Orçamento de Estado para 1997).

[2] Estabelece normas relativas à organização e exploração do "Totobola" e "Totoloto".

5.4.3.6 – Pagamento de aditamentos aos contratos, de adiantamentos (antes da entrada em vigor dos contratos), e subsídios pagos no ano seguinte

a) Aditamentos

Foram pagos, a título de aditamentos aos apoios inicialmente concedidos, no âmbito do projecto "Atenas 2004", cujos contratos-programa com as federações previam a possibilidade do valor dos apoios ser alterado em função de variações ocorridas no número de praticantes abrangidos e no valor das respectivas bolsas, por resultados desportivos alcançados em provas do programa de preparação e nas competições. Assim, foi pago à Federação Portuguesa de Voleibol um montante adicional de 1.949 contos, tendo, para o efeito, sido celebrado o correspondente contrato de aditamento. Contudo, em relação aos pagamentos de 600 e 3.050 contos às federações de Judo e Vela, respectivamente, não foi observada essa formalidade.

De referir também as situações relativas aos pagamentos no valor de 1.879,5 e 20.000 contos às federações de Patinagem e de Andebol, respectivamente, constantes das relações dos pagamentos efectuados a essas federações. Apesar das insistências junto dos serviços do IND, não foram apresentados os respectivos contratos, pelo que não se obteve evidência de terem sido celebrados.

b) Pagamento de adiantamentos

Antes da celebração dos contratos-programa relativos aos domínios da prática e desenvolvimento desportivo e da alta competição/selecções nacionais, assinados nos meses de Março, Abril e Maio de 2001, o IND efectuou, tal como em anos anteriores, pagamentos às federações desportivas, por conta dos apoios a aprovar, de modo a evitar que se defrontassem com dificuldades de tesouraria.

Também foram realizados pagamentos por conta dos subsídios a conceder no âmbito dos apoios regulares ao Comité Olímpico de Portugal, que seguem o mesmo regime de financiamento, e no âmbito do Projecto "Atenas 2004" e para a realização de alguns eventos internacionais.

Saliente-se, no que se refere aos contratos-programa nos diversos domínios de apoio, que apenas os contratos relativos à prática e desenvolvimento desportivo e à alta competição/selecções nacionais, bem como os que foram celebrados com o Comité Olímpico de Portugal, continham referência expressa ao período da respectiva vigência, estabelecendo que entravam em vigor na data da sua assinatura. Este aspecto assume relevância no que se refere à questão dos adiantamentos, uma vez que o Decreto-Lei n.º 432/91 estabelece no n.º 1 do seu art.º 11.º, que "*os contratos-programa entram em vigor na data neles fixada ou, na sua falta, na data da sua publicação no Diário da República*".

Assim, no que respeita aos contratos relativos ao Projecto Atenas 2004 e a eventos internacionais, que não referiam a data de entrada em vigor, os adiantamentos respeitam não só aos pagamentos realizados antes da sua assinatura, como abrangem também os que foram realizados até à respectiva publicação no Diário da República.

Relativamente às federações que constituíam a amostra e aos tipos de contratos em que se verificaram adiantamentos, apurou-se que, do total de pagamentos efectuados em 2001 (totalizando 3.341.106 contos), foram pagos por adiantamento, antes da celebração do contrato, 817.100 contos (24,5%), ascendendo os adiantamentos a 1.088.906 contos (33,0%), quando considerados os pagamentos efectuados antes da entrada em vigor dos contratos.

Tal como o Tribunal já se pronunciou em situações análogas, de pagamento de adiantamentos por conta de apoios a conceder, esses adiantamentos são ilegais por não se encontrarem previstos na legislação aplicável a esses apoios. Nos termos da alínea e) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a efectivação de "*adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei"* constitui infracção financeira.

Na sua resposta, o IND refere que, actualmente:

> *"(...) esta situação deixou de se verificar a partir do inicio do corrente ano. Com efeito, a partir da tomada de posse do actual presidente do IND deixaram de ser efectuados quaisquer pagamentos de verbas antes da assinatura dos respectivos contratos-programa (...)."*

c) Subsídios a pagar no ano seguinte

Por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas as parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro à F.P. de Voleibol (16.010 contos) e ao Comité Olímpico de Portugal (8.610 contos), sendo essas situações regularizadas no ano seguinte.

O diferimento do pagamento de subsídios para o ano seguinte, verificou-se também relativamente ao evento "Campeonato do Mundo de Estrada" (F. P. de Ciclismo), tendo ficado por pagar 25.524 contos, embora, neste caso, o respectivo contrato-programa previsse a possibilidade da última prestação do apoio financeiro ser paga no ano seguinte.

Na sua resposta, o IND refere que: *"(...) diversos pagamentos efectuados no âmbito de contratos-programa são financiados por verbas provenientes de receitas do totobola/totoloto, as quais, no momento da celebração dos referidos contratos, constituem, apenas, previsão de receita da Santa Casa da Misericórdia; receita, essa, que, por vezes, não se chega a concretizar na totalidade, e no próprio ano a que respeita."*, o que não constitui justificação bastante, uma vez que os apoios financeiros em causa são também financiados pelo Orçamento do Estado, não devendo as dívidas vencidas transitar para o ano seguinte.

Assim, nos apoios financeiros objecto de exame, concedidos em 2001, foi diferido para 2002 o pagamento de 43.234 contos, não relevado contabilisticamente, visto que o IND não implementou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), não cumprindo o exigido pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. Na sua resposta, o IND refere que implementará o POCP em 2004.

5.4.3.7 – Outros apoios financeiros

Em relação aos restantes apoios concedidos pelo IND, abaixo identificados, referem-se sumariamente os resultados da sua verificação.

a) Prémios de alta competição

A Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril, fixa o valor de todos os prémios, com excepção das modalidades e disciplinas que não façam parte do programa olímpico. Os prémios são pagos directamente às federações, que para o efeito informam o IND dos resultados obtidos, procedendo então o Instituto ao cálculo dos valores a atribuir aos praticantes, respectivos treinadores e clubes[1], em função dos

[1] Clubes que os praticantes actualmente representam e os que asseguraram o seu percurso desportivo.

resultados e das provas onde foram obtidos, competindo depois à Federação entregar os prémios aos diferentes beneficiários.

Verificou-se que vários dos prémios pagos em 2001 reportam-se a classificações desportivas obtidas em 1998, em resultado de atrasos no desencadear do respectivo processo pelas federações.

Às federações que constituíam a amostra foi pago o total de 115.063 contos, por conta dos programas "PDD-Federações" e "Apoio a Actividades Desportivas", sendo de referir que a verba de 7.250 contos deste programa, evidenciada no quadro do ponto 5.4.3.1, foi processada por lapso a favor da F.P. de Atletismo, uma vez que respeita a prémios que deveriam ter sido pagos à F.P. de Desporto para Deficientes, situação que, de acordo com informação prestada pelo IND, terá sido rectificada em 2002. Verificou-se também que foi indevidamente autorizado pelo Presidente do IND o pagamento de um prémio (de 875 contos) à F.P. de Judo, por resultado obtido no Campeonato da Europa de Juniores/2000, uma vez que, embora se tratasse do valor devido, competia ao Ministro da Juventude e do Desporto essa autorização. Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento das despesas públicas*" constitui infracção financeira.

Sobre esta questão refere o IND na sua resposta que: *"(...) contrariamente ao referido (...) a concessão do prémio relativo à Federação Portuguesa de Judo não carecia de autorização do Ministro da Juventude e Desporto, uma vez que a modalidade de judo faz parte integrante do programa oficial dos Jogos Olímpicos. Por esse motivo, não é incluída nas modalidades que carecem de autorização do membro do governo responsável pela área do desporto, para atribuição de prémios, conforme disposto no n.º 6 da Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril"*. Uma vez que se trata de um prémio relativo a competição no escalão etário júnior, independentemente de se tratar de modalidade olímpica, a sua atribuição carecia da autorização do Ministro da Juventude e do Desporto, nos termos do n.º 12 da Portaria n.º 211/98, pelo que se mantém a consideração anteriormente expendida.

b) Apoios a "Deslocações de equipas desportivas"

Conforme evidencia o quadro do ponto 5.4.3.1, foram efectuados pagamentos relativos a encargos com a deslocação de equipas desportivas às Regiões Autónomas à F.P. de Futebol, Liga de Clubes de Basquetebol e à F.P. de Patinagem.

A legislação vigente, nomeadamente o referido Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, prevê somente a atribuição de apoios financeiros para deslocações no quadro das competições de futebol. Relativamente ao apoio concedido à Liga de Clubes de Basquetebol, que organiza as competições de carácter profissional da modalidade, a comparticipação do Estado nos encargos com a deslocação de equipas às Regiões Autónomas teria sempre que se fundamentar "no manifesto interesse público da competição", nos termos do referido art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro. Sobre esta matéria, em ofícios dirigidos ao Secretário de Estado da Juventude e dos Desportos, em 2002, o IND refere esse reconhecimento pelos anteriores membros do Governo responsáveis pela área do desporto[1].

Os encargos com as deslocações objecto de apoio foram devidamente comprovados pelas respectivas entidades beneficiárias.

1 Ao mesmo tempo, o IND sustenta que a expressão em causa, do "manifesto interesse público da competição", "se circunscreve a competições de natureza pontual e efémera e não à organização de quadros competitivos regulares, como é patente na competição da Liga de Clubes de Basquetebol". Segundo a informação prestada pelos responsáveis do IND, para 2002, já não foi celebrado contrato-programa com a Liga de Clubes de Basquetebol.

c) Apoios à realização de investimentos e apetrechamento

Para a realização de diversos investimentos e aquisição de equipamentos (apetrechamento) foram concedidos subsídios a várias entidades, por conta de diferentes programas[1], tendo os beneficiários apresentado os comprovativos da realização desses investimentos.

d) Apoios concedidos ao Comité Olímpico de Portugal

Para a realização do seu programa de actividades, o COP foi apoiado financeiramente pelo IND, mediante contrato-programa em moldes semelhantes ao referido para as federações desportivas (cfr. ponto 5.4.3.2).

Tal como se referiu relativamente às federações, o COP não apresentou o orçamento corrigido, o mapa de execução semestral, bem como o mapa de execução orçamental final e o balancete analítico. De igual modo, não se obteve evidência do Relatório e Contas apresentado ter sido objecto de apreciação pelo IND ou de avaliação dos resultados da concessão do apoio financeiro.

5.4.4 – Publicitação dos apoios

O IND não procedeu à publicitação dos subsídios pagos em 2001, não tendo assim dado cumprimento ao disposto nos art.ºs 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade da publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a Particulares).

Na sua resposta, o IND refere que *"... passou a publicitar, semestralmente, nos termos legais, no Diário da República, os apoios financeiros concedidos."*

[1] "Apoio à Instalação de Organismos Desportivos" (F.P. Voleibol: 54.000 contos para sede), "Rede Integrada de Infra-estruturas Desportivas" (F.P. Atletismo: 41.840 contos para pista de atletismo para recinto coberto), "Prática e Desenvolvimento Desportivo" (Liga Portuguesa de Futebol Profissional: 51.117 contos para «sistemas de controlo de entradas» em estádios) e "Atenas 2004" (F.P. Vela: 18.000 contos, para embarcações e viaturas de apoio; F.P. Ciclismo: 10.000 contos, para viaturas de apoio).

5.5 – Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres

5.5.1 – Enquadramento

A Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) é um serviço dotado de autonomia administrativa, ao qual incumbe a orientação e o controlo dos transportes rodoviários, e que, em 2001, se integrava no Ministério do Equipamento Social.

Por Despachos Normativos e da tutela tem-lhe sido atribuída a concessão de subsídios a empresas de transportes públicos e a câmaras municipais, para finalidades específicas, bem como o financiamento de iniciativas de outras entidades no âmbito dos transportes, embora a concessão de apoios do Estado ao sector não se encontre prevista na sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 296/94, de 17 de Setembro). Para o efeito, foram inscritas no seu orçamento as correspondentes dotações de transferências de capital para tais entidades, quer no capítulo referente a "Serviços Próprios", quer no Cap. 50 – "Investimentos do Plano".

Em 2001, relativamente a empresas de transportes, encontrava-se especialmente previsto no Orçamento do Estado uma verba para a concessão de comparticipações financeiras a empresas de capitais privados concessionárias da exploração de linhas regulares de transportes colectivos regulares de passageiros, para a aquisição de veículos novos.

A câmaras municipais foram concedidas comparticipações financeiras especialmente para a construção de centrais de camionagem e de parques de estacionamento que sirvam de "interface" entre os meios de transporte, bem como a construção de passagens superiores ou inferiores para peões e a supressão de passagens de nível.

Eram também apoiáveis a aquisição de veículos automóveis pesados para transporte urbano de passageiros, estudos de sistemas de transportes e a realização de acções de informação ao público e outras relativas ao transporte urbano de passageiros.

5.5.2 – Execução orçamental

No quadro seguinte evidenciam-se as verbas que constam da CGE/2001 relativas aos apoios financeiros pagos pela DGTT a título de *transferências de capital para sociedades não financeiras* (empresas públicas e privadas) e para a *administração local – Continente* (câmaras municipais), por conta dos seguintes capítulos e programas do orçamento do Ministério do Equipamento Social geridos pela DGTT.

Quadro V.15 – Pagamentos efectuados pela DGTT (CGE/2001)

(em contos)

Capítulos e programas	Empresas públicas (*)	Empresas privadas	Administração local	Total
Cap. 02 – "Serviços Próprios"	-	360 000	419 037	779 037
Cap. 50 – "Investimentos do Plano" - Programas:				
Estudo, enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	205 000	101 156	24 252	330 408
Melhoria da qualidade e segurança dos sistemas de transportes	252 204	205 268	994 978	1 452 450
Desenvolvimento do sistema logístico nacional e do transporte combinado	-	89 140	23 200	112 340
Redução do impacto ambiental dos transportes públicos rodoviários	-	1 333 031	162 005	1 495 036
Total	**457 204**	**2 088 595**	**1 623 472**	**4 169 271**
Estrutura	(11,0%)	(50,1%)	(38,9%)	(100%)

(*) públicas, equiparadas ou participadas.

Como se evidencia no quadro, os apoios financeiros da DGTT ascenderam a 4.169.271 contos, dos quais 2.545.799 contos (61,1%) se destinaram a empresas privadas e públicas e 1.623.472 contos a câmaras municipais.

Uma vez que a DGTT passou a integrar o regime de administração financeira do Estado (RAFE), quer quanto ao processamento geral das despesas de funcionamento (através do SIC-Sistema de Informação Contabilística), quer dos "Investimentos do Plano" (através do SIC/PIDDAC), os valores registados na CGE correspondem às importâncias efectivamente pagas.

Relativamente às dotações por conta das quais foram efectuados os pagamentos, nos processos analisados verificaram-se casos em que o pagamento dos subsídios foi efectuado indistintamente por conta de dotações do Cap. 02 ("Serviços próprios") e do Cap. 50 ("Investimentos do Plano"). Em resultado dessa deficiente orçamentação, os apoios da DGTT 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).

A DGTT, na sua resposta, confirma essa *"deficiente orçamentação"* e que *"sugeriu superiormente, por diversas vezes, em sede de preparação do OE, que fossem adicionadas ao respectivo programa do PIDDAC as verbas previstas para o Cap. 02, com supressão das transferências de capital no âmbito dos "Serviços próprios", o que não mereceu acolhimento".*

5.5.3 – Apoios financeiros a empresas privadas para a aquisição de veículos de transporte de passageiros

Em 2001, pelo Despacho do Secretário do Estado dos Transportes n.º 6334/2001, de 29 de Março, foi regulamentado o processo de atribuição de comparticipações financeiras para a renovação e modernização de frotas de veículos automóveis de passageiros, mediante candidaturas a apresentar à DGTT por empresas de capitais privados concessionárias de linhas regulares de transportes colectivos de passageiros.

Nos processos analisados verificou-se que foi cumprido o disposto nesse regulamento quanto à análise das candidaturas e atribuição dos apoios, bem como para o seu pagamento, realizado por conta do

Programa do Cap. 50 "Redução do Impacto Ambiental dos Transportes Públicos Rodoviários" e, também, do Cap. 02.

Relativamente ao controlo da aplicação do incentivo, pago adiantadamente, determinava o regulamento a apresentação pelos beneficiários, até 31/12/2002[1], prazo prorrogável por mais quatro meses, dos "originais dos recibos dos veículos financiados e cópias autenticadas das facturas, do livrete, do título de registo de propriedade e, ainda, do contrato de locação financeira, se o veículo fosse adquirido neste regime. Relativamente aos casos em que esses comprovativos não constavam dos processos analisados não tendo ainda terminado aquele prazo de prorrogação à data da auditoria, a DGTT, em anexo à sua resposta, veio remeter cópia dos comprovativos em causa, conforme solicitado.

De modo idêntico ao que é exigível nos incentivos aos investimentos co-financiados por fundos comunitários, a DGTT deverá confirmar a correcta contabilização do investimento e do subsídio recebido pelos beneficiários e, no caso do financiamento da aquisição através de contrato de locação financeira, confirmar o pagamento integral das respectivas rendas.

A DGTT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta matéria.

5.5.4 – Apoios financeiros a câmaras municipais para construção de infra-estruturas no âmbito dos transportes

Tal como em anos anteriores, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 23-A/96, de 20 de Junho, a DGTT, mediante protocolos celebrados com as câmaras municipais, concedeu apoios financeiros para a construção de infra-estruturas, designadamente para a construção de centrais de camionagem e de parques de estacionamento que sirvam de "interface" entre os meios de transporte, bem como a construção de passagens superiores ou inferiores para peões e a supressão de passagens de nível.

Esse Despacho Normativo estabelece como condições para a celebração desse protocolo: a aprovação da candidatura pelo ministro que tutela a área dos transportes; a aprovação pela DGTT do estudo prévio e do projecto; a adjudicação da empreitada por concurso ou, excepcionalmente, por adjudicação directa, com base no projecto aprovado; que a minuta do contrato de adjudicação seja previamente visada pela DGTT, devendo para o efeito a câmara municipal (dono da obra) remeter o processo que o candidato apresentou a concurso; e que o contrato de empreitada seja "visado" pelo Tribunal de Contas.

Nos processos analisados, para além daqueles elementos, constava também declaração do Presidente da Câmara em como não beneficiava nem se tinha candidatado a outras fontes de financiamento, comunitária ou nacional, para a realização da obra e em como se responsabilizava pelo financiamento do valor que excedesse a comparticipação a atribuir pela DGTT.

O referido Despacho Normativo fixou, para cada tipo de obra comparticipável, a respectiva percentagem de comparticipação (entre 60% e 90%). O valor do apoio financeiro concedido resultou, geralmente, da correspondente percentagem sobre o valor de adjudicação, verificando-se casos em que a DGTT considerou a obra sobredimensionada (por exemplo, quanto ao número de cais de uma

[1] Não se encontrou justificação para a fixação deste prazo, demasiado longo, e passível ainda de ser prorrogado, apesar de a DGTT referir, na sua resposta, que *"(...) o pagamento dos incentivos ocorre geralmente perto do fim do ano"*, concluindo que *"A prática seguida reduz, naturalmente, o período durante o qual se mantém a situação de adiantamento"*.

estação de camionagem ou quanto à área envolvente para estacionamento), pelo que considerou elegível apenas parte do valor de adjudicação, sendo reduzido proporcionalmente o valor da comparticipação atribuída.

Tal como previsto no regulamento e nos protocolos celebrados, nos processos analisados constava a documentação prevista para o pagamento dos incentivos, designadamente, os autos de vistoria e medição dos trabalhos, assinados pelo dono da obra, pela fiscalização e pelo empreiteiro, as facturas do empreiteiro e, no caso de obras concluídas, a conta final da obra e o auto de recepção provisória. Os serviços regionais da DGTT acompanharam também a realização das obras, tendo para o efeito elaborado as correspondentes fichas técnicas.

Em suma, foi cumprido o disposto no referido Despacho Normativo e nos protocolos de concessão de incentivos. Quanto ao processamento dos pagamentos a diversas câmaras municipais, verificou-se que foram efectuados, quer por conta do Cap. 50 (Programa "Melhoria da Qualidade e Segurança dos Sistemas e Serviços de Transportes Públicos"), quer por conta do Cap. 02 ("Serviços próprios"). Assim, embora na CGE/2001, em relação a esse programa do PIDDAC, se identifiquem os pagamentos a cada câmara municipal através da correspondente alínea de classificação económica, a maioria das câmaras analisadas recebeu também verbas processadas por conta do orçamento de funcionamento da DGTT. Tal como foi referido no ponto 5.5.2, essa deficiente orçamentação contraria as citadas disposições da LEO sobre a especificação das despesas.

5.5.5 – Apoios financeiros para a realização de estudos na área dos transportes

Parte dos apoios financeiros concedidos pela DGTT, em 2001, destinou-se a financiar estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes, sendo os pagamentos efectuados por conta do programa com essa designação e, também, do programa do PIDDAC "Desenvolvimento do sistema logístico nacional e do transporte combinado".

Esses estudos, financiados pela DGTT em 75% ou 100%, mediante a celebração de acordos de colaboração técnico-financeira homologados pelo Secretário de Estado dos Transportes, foram propostos por câmaras municipais (estudos de tráfego e da melhor localização de parques de estacionamento e da rede de transportes colectivos), empresas de transportes, como a CARRIS (estudos no domínio de sistemas telemáticos e de tecnologias de informação), o Metro do Mondego (estudo de viabilidade e estudos de geotecnia, topografia e impacto ambiental) ou por associações empresariais do sector (caso do estudo de diagnóstico do sector promovido pela Associação Nacional de Transportes Rodoviários de Pesados de Passageiros).

Como forma de controlo da aplicação das verbas, foi geralmente criada uma comissão de acompanhamento, composta por membros da DGTT e da entidade beneficiária, para apreciação dos estudos realizados e verificação do cumprimento dos objectivos propostos.

Quanto ao pagamento pela DGTT da última parcela da comparticipação atribuída, constatou-se que não existiu uniformidade de critérios, tendo sido paga, quer após a conclusão do estudo e a sua aprovação, quer por adiantamento, muito antes de estarem reunidas as condições para que a entidade beneficiária procedesse ao pagamento final desse estudo.

Esta situação, verificada também no pagamento de outros apoios financeiros, evidencia a prática generalizada do adiantamento de verbas aos beneficiários, antes da data em que se tornam efectivamente necessárias, o que contraria as regras da boa gestão dos dinheiros públicos.

A DGTT, na sua resposta, destacando o factor de estímulo que esses adiantamentos constituem para o sector dos transportes públicos, com grandes dificuldades económico-financeiras, refere nomeadamente que *"(...) os projectos co-financiados pela DGTT foram praticamente sempre executados, pelo que só em raríssimos casos houve necessidade de accionar os mecanismos de reembolso"* e reconhece a *"existência de um outro caso em que a parte do incentivo paga a título de adiantamento poderia ter sido menor ou em que poderia ter sido reduzida a antecipação da entrega"*, o que não vem alterar a consideração do Tribunal anteriormente expendida.

5.5.6 – Outros apoios concedidos pela DGTT

Além dos apoios antes referenciados, que têm assumido carácter regular ao longo dos anos, foram ainda objecto de exame os subsídios concedidos para a realização de investimentos pela CARRIS e de iniciativas no domínio da logística, através de protocolos de colaboração celebrados entre a DGTT, o GABLOGIS[1] e a Associação Industrial Portuguesa (AIP).

Nos subsídios concedidos à CARRIS, distinguem-se os destinados à aquisição de sistemas de vídeo-vigilância para instalação em veículos, no quadro do programa do PIDDAC "Melhoria da Qualidade e Segurança dos Sistemas e Serviços de Transportes Públicos", dos destinados à aquisição de máquinas automáticas de venda de bilhetes para carros eléctricos, uma vez que os últimos constituem investimentos que resultam das condições normais de exploração desses transportes públicos, podendo a correspondente comparticipação atribuída pela DGTT ser considerado um mero subsídio à exploração. De salientar que, relativamente à comprovação da aplicação das verbas recebidas, dos cinco projectos comparticipados pela DGTT, em três deveriam ter sido apresentados os documentos justificativos do investimento até 31/07/2002. Uma vez que, à data da auditoria, esses comprovativos não constavam dos respectivos processos, questionou-se a DGTT sobre essa situação, a qual na sua resposta, veio reconhecer a existência de atrasos na apresentação desses comprovativos.

Relativamente às iniciativas no domínio da logística no âmbito dos referidos protocolos – tendo a AIP ficado incumbida do pagamento das despesas, a reembolsar pela DGTT mediante a apresentação dos correspondentes comprovativos e a sua confirmação pelo GABLOGIS, é de referir que nesses protocolos não ficou expresso se esses reembolsos constituíam "subsídios à exploração" da AIP, ou seriam facturados por esta Associação como "prestação de serviços", embora não remunerados. Uma vez que foi esta a via seguida, isto é, a AIP na sua facturação à DGTT fez incidir o IVA (17%) sobre o valor dos encargos que tinha suportado, o valor total pago pela DGTT foi superior, em 17% (11.569 contos), ao que pagaria no caso de a comparticipação ser considerada um "subsídio à exploração" àquela entidade. Assim, embora essa diferença se deva ao valor do IVA facturado pela AIP, a entregar ao Estado, questionou-se a DGTT sobre esta situação que, na sua resposta, refere:

[1] Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2001, de 2 de Março, com estrutura de missão, no âmbito do Ministério do Equipamento Social, sendo os seus encargos orçamentais suportados pela secretaria-geral desse ministério ou, quando consideradas elegíveis para financiamento comunitário, pela assistência técnica do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes.

> *"(...) ao assinar os acordos – que não foram da sua iniciativa e nos quais assumiu funções muito limitadas -, entendeu o pagamento à AIP como um subsídio, como parecia resultar do texto do clausulado e se afigurou na altura correcto (...). Só no final da vigência dos acordos, com a apresentação de contas da AIP pelo GabLogis, transmitidas por este à Direcção-Geral com o respectivo sancionamento formal, a DGTT constatou a diferente interpretação dada pela AIP aos acordos, tratando a sua intervenção como uma prestação de serviços (...)",*

pelo que se considera necessário que, em tais casos, essa questão fique devidamente esclarecida nos protocolos celebrados.

5.5.7 – Publicitação dos apoios

Analisadas as listagens referentes aos dois semestres de 2001, discriminando os apoios concedidos pela DGTT, relativamente aos processos objecto de exame, verificou-se que tinham sido publicadas todas as importâncias pagas aos beneficiários, tendo sido dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).

5.6 – Benefícios fiscais

5.6.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou esta matéria tendo em conta o disposto na legislação em vigor, em particular no que concerne à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos directamente relacionados com a receita cessante.

Para além da análise relativa à quantificação da despesa fiscal em sede dos principais impostos, no presente capítulo apresenta-se a síntese das conclusões da auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (art.º 39.º do EBF), efectuada na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), ICEP Portugal (ICEP) e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI).

O Tribunal continuou a acompanhar o acatamento das recomendações efectuadas em anteriores relatórios de auditoria e pareceres sobre as CGE, sendo, neste âmbito, feita menção particular ao controlo dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação que tinha sido objecto de uma auditoria no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000.

5.6.2 – Quantificação da despesa fiscal

Foram pela primeira vez publicados na CGE os valores das receitas tributárias cessantes a que se referem os art.ºs 12.º, 29.º e 34.º da Lei. n.º 91/2001, de 20 de Agosto[1] (Lei de Enquadramento Orçamental), apesar desta não estar ainda em vigor para a elaboração da CGE de 2001.

[1] Alterada pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental).

Na análise que se segue, o Tribunal considerou não apenas os valores da despesa fiscal constantes da CGE mas ainda os apresentados nas propostas de leis dos OE para 2001, 2002 e 2003, tendo também solicitado à DGCI e à DGAIEC a indicação dos valores definitivos com a maior discriminação possível, bem como das principais razões justificativas das variações de 2000 para 2001 e dos desfasamentos entre os valores da despesa fiscal prevista e efectiva neste último ano.

No quadro seguinte apresenta-se o total da despesa fiscal relativa aos cinco impostos para que foi prestada informação – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto Automóvel (IA) e Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) – sendo de ter em conta que não compreende todas as situações mas basicamente aquelas para que existe obrigatoriedade declarativa dos sujeitos passivos.

Quadro V.16 – Despesa fiscal total

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
IRS	65,3	100,6	93,1	82,8	93,1	10,3	12,4
IRC	163,7	199,4	207,2	90,7	207,2	116,5	128,4
IVA	13,7	13,6	13,4	13,3	13,4	0,1	0,7
IA	19,2	27,7	24,0	15,3	24,0	8,7	56,9
ISP	30,0	29,6	33,3	31,5	29,6	-1,9	-6,0
Total	**291,9**	**370,9**	**371,0**	**233,6**	**367,3**	**133,7**	**57,2**

De acordo com os valores apresentados na CGE o total da despesa fiscal em 2001 atingiu 367,3 milhões de contos, registando um crescimento de 133,7 milhões de contos (57,2%) relativamente ao ano anterior.

Como se observa, tal crescimento ficou a dever-se sobretudo à evolução em IRC, que aumentou 116,5 milhões de contos (128,4%), embora também em IRS e IA tenham ocorrido aumentos de algum relevo; no IVA a despesa fiscal manteve-se a um nível idêntico ao do ano anterior, enquanto no ISP registou uma ligeira quebra.

Assinale-se que, pelas razões que adiante se apresentam, os valores indicados para a despesa fiscal em IRC e ISP se afiguram pouco fiáveis, devendo, em consequência, ser também encarado com muitas reservas o total geral e a sua evolução de 2000 para 2001.

Nos pontos seguintes passa a efectuar-se a análise particularizada da despesa fiscal em sede de cada um dos impostos.

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/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Missões dipl., NATO e outros	0,8	0,7	1,1	0,6	1,1	0,5	83,3
Rendimentos de desportistas	1,5	2,5	2,2	1,9	2,2	0,3	15,8
Deficientes	21,1	17,5	19,0	17,0	19,0	2,0	11,8
Propriedade intelectual	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Planos poupança-reforma	15,4	28,1	23,9	21,9	23,9	2,0	9,1
Contas poupança-habitação	19,6	33,1	27,9	26,7	27,9	1,2	4,5
Aquisição acções em OPV	0,4	7,1	5,7	3,4	5,7	2,3	67,6
Habitação s/ rec. ao crédito	0,4	0,4	0,2	0,6	0,2	-0,4	-66,7
Rendas senhorios	0,5	0,6	1,2	0,7	1,2	0,5	71,4
Donativos	1,2	3,6	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0
Conta poupança-condomínio	1,1	0,9	0,8	0,7	0,8	0,1	14,3
Planos poupança-acções	0,2	1,2	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Aquisição equip. informático	1,7	2,9	2,7	2,0	2,7	0,7	35,0
Energias renováveis	0,3	0,8	0,9	0,4	0,9	0,5	125,0
Despesas de acons. Jurídico	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Prémios seguros de saúde	*	*	2,0	1,5	2,0	0,5	33,3
Total	**65,3**	**100,6**	**93,1**	**82,8**	**93,1**	**10,3**	**12,4**

* Valor não disponível.

A despesa fiscal em IRS atingiu em 2001 o valor de 93,1 milhões de contos registando um crescimento de 10,3 milhões de contos (12,4%) relativamente ao ano anterior, sendo os valores apresentados na CGE coincidentes com os apresentados na Proposta de Lei do OE/03 e com os fornecidos pela DGCI directamente ao Tribunal.

As principais rubricas responsáveis pela despesa fiscal em IRS continuaram a ser, tal como nos últimos anos, as contas poupança-habitação, os planos poupança-reforma e os benefícios fiscais a deficientes, as quais no seu conjunto representaram cerca de 76% do total em 2001 (79,2% em 2000).

Relativamente à previsão apresentada na proposta de lei do OE/01 constata-se que o total da despesa fiscal foi subestimado em cerca de 30%, porquanto se considerou um valor de apenas 65,3 milhões de contos, justificando a DGCI que tal desvio pode ser explicado *"não só pelo facto das previsões efectuadas terem sido feitas a título muito provisório, em virtude de à data ainda não se encontrar disponibilizada informação sobre as declarações mod. 3 de 1999, através das quais se obtinha um conhecimento do impacto da passagem dos abatimentos/benefícios fiscais para deduções à colecta e da possibilidade de aplicação da cláusula de salvaguarda para os rendimentos inferiores a 9.800 contos, mas também por as rubricas que no ano de 2001 registaram um maior aumento, terem tido uma variação inversa no ano de 1999 para 2000, tal como toda a despesa fiscal que diminuiu 16,97 milhões de contos. Assim, as previsões efectuadas tiveram em conta*

apenas um aumento percentual de 2% relativamente ao valor estimado para o ano de 2000 que, mesmo assim, já contrariava a tendência da diminuição da despesa fiscal de 1999 para 2000."

Porém, face aos elementos publicados na CGE, o Tribunal de Contas não conclui que tenha ocorrido uma diminuição de 16,97 milhões de contos da despesa fiscal de 1999 para 2000, mas sim um crescimento de 1,98 milhões de contos. O desvio entre os valores previstos e efectivos em 2001 resultará de se ter subestimado o valor da despesa fiscal em 2000 e também o crescimento em 2001 (que foi de 12,4% e não apenas de 2%).

Instada a pronunciar-se em sede do exercício do contraditório, a DGCI assinalou:

> *"No que concerne à despesa fiscal em IRS, concorda-se com o valor total de 93,1 milhões de contos (464,42 milhões de euros), registado em 2001, o qual representa um crescimento de 12,4 %, relativamente ao ano anterior, reiterando-se as conclusões constantes da Informação n.º 410/03, oportunamente remetida, que justificam o desfasamento verificado entre a previsão constante do OE/2001 e a despesa efectiva."*

Todavia, na aludida Informação, elaborada pela Direcção de Serviços do IRS, não se esclarece o desfasamento entre os valores em causa, antes se referindo:

> *"No que respeita à análise do desfasamento entre a previsão constante do OE/2001 (-42,5%) e a despesa efectiva, torna-se difícil encontrar as causas justificativas da matéria, uma vez que esta Direcção de Serviços não realizou nenhuma previsão de despesa fiscal aquando da elaboração daquele orçamento ...".*

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/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Deduções ao rendimento	13,1	22,0	14,9	20,7	14,9	-5,8	-28,0
Deduções ao lucro tributável	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Reduções de taxa	7,1	5,6	5,6	6,4	5,6	-0,8	-12,5
Isenções temporárias	118,0	131,5	179,2	58,1	179,2	121,1	208,4
Isenções definitivas	16,3	16,3	2,3	1,1	2,3	1,2	109,1
Deduções à colecta	9,0	23,8	5,2	4,5	5,3	0,8	17,8
Total	**163,7**	**199,4**	**207,2**	**90,7**	**207,2**	**116,5**	**128,4**

Segundo os elementos publicados na CGE, a despesa fiscal neste imposto cifrou-se no ano de 2000 em 90,7 milhões de contos e no de 2001 em 207,2 milhões de contos, o que representa um acréscimo de 116,5 milhões de contos (128,4%).

Contudo, assinale-se que tais valores não se afiguram credíveis porquanto diferem substancialmente dos fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI/Direcção de Serviços do IRC, em Março de 2003. Segundo esta fonte de informação, a despesa fiscal em IRC foi de 261,4 e 420,3 milhões de contos, em 2000 e 2001, respectivamente, ou seja, em qualquer dos anos, mais do dobro (quase o triplo, no

primeiro) do que é indicado na CGE, sendo também substancialmente diferente a variação em termos relativos (60,8%).

Acresce que se observam desfasamentos consideráveis em todas as rubricas, embora com maior relevo em termos de valores absolutos nas "isenções temporárias", onde se incluem os benefícios fiscais concedidos às empresas que operam nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria.

Refira-se a propósito destes benefícios que, sendo referido na CGE e em anos anteriores pela DGCI/DSIRC, tratar-se de *"... uma isenção que não corresponderá, em parte, a uma despesa fiscal efectiva, uma vez que representará imposto cessante relativo a rendimentos que, na ausência do benefício, não existiriam"*, entende o Tribunal que tal pressuposto conduz à desvalorização da quantificação da despesa fiscal, o que não deveria suceder. Com efeito, também outras situações, nomeadamente a dos projectos de investimento directo estrangeiro com benefícios fiscais, geram rendimentos que na ausência dos benefícios porventura não existiriam, sem que esteja em causa a necessidade de se proceder a uma rigorosa quantificação da despesa fiscal respectiva.

Por outro lado, referindo a DGCI/DSIRC que a *"... imprevisibilidade relativa aos lucros obtidos pelas sociedades que operam na Zona Franca, torna impraticável qualquer previsão",* ainda que o comportamento das empresas instaladas seja bastante irregular e tal facto possa apresentar dificuldades assinaláveis quando se trata da elaboração de previsões e estimativas, deverá rever-se a metodologia que tem sido seguida de modo a que, pelo menos, os valores considerados definitivos se tornem credíveis.

Assim, o Tribunal de Contas entende que a DGCI deverá proceder a um tratamento regular da informação e identificar as origens e o momento em que ocorrem os desfasamentos, procurando suprir as dificuldades encontradas, em particular insuficiências estatísticas e erros no preenchimento das declarações fiscais (Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal e Anexo sobre Benefícios Fiscais) com vista a que a quantificação da despesa fiscal em IRC seja fiável, o que actualmente não sucede.

No âmbito do exercício do contraditório a DGCI referiu:

> *"Quanto à despesa fiscal em IRC, os comentários elaborados por esse Tribunal, reflectem os constrangimentos relativos ao apuramento rigoroso da despesa fiscal. Efectivamente, a separação física do anexo dos benefícios fiscais da declaração entregue para efeitos de liquidação (modelo 22), operada em Janeiro de 2000, tornou extremamente difícil conjugar as duas fontes de informação, de modo a que se possa encontrar naquele anexo a justificação das diferentes rubricas de benefícios fiscais que constam de forma agregada na declaração modelo 22. A necessidade de efectuar, anualmente, o cálculo da despesa fiscal para integrar a Conta Geral do Estado, poderá implicar algumas alterações, quer a nível de fontes de informação quer ao nível dos procedimentos de liquidação das declarações relativas a empresas beneficiárias, embora a experiência no preenchimento, recolha e tratamento das declarações possa conduzir no futuro a dados com maior fiabilidade".*

O Tribunal de Contas aguarda que as referidas alterações sejam efectivamente introduzidas, de modo a que, em breve prazo, os dados sobre a despesa fiscal em IRC se tornem fiáveis.

5.6.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Missões Diplomáticas	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	-0,4	-30,8
Igreja Católica	1,5	1,7	1,8	1,5	1,8	0,3	20,0
IPSS	6,3	5,2	5,6	5,9	5,6	-0,3	-5,1
F. Armadas e de Segurança	4,4	5,1	4,6	4,2	4,6	0,4	9,5
Associações de Bombeiros	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,1	25,0
Total	**13,7**	**13,6**	**13,4**	**13,3**	**13,4**	**0,1**	**0,7**

Relativamente à despesa fiscal neste imposto observa-se a nível do total geral um crescimento pouco acentuado de 2000 para 2001 (0,7%), sendo também pouco acentuados os desvios entre os valores previstos, estimados e definitivos.

A nível das diferentes rubricas registam-se algumas variações relativas, que são porém pouco relevantes em termos de valores absolutos e que mutuamente se compensam – os aumentos registados nas rubricas "Igreja Católica - DL 20/90, de 13 de Janeiro" (20,8%), "Forças Armadas e de Segurança DL 113/90, de 5 de Abril" (9,5%) e "Associações e Corporações de Bombeiros - DL 113/90" (25%), superam apenas em 0,1 milhões de contos as diminuições registadas nas de "Missões Diplomáticas e Consulares - DL 143/86, de 16 de Junho" (-30,8%) e "Instituições Particulares de Solidariedade Social/IPSS - DL 20/90" (-5,1%).

Assinale-se que as rubricas indicadas na CGE e constantes do quadro supra não contemplam toda a despesa fiscal em sede deste imposto – por exemplo, as isenções ao abrigo do DL 103-A/90, de 22 de Março e do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA (transmissões de triciclos, cadeiras de rodas e automóveis, para uso próprio de deficientes). Segundo a DGAIEC, esta despesa fiscal terá atingido em 2001 cerca de 1,2 milhões de contos (menos 0,4 milhões de contos do que em 2000).

De acordo com a DGCI, a relativa estabilidade verificada na despesa fiscal em IVA justifica-se em parte por não existirem grandes variações no número de sujeitos passivos que usufruem dos diplomas em causa.

5.6.2.4 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Táxis	1,2	1,6	1,8	1,1	1,8	0,7	63,6
Automóveis antigos	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	50,0
Diplomatas (Conv. Viena)	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0
Diplomatas portugueses	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Deficientes	*	2,2	2,4	2,5	2,4	-0,1	-3,2
Deficientes das F. Armadas	*	0,1	0,1	0,2	0,1	-0,1	-30,0
Transf. de residência da UE	7,0	8,2	5,8	5,3	5,8	0,5	10,3
Emigrantes Países Terceiros	6,0	7,6	4,4	4,4	4,4	0,0	-0,9
Inst. Utilidade Pública e IPSS	0,1	0,6	0,6	0,2	0,6	0,4	200,0
Abates	*	1,8	1,9	0,0	1,9	1,9	–
Uso profissional	*	*	5,5	0,0	5,5	5,5	–
Outros	4,4	5,1	0,8	1,1	0,8	-0,3	-27,3
Total	**19,2**	**27,7**	**24,0**	**15,3**	**24,0**	**8,7**	**56,9**

* Valor não disponível.

A despesa fiscal deste imposto, que tinha decaído em 2000, atingiu em 2001 um valor de 24 milhões de contos que supera bastante a previsão inicial (19,2 milhões de contos) e que representa um crescimento acentuado (56,9%) relativamente ao ano anterior.

Para este crescimento muito contribuiu a criação da isenção do IA em razão do uso profissional (5,5 milhões de contos) efectuada pelo n.º 1 do art.º 43.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Lei do OE para 2001), medida fiscal que vigorou apenas no ano de 2001 posto que, pelo n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Lei do OE para 2002), foi revogada aquela isenção.

Também o incentivo ao abate de veículos em fim de vida útil criado pelo Decreto-Lei n.º 292-A/2000, de 15 de Novembro, que tinha atingido no ano anterior um valor irrelevante dada a entrada em vigor do diploma só em 1 de Dezembro, contribuiu com 1,9 milhões de contos para o referido crescimento.

A rubrica relativa às reduções de IA para táxis registou também um crescimento de algum realce (0,7 milhões de contos), explicável, segundo a DGAIEC, pela renovação cíclica de frotas.

As restantes rubricas registaram uma relativa estabilidade, situação aplicável às que continuam a representar maior peso no cômputo da despesa fiscal em IA – isenções de veículos de cidadãos portugueses provenientes da União Europeia que transferiram a sua residência para Portugal, bem como de emigrantes provenientes de terceiros países – o que, de acordo com a DGAIEC, reflectirá a relativa estabilidade das correntes migratórias.

Ainda segundo a mesma Direcção-Geral, os desfasamentos entre os valores da estimativa da despesa fiscal apresentada na Proposta de Lei do OE para 2002 e os da despesa fiscal efectiva *"têm em conta os esforços levados a cabo no domínio dos controlos dos benefícios fiscais, nomeadamente em matéria de intensificação dos controlos "a posteriori", que conduziram a uma maior eficiência fiscal."*

Face ao assinalado, o Tribunal de Contas congratula-se com os esforços desenvolvidos pela DGAIEC no sentido do controlo da despesa fiscal, que importa também considerar no âmbito das iniciativas legislativas.

5.6.2.5 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.21 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de contos)

Designação	OE/01	OE/02	OE/03	CGE/01			
	2001	2001	2001	2000	2001	Δ Abs.	Δ %
Agricultura	8,5	8,1	12,1	8,5	8,5	0,0	0,0
Pesca costeira	4,5	4,8	5,0	4,8	5,0	0,2	4,2
Navegação costeira	1,6	0,4	1,9	1,5	1,9	0,4	26,7
Produção de energia	11,2	11,0	9,4	12,7	9,4	-3,3	-26,0
Organismos internacionais	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Caminhos-de-ferro	2,0	2,6	2,1	1,8	2,1	0,3	16,7
Outros / Motores fixos	2,0	2,6	2,6	2,1	2,6	0,5	23,8
Total	**30,0**	**29,6**	**33,3**	**31,5**	**29,6**	**-1,9**	**-6,0**

Conforme se apresenta no quadro supra, segundo os valores publicados na CGE de 2001 o total da despesa fiscal relativa ao ISP diminuiu 1,9 milhões de contos (-6%) relativamente ao ano de 2000. Todavia, os dados fornecidos directamente ao Tribunal pela DGAIEC, coincidentes com os da Proposta de Lei do OE para 2003, não confirmam tal diminuição, antes indicando uma despesa fiscal de 33,3 milhões de contos em 2001, ou seja, um crescimento de 1,8 milhões de contos (5,7%) relativamente ao ano anterior.

A diferença radica basicamente na rubrica "Agricultura", a qual, segundo os dados da DGAIEC e da Proposta de Lei do OE/03, apresenta uma despesa fiscal de 12,1 milhões de contos, ou seja, um crescimento acentuado e não uma situação estacionária como resulta dos valores publicados na CGE.

Segundo os dados da DGAIEC e da Lei do OE para 2003 a referida rubrica é mesmo a que apresenta maior crescimento de 2000 para 2001, tanto em termos absolutos (3,6 milhões de contos) como relativos (42,9%), bem como a que regista maior desfasamento entre o valor previsto e efectivo da despesa fiscal em 2001 (igualmente, em termos absolutos e relativos, 3,6 milhões de contos e 42,9%).

Por outro lado, quer se considerem os dados da CGE/01, os da Proposta de Lei do OE/03 ou os fornecidos directamente pela DGAIEC, apenas a rubrica "Produção de energia" regista uma quebra relativamente ao ano anterior (-26%).

Segundo as justificações expressas na CGE e pela DGAIEC, que o TC não contesta, a evolução registada na "Agricultura" e "Produção de energia", bem como os desvios entre os valores previstos e

efectivos, devem-se ao carácter bastante errático daquelas rubricas, no caso da "Agricultura" por depender das condições climatéricas e no da "Produção de energia" especialmente dos níveis de pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos do fuelóleo consumido na produção de electricidade.

O Tribunal de Contas observa que futuramente a CGE deve reflectir os valores definitivos da despesa fiscal apurados pela entidade responsável, neste caso a DGAIEC.

5.6.2.6 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Tendo em vista a análise da evolução da despesa fiscal nos últimos anos e da sua importância relativa no âmbito dos impostos respectivos, elaboraram-se os quadros seguintes que passam a apreciar-se sumariamente.

Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1997	1998	1999	2000	2001	Total	98/97	99/98	00/99	01/00	Média
Despesa fiscal											
IRS	49,4	67,6	80,8	82,8	93,1	373,7	36,8	19,5	2,5	12,4	17,2
IRC	168,4	341,9	158,0	90,7	207,2	966,2	103,0	- 53,8	-42,6	128,5	5,3
IVA	10,6	14,4	12,6	13,3	13,4	64,3	35,8	- 12,5	5,5	0,8	6,0
IA	23,6	15,2	17,0	15,3	24,0	95,1	- 35,6	11,8	- 9,8	56,2	0,4
ISP	22,8	25,4	27,5	31,5	29,6	136,8	11,4	8,3	14,5	-6,1	6,7
TOTAL	**274,8**	**464,5**	**295,9**	**233,6**	**367,3**	**1.636,1**	**69,0**	**- 36,3**	**-21,1**	**57,2**	**7,5**
Receita fiscal											
IRS	1.052,1	1.116,1	1.201,7	1.351,2	1.436,1	6.157,2	6,1	7,7	12,4	6,3	8,1
IRC	616,6	725,1	790,4	896,1	817,4	3.845,6	17,6	9,0	13,4	-8,8	7,3
IVA	1.283,8	1.417,9	1.585,0	1.738,7	1.797,5	7.822,9	10,4	11,8	9,7	3,4	8,8
IA	163,3	201,4	241,4	241,6	239,2	1.086,9	23,3	19,9	0,1	-1,0	10,0
ISP	446,8	496,5	498,0	423,9	430,2	2.295,4	11,1	0,3	- 14,9	1,5	-1,0
TOTAL	**3.562,6**	**3.957,0**	**4.316,5**	**4.651,5**	**4.720,4**	**21.208,0**	**11,1**	**9,1**	**7,8**	**1,5**	**7,3**

Fontes: CGE de 1997 a 2001 e Pareceres sobre a CGE de1997 a 2000.

Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

(em percentagem)

Designação	1997	1998	1999	2000	2001	Média
IRS	4,7	6,1	6,7	6,1	6,5	6,1
IRC	27,3	47,2	20,0	10,1	25,3	25,1
IVA	0,8	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8
IA	14,5	7,5	7,0	6,3	10,0	8,7
ISP	5,1	5,1	5,5	7,4	6,9	6,0

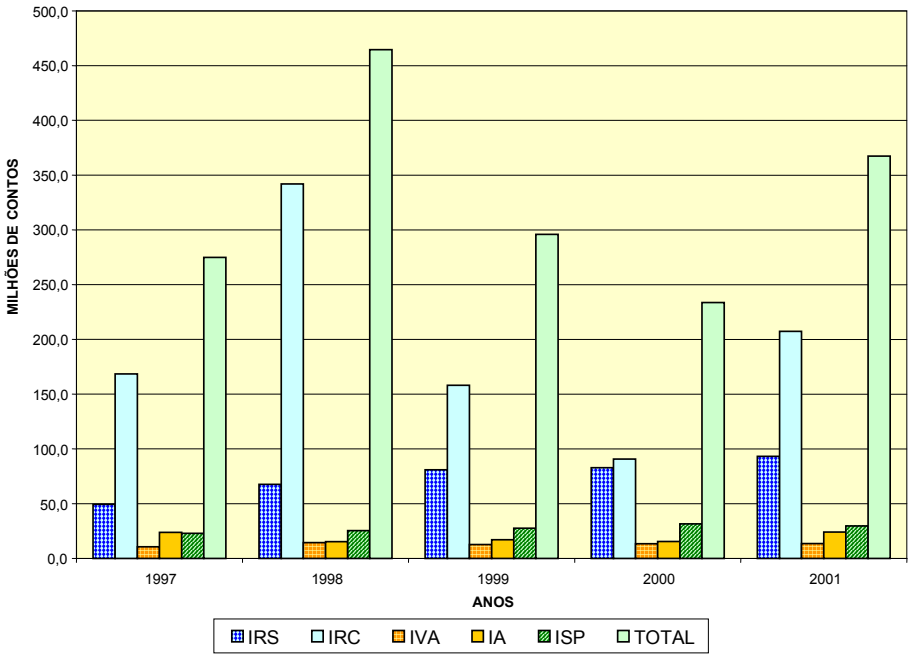
Tendo em conta que os valores da despesa fiscal apresentados no quadro V.7, para o IRC de 1999 a 2001 e para o ISP de 2001, têm por fonte de informação a CGE de 2001 e não se afiguram fiáveis porquanto divergem substancialmente dos fornecidos directamente a este Tribunal pela DGCI/DSIRC e pela DGAIEC, colocam-se sérias reservas a qualquer análise que se efectue.

Assim, considerando os valores fornecidos directamente ao Tribunal, obtêm-se taxas médias de crescimento da despesa fiscal, no período de 1997 a 2001, em IRC, ISP e Total, de 25,7%, 9,9% e 20,7%, enquanto segundo os dados da CGE são apenas de 5,3%, 6,7% e 7,5%, respectivamente.

O peso da despesa fiscal na receita dos referidos impostos é também bastante superior se em lugar dos dados da CGE se considerarem os fornecidos directamente ao TC pela DGCI/DSIRC e pela DGAIEC – no caso do IRC obtém-se um valor de 36,8% (substancialmente diferente do de 25,1% apresentado no quadro V.8).

Tendo por base de dados os quadros apresentados, o gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado.

Gráfico V.I – Evolução da despesa fiscal



5.6.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como em 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, particularmente na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

No Anexo II do Volume III do presente Parecer são enumerados os seguintes actos administrativos relativos à concessão de benefícios fiscais, bem como os Diários da República do ano de 2001 em que foram publicitados:

- Art.º 9.º, n.º 2, do CIRC (art.º 10.º, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho) – Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social: 110 actos;
- Art.º 49.º-A do EBF (art.º 39.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 30 actos;
- Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do Mecenato: 199 actos;
- Art.ºs 39.º e 40.º do CIRC e 56.º do CIRS (revogados pelo Decreto-Lei n.º 74/99, que aprovou o Estatuto do Mecenato) – Donativos para fins culturais: três actos.

Além dos atrás referidos, foram ainda publicitados, pelo Aviso n.º 136/2001 (2.ª série), da DGCI (DR n.º 4, II Série, de 05/01/2001), os seguintes actos administrativos sobre benefícios fiscais:

- Art.º 30.º-C do EBF, entretanto revogado pelo art.º 10.º, n.º 2 da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro – Lucros imputáveis a actividades exercidas em Macau: seis actos;
- Art.º 36.º do EBF (art.º 27.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados: 12 actos;
- Art.º 46.º, n.º 3 do EBF (art.º 37.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Acordos e relações de cooperação: 44 actos;
- Art.º 49.º-A, n.º 1, do EBF (art.º 39.º, após o Decreto-Lei n.º 198/2001) – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: dois actos.

Instada a pronunciar-se em sede do exercício do contraditório sobre os pontos 5.6.2 e 5.6.3 do presente capítulo, a DGAIEC não respondeu.

5.6.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

Tendo em conta os resultados de anterior acção, desenvolvida no âmbito do Parecer sobre a CGE/99 junto da DGCI/Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBF), o Tribunal decidiu continuar a apreciar a concessão e controlo dos benefícios fiscais previstos no art.º 39.º do EBF (anterior art.º 49.º-A) – benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual – alargando o objecto de controlo desta feita às entidades gestoras dos projectos de investimento – ICEP Portugal (ICEP) e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI).

Com vista a apreciar o cumprimento das condições de acesso e elegibilidade dos projectos, e outras exigências legais, procedeu-se à identificação de todas as candidaturas aos benefícios fiscais em apreço e da fase em que se encontravam junto das referidas entidades.

Por outro lado, efectuou-se a análise particularizada de processos que se afigurou merecerem atenção especial e prosseguiu-se a dos já seleccionados na auditoria anterior com vista a avaliar da evolução registada e do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal.

5.6.4.1 – Enquadramento normativo

O regime jurídico que regula os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual é actualmente constituído pelo art.º 39.º do EBF, na redacção dada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente.

Embora o referido quadro legal tenha vindo suprir algumas insuficiências do anterior, entende-se que subsistem aspectos que importa sejam clarificados com vista à adopção de critérios uniformes e procedimentos homogéneos no processo de análise e apreciação das candidaturas, ou seja, maior transparência e rigor.

Com efeito, a lei recorre a conceitos e expressões não suficientemente objectivos que conduzem a interpretações divergentes, nomeadamente quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos - é o caso, por exemplo, das expressões *"interesse estratégico para a internacionalização…", "sectores considerados de interesse estratégico…", "relevância para a redução das assimetrias regionais" e "indução à criação de postos de trabalho"*.

No âmbito do contraditório a DSBF pronunciou-se sobre esta questão, referindo:

> *"Parece-nos que, se assim for entendido superiormente, se poderá acatar a recomendação do Tribunal de Contas, tendo em vista a uniformidade de critérios"*.

Por outro lado, embora o texto da lei configure um elevado grau de exigência ao dispor que as condições de acesso devem verificar-se cumulativamente, na prática interpretações abrangentes determinam a elegibilidade da quase totalidade dos projectos.

Tendo em conta que os benefícios fiscais se definem como medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem, e que se verificam constrangimentos orçamentais, importa que a sua concessão seja feita de uma forma criteriosa.

Tendo-se verificado a existência de dificuldades quanto à exigência legal de autonomização dos efeitos dos projectos, sobretudo nos casos de reinvestimentos, e embora as entidades gestoras e a Administração Tributária tenham tentado suprir as mesmas mediante o estabelecimento de critérios de imputação e despachos orientadores, afigura-se que estes não são suficientes.

Assim, entende-se que o critério proposto por uma das entidades gestoras de considerar a evolução dos resultados das empresas antes e após a implementação dos projectos não confere plena autonomização dos efeitos dos mesmos e, se bem que possa constituir uma solução prática para certos casos, não foi proposta alteração legislativa que contemple tal critério.

Por sua vez, alguns despachos apenas são aplicáveis a casos pontuais, por exemplo a investimentos de expansão de um mesmo produto, não se aplicando aos projectos de modernização ou que visem a inovação tecnológica e a protecção do ambiente.

As questões relacionadas com a autonomização, por terem implicações na determinação da matéria colectável imputável aos projectos para efeitos da dedução em cada exercício do crédito fiscal em IRC, podem criar dificuldades a uma actuação rigorosa, isenta e independente da Inspecção Tributária e potenciar situações de conflito com as empresas que se sintam prejudicadas.

A consideração pelas entidades gestoras de um período excepcional, entre 1 de Janeiro de 1999 e a publicação dos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, em 14 e 15 de Outubro, e a publicação tardia (só em 23 de Abril de 2001) de despachos ministeriais estabelecendo datas limite para apresentação das candidaturas, conduziu à elegibilidade de projectos iniciados naquele período e com candidaturas apresentadas muito depois, embora nos termos dos referidos diplomas só sejam elegíveis os projectos cuja realização não se tenha iniciado à data de apresentação das candidaturas (excluindo a aquisição de terrenos e a elaboração de estudos directamente relacionados).

Por outro lado, a expressão *"São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura*", utilizada no Decreto-Lei n.º 401/99 (art.º 3.º, n.º 1), não coincidente com a expressão homóloga do Decreto-Lei n.º 409/99, induz a interpretações divergentes das várias entidades.

A DSBF pronunciou-se sobre esta questão considerando que:

> *"Efectivamente, a expressão não é clara, pelo que, sendo superiormente decidido, poderá ser proposta a alteração do preceito".*

5.6.4.2 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro

Constatou-se que se encontrava em análise no ICEP um número considerável de candidaturas (66), algumas apresentadas em 2000 e 2001, facto que evidencia falta de capacidade de resposta da instituição.

Dos processos remetidos para apreciação da DGCI/DSBF, em número de 27, constatou-se que:

- O tempo gasto pelo ICEP para apreciação dos projectos foi em média superior a 8 meses, quando a lei dispõe que deve ser no máximo de 60 dias não havendo pedidos de esclarecimentos adicionais.
- Em relação a alguns projectos não foi possível identificar as datas de candidatura.
- Foram aceites candidaturas com datas posteriores às do início dos investimentos, embora o despacho ministerial que sancionou tal prática só tivesse sido publicado mais tarde.
- Os processos de candidatura não foram, em regra, instruídos com todos os elementos necessários à sua apreciação pela DGCI/DSBF e, apesar de posteriormente solicitados, nem sempre foram remetidos ou quando tal sucedeu tinham decorrido em média mais de 10 meses (quando a lei estabelece 45 dias).

A DGCI/DSBF demorou em média 4 meses a solicitar esclarecimentos adicionais ao ICEP, o que se afigura tempo excessivo.

Vários projectos obtiveram parecer negativo da DSBF, outros encontravam-se ainda em fase de apreciação à data de conclusão do trabalho de campo da auditoria e apenas dois, da mesma empresa, viram os apoios aprovados após múltiplas diligências.

Algumas empresas manifestaram o seu desagrado face aos atrasos registados na apreciação das candidaturas.

5.6.4.3 – Benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro

Tanto em relação aos projectos do ICEP como aos do IAPMEI não foi possível em muitos casos confirmar as datas efectivas de candidatura aos benefícios fiscais, porquanto dos formulários respectivos ou não constava tal informação ou existia mais do que uma data para o mesmo projecto.

Admitindo serem correctas as datas indicadas nas listagens fornecidas pelas duas entidades estas demoraram em regra mais do que os 60 dias previstos na lei para apreciar as candidaturas, não havendo evidência dos atrasos serem imputáveis a pedidos de esclarecimentos aos promotores.

Relativamente às candidaturas com contratos já aprovados o IAPMEI demorou em média mais tempo para efectuar as respectivas análises do que o ICEP, embora este tenha revelado uma perda mais acentuada da sua capacidade de resposta face às últimas candidaturas apresentadas.

Instado a pronunciar-se sobre o assunto, o IAPMEI referiu que:

> *"No que respeita a atrasos no cumprimento de análise e apreciação de candidaturas, convém ter em conta que, tratando-se do regime contratual, o IAPMEI desenvolve negociações com os promotores para a atribuição de incentivos financeiros e fiscais e só quando as negociações estão concluídas é que é possível haver uma decisão sobre os incentivos a atribuir."*

Muito embora seja de considerar a argumentação do Instituto, o Tribunal de Contas entende que as aludidas negociações deverão desenvolver-se no respeito dos prazos estipulados na lei.

A DGCI/DSBF dispôs por vezes de períodos de tempo diminutos para apreciar algumas candidaturas, tendo em conta que lhe foram remetidas em bloco e fixados prazos, pelos Ministros da Economia e das Finanças, relativamente curtos para a assinatura dos contratos. Tais factos, associados à exiguidade de meios humanos, implicou que a respectiva apreciação tivesse que ser bastante sumária.

Algumas candidaturas submetidas a parecer da DGCI/DSBF apresentavam deficiências de instrução, tais como a falta de documentos comprovativos de que se encontravam reunidas as condições de acesso, e outras não se encontrando cobertas pela aplicação retroactiva do diploma e pelas excepções contempladas na lei, foram posteriores ao início da realização dos projectos.

Não obstante tais aspectos terem sido sublinhados pela DGCI/DSBF, viriam a ser relevados por despachos do SEAF do seguinte teor: *"face ao art.º 7.º do DL 409/99 e ao princípio da degradação das formalidades legais essenciais em não essenciais quando não ofende princípios gerais de direito e o objectivo prosseguido por aqueles é alcançado"*.

No âmbito do contraditório o IAPMEI referiu que:

> *"Quanto às deficiências de instrução dos processos, esclarece-se que o IAPMEI verifica o cumprimento das condições de acesso e elegibilidade de acordo com o previsto na lei, não sendo necessário enviar à DGCI os respectivos documentos comprovativos. Relativamente a todas as candidaturas, o IAPMEI envia o respectivo formulário de candidatura devidamente acompanhado do seu parecer e da minuta do contrato."*

O Tribunal entende que tal argumentação não se afigura consentânea com o estabelecido no diploma legal porquanto o art.º 7.º determina que os processos das candidaturas devem ser remetidos pelo IAPMEI à DGCI devidamente instruídos. Acresce que os formulários a que se refere o Instituto nem sempre se encontravam preenchidos com todos os elementos necessários à apreciação das candidaturas.

A DSBF constatou que ocorreram casos em que, após a aprovação das minutas dos contratos pelo Conselho de Ministros, foram introduzidas alterações aos respectivos clausulados sem que todas as partes tivessem conhecimento das mesmas – o que, além de indiciar falta de articulação das entidades envolvidas, pode gerar situações de conflito e pôr em causa a validade dos contratos.

Encontravam-se em análise no ICEP, IAPMEI e DSBF, várias candidaturas aos benefícios fiscais do Decreto-Lei n.º 409/99, tendo algumas empresas manifestado o seu desagrado pelos atrasos registados.

Tendo a DSBF solicitado ao ICEP e ao IAPMEI cópia dos contratos assinados, os mesmos não constavam dos processos respectivos daquela Direcção de Serviços nem tinham sido remetidos à Inspecção Tributária (IT), embora o IAPMEI tenha referido que fez entrega dos que assinou na DSBF. Quanto aos do ICEP, não foi possível apurar se foram ou não remetidos à Administração Fiscal.

Tendo os contratos sido assinados em 2000, 2001 e 2002, e entrado na sua maioria já em vigor, não havia ainda na DSBF fichas de acompanhamento da despesa fiscal nem elementos sobre eventuais acções de fiscalização pela IT.

No caso do IAPMEI já existiam relatórios de encerramento dos investimentos de alguns projectos, porém não tinham sido remetidos à DGCI.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório aquele Instituto afirmou que:

> *"Quanto aos relatórios realizados com base em auditorias externas não foram estes facultados à Inspecção Tributária porque tal não foi solicitado".*

Todavia, o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 409/99 determina a obrigatoriedade do envio anual à DGCI dos relatórios de verificação dos objectivos contratuais, sem referir que tenham de ser solicitados.

A IT manifestou só ter tomado conhecimento destes benefícios fiscais através do relato da auditoria dos Serviços do Tribunal e que, tendo já tomado a iniciativa de oficiar a DSBF, aguardava que esta lhe desse deles conhecimento e lhe enviasse cópia dos respectivos contratos e bem assim dos relatórios de verificação e acompanhamento *"...pois só com esta documentação se pode aferir da legalidade do respectivo benefício fiscal, tal como recomenda o Tribunal de Contas ...".*

5.6.4.4 – Benefícios fiscais dos n.ºs 1 a 3 do art.º 39.º (anterior art.º 49.º-A) do EBF e da legislação anterior à Lei do OE/99 (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro)

Embora seja o ICEP a entidade gestora dos projectos (com excepção de dois, APA e Tagusparque, cujo controlo incumbe exclusivamente à DGCI), a notificação à Comissão Europeia dos apoios concedidos e a verificação da realização dos investimentos foi efectuada pelo IAPMEI.

No que concerne ao acompanhamento do ICEP, consistindo basicamente na recolha de elementos junto dos promotores, IAPMEI e DGCI, e tratamento dos mesmos com vista à verificação do cumprimento dos objectivos contratuais, constatou-se que as fichas dos projectos se encontravam desactualizadas porquanto, em regra, abrangiam apenas os exercícios decorridos até 1999.

Quanto ao controlo efectuado pela DGCI, verificou-se que a DSBF apresentou fichas de acompanhamento da despesa fiscal relativamente a quase todos os projectos, porém na sua maioria tais fichas só continham informação até ao exercício de 1999, nem sempre eram claras quanto aos valores confirmados pela Inspecção Tributária e por vezes divergiam dos relatórios de fiscalização.

Existindo já alguns casos em que se encontra a decorrer o período de caducidade para efeito de eventuais liquidações adicionais, mais se justifica a actualização do acompanhamento por parte das entidades responsáveis pelo mesmo e a realização de acções inspectivas.

No exercício do contraditório a DSBF referiu porém ter já providenciado no sentido de serem objecto de acções inspectivas os casos com prazos de caducidade a decorrerem.

5.6.4.5 – Benefícios fiscais dos n.ºs 4 a 7 do art.º 39.º do EBF e do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro

Dos 39 contratos de concessão de benefícios fiscais celebrados ao abrigo da legislação em epígrafe (23 celebrados pelo ICEP e 16 pelo IAPMEI) foram seleccionados 26 processos para análise particularizada (16 do ICEP e 10 do IAPMEI).

Relativamente aos projectos do ICEP constatou-se que o acompanhamento foi efectuado pelo Instituto só até ao exercício de 1996, tendo o respectivo relatório sido elaborado em 1998 e remetidas as fichas à DGCI/DSBF em 1999.

Sobre os atrasos registados foi referido que ficaram a dever-se a respostas tardias das empresas e a escassez de recursos humanos. Embora tivesse sido perspectivada a reposição da normalidade tal não veio a suceder, tendo o acompanhamento sido preterido em relação à análise de novas candidaturas e a outras solicitações.

Quanto aos contratos assinados pelo IAPMEI este procedeu à verificação física, documental e contabilística de todos os projectos, embora os relatórios de acompanhamento e verificação de 11 dos 16 projectos só tenham sido elaborados na parte final do trabalho de campo da auditoria do Tribunal e posteriormente remetidos à DCGI/DSBF.

No que concerne ao controlo da DGCI, constatou-se que a DSBF elaborou fichas de acompanhamento da despesa fiscal de todos os projectos e que, pelo menos uma vez as empresas promotoras foram objecto de fiscalização pela IT, embora nem todos os exercícios em que foram deduzidos benefícios fiscais tenham sido cobertos pelas acções inspectivas.

Em sede de contraditório a IT referiu, relativamente a esta última afirmação, *"tratar-se de uma observação subjectiva dos auditores que tecnicamente nos parece menos correcta"*. O Tribunal de Contas entende que não se trata de uma apreciação subjectiva dos auditores quanto à metodologia adoptada mas da constatação de um facto objectivo, aliás confirmado pela própria IT, admitindo porém que se mais exercícios tivessem sido cobertos pelas acções inspectivas maior rigor haveria na verificação do cumprimento dos objectivos contratuais, implicando eventualmente outras liquidações adicionais de imposto.

Em resultado das acções inspectivas foram efectivadas liquidações adicionais de IRC e as mesmas comunicadas ao Tribunal, dando-se cumprimento a recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 1999.

Em relação a cinco contratos foi proposta pela DGCI/DSBF a rescisão unilateral dos mesmos por incumprimento dos objectivos estabelecidos, desconhecendo-se até à data qual a decisão ministerial.

No âmbito do exercício do contraditório, o ICEP não produziu quaisquer alegações sobre o relato da auditoria e o IAPMEI não se pronunciou sobre a análise dos processos relativos ao Decreto-Lei n.º 289/92. Por sua vez, a DSBF alegou não lhe ser possível proceder à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos *"dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido"* todavia não solicitou prorrogação do prazo nem esgotou o inicialmente concedido, que foi de 10 dias.

5.6.5 – Acatamento das decisões do Tribunal de Contas

Relativamente a esta matéria o Tribunal de Contas procurou avaliar o grau de acatamento das recomendações efectuadas relativamente aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação (CPH), cujo sistema de controlo foi objecto de uma auditoria no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000 (Relatório de Auditoria n.º 9/2002-2.ªSecção, aprovado em 06/06/2002).

Reconhecendo-se que a instituição, pela DGCI, de um sistema de controlo adequado de tais benefícios só poderá ser efectuado num horizonte temporal mais alargado, na medida em que deverá ter em conta os instrumentos propiciados pelo novo regime jurídico das CPH (Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, art.º 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, que aprovou um novo modelo 15 de IRS), no presente ponto procede-se apenas à apreciação do cumprimento da recomendação do Tribunal no sentido de lhe ser *"comunicada a avaliação dos resultados da acção levada a cabo pelas unidades orgânicas distritais da DGCI, na sequência do despacho de 15/01/2002 do Director-Geral dos Impostos"*, expressa no referido relatório de auditoria.

A DGCI/DSEPCPIT veio dar cumprimento à citada recomendação, informando de que:

> *"... a generalidade dos distritos executaram a acção, salvo os de Bragança, Angra do Heroísmo e Funchal" – não sendo porém esclarecidos os motivos destas excepções;*
>
> *a maioria dos contribuintes respondeu à notificação feita pelos serviços distritais – 92% – e dos 435 casos analisados 166 tiveram correcções (38%), num valor total de 877.411 euros;*
>
> *face aos anos de análise em causa – 1997 e 1998 – deve dar-se por encerrada a acção inspectiva;*
>
> *o facto mais relevante (...) é que uma percentagem elevada (38%) dos casos analisados, tiveram correcções. Assim sendo, deve-se tomar como contribuintes de risco o conjunto dos contribuintes com as mesmas características dos que constituíram o universo de análise, e que futuramente constarão da base de dados central de recolha dos mapas*

modelo 15 de IRS. Assim, devem ser tidos em conta, nos futuros planos da Inspecção Tributária, os contribuintes (pessoas singulares) que nos mapas 15 de IRS sejam referidos como tendo indevidamente mobilizado o saldo das contas poupança-habitação."

Refira-se que a recomendação do Tribunal se inseria na perspectiva de, independentemente do sistema de controlo a implementar no futuro, não deverem descurar-se os exercícios já decorridos e ser desencadeadas acções inspectivas aos sujeitos passivos de IRS beneficiários de CPH a partir de indícios de evasão e fraude fiscal, bem como junto das instituições depositárias sempre que, através do controlo administrativo ou de acções inspectivas aos sujeitos passivos, se apurassem indícios de incumprimento reiterado das obrigações declarativas.

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2001

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

O art. 2º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, que 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 pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) 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, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP, pelo n.º 2 do art. 12º da Lei n.º 7/98, ficou também autorizado a realizar as operações financeiras para o efeito tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca *(swaps)* do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo *(forwards)*, futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do Instituto, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, o Governo, sob proposta do IGCP, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de uma carteira de referência *(benchmark)*, aprovando as *"Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP"*.

Tal como referido no Parecer sobre a CGE do ano anterior[1], em Julho de 2000, o IGCP propôs à tutela a alteração do *benchmark* e das Orientações para a gestão da dívida pública, aprovadas anteriormente, em 1999, para aplicação inicial a título experimental, alteração essa 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[2]) e consubstanciou o modelo de gestão da dívida pública que foi aplicado no decorrer do ano em análise.

[1] Vide Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, pontos 6.1.2 e 6.5.2.

[2] Parte destas novas orientações para a gestão da dívida pública foi publicada em Diário da República, de 17.01.01 (Despacho n.º 851/2001 (2.ª série) do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças).

A proposta apresentada pelo IGCP teve por base um modelo de simulação estatística, através do qual o Instituto identificou um elenco de 8 políticas óptimas alternativas, caracterizadas por diferentes níveis de custo e de risco, para escolha governamental, não obstante o IGCP ter formulado esta mesma proposta de modo a transmitir a sua preferência por uma dada escolha, que foi a adoptada pelo Governo.

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 de 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 de carteira;
- Perfis temporais de reembolso, isto é, percentagens da carteira que se vence em cada um dos anos seguintes;
- Perfis temporais de refixação da taxa de juro, isto é, percentagens da carteira que refixa (ou vence) em cada um dos anos seguintes.

As Orientações para a gestão da dívida pública, aprovadas pelo Governo, estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os seguintes aspectos:

- 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[1] e líquida[2]);
- 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 carteira real e na carteira de referência e entre o valor da duração modificada[3] 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[4]).

Como se verifica, tais normas impõem um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo IGCP deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas, definindo esta última os

[1] Percentagem da carteira que se encontra expressa em moedas diferentes do euro, calculada com exclusão dos derivados financeiros.

[2] Percentagem da carteira que se encontra expressa em moedas diferentes do euro, calculada com inclusão dos derivados financeiros.

[3] Medida de risco de taxa de juro, que representa a sensibilidade do valor de mercado da dívida a variações nos *yields* de mercado.

[4] 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.

instrumentos financeiros a utilizar na construção da carteira de referência e respectivas percentagens de utilização com relação às necessidades brutas de financiamento do Estado.

Assim, tais termos de referência devem orientar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida, previstas em termos de programa de financiamento anual, e de contratação de operações com derivados financeiros, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, através de relatórios trimestrais enviados à tutela, pela diferença entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e os correspondentes valores da carteira de dívida pública óptima adoptada (carteira de referência), bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas orientações.

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2001 teve ainda que observar os limites fixados na LOE para determinados aspectos da dívida pública, com particular realce para o limite de endividamento global directo, que o art. 70º daquela lei fixou em 493,6 milhões de contos, mas que a segunda alteração à Lei n.º 30-C/2000 elevou para 940 milhões de contos. A este montante acrescia o valor fixado no art. 71º, que era inicialmente 150 milhões de contos e que passou a 430 milhões de contos por força da primeira alteração à LOE. Para além destes, a LOE fixou também os montantes máximos para a emissão de empréstimos (art. 72º), dívida denominada em moeda estrangeira (art. 73º) e dívida flutuante (art. 75º).

6.1.2 – Programa de financiamento para 2001

O programa de financiamento para o ano em apreço, elaborado pelo IGCP em Novembro de 2000 e aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças por Despacho de 5.01.2001, estabeleceu as previsões que se apresentam no quadro seguinte para as necessidades de financiamento do Estado, comparadas com os valores que à data se encontravam estimados para 2000:

Quadro VI.1 – Necessidades de financiamento

(em milhões de contos)

Necessidades de financiamento	2000	2001	Variação	
	Estimativa	Previsão	Em valor	%
1. Necessidades líquidas decorrentes do Orçamento	471,7	357,7	-114,1	-24,2
Défice orçamental	531,1	494,8	-36,3	-6,8
Activos financeiros líquidos de reembolsos	23,1	-25,1	-48,1	-208,7
Regularização de situações do passado	81,2	150,0	68,8	84,7
Receitas das privatizações afectas à amortização de dívida (-)	163,6	262,0	98,4	60,2
2. Amortizações e anulações de dívida (fundada e certificados de aforro)	1.703,7	1.172,8	-530,9	-31,2
3. Necessidades brutas decorrentes do Orçamento	2.175,2	1.530,7	-644,5	-29,6
4. Necessidades do Orçamento do ano anterior a satisfazer no período complementar (+)	190,3	207,3	17,0	9,0
5. Necessidades do Orçamento a satisfazer no período complementar (-)	207,3	187,7	-19,6	-9,5
6. Necessidades de financiamento a satisfazer no ano civil	2.158,2	1.550,1	-608,1	-28,2
7. Financiamento no ano civil – Valor de encaixe	2.158,6	1.550,1	-608,5	-28,2
8. Saldo de financiamento para orçamentos seguintes	0,4	0,0	-0,4	-100,0

Fonte: IGCP (em euros)

Como se constata pela análise do quadro, as necessidades líquidas de financiamento previstas para 2001 seriam inferiores às estimadas para a execução orçamental de 2000 em cerca de 114,1 milhões de contos (-24,2%).

Por seu turno, as necessidades brutas de financiamento a satisfazer em 2001 ascenderiam a 1.550,1 milhões de contos, o que representaria uma redução de 608,1 milhões de contos (-28,2%) face às necessidades brutas estimadas para a execução do ano anterior. Das necessidades brutas previstas, cerca de 1.172,8 milhões de contos destinar-se-iam a amortizações e anulações de dívida fundada, montante que seria inferior em cerca de 530,9 milhões de contos (-31,2%) às amortizações e anulações estimadas para a execução de 2000. Cerca de 40% do serviço da dívida previsto concentrar-se-ia no primeiro trimestre do ano.

Seguidamente descrevem-se as principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento:

- Criação de uma nova série de OT com vencimento em 2011, como *benchmark* e principal componente do financiamento a efectuar em 2001, através do lançamento, em Março, por via sindicada, de uma tranche inicial de 2.000 a 2.500 milhões de euros, seguindo-se posteriormente o seu aumento, através de leilões mensais com montantes indicativos de 500 milhões de euros, até se atingir um total de 5.000 milhões de euros, no início do terceiro trimestre;

- Reabertura da série OT 2005, iniciada em 2000, para suprir as necessidades de financiamento remanescentes, no valor de 500 milhões de euros, passando esta série a ter um *outstanding* de 3.000 milhões de euros;

- Apresentação de um programa de troca de dívida ao mercado, como parte integrante da estratégia de financiamento de 2001, procedendo-se à abertura desta facilidade antes do lançamento da nova *benchmark* a 10 anos; no segundo semestre seriam retomadas as operações de troca de dívida, em alternância com os leilões de encerramento do programa de financiamento;

- Possibilidade do financiamento do programa de troca ser assegurado, consoante as necessidades, através de novas emissões das séries OT 2004 e 2005 e, também, de uma nova série de OT, no segundo semestre;

- Revisão do estatuto dos OEVT que pondere a reorganização ocorrida no mercado secundário da dívida com a criação do Mercado Especial de Dívida Pública (MEDIP)[1];

- Redenominação dos instrumentos de dívida cujo vencimento ocorra depois de 2001, aproveitando também esse ensejo para proceder à desmaterialização dos títulos de dívida

[1] O MEDIP constitui um segmento do mercado secundário que surge no contexto do desenvolvimento dos sistemas electrónicos de negociação da dívida, designados por plataformas MTS. A sua finalidade é centralizar as transacções por grosso da dívida com vista a proporcionar um espaço de negociação das OT com elevada liquidez, transparência e eficiência. A primeira experiência deste tipo de mercado data de 1988, em Itália, e apenas em 1999 um grupo de intermediários financeiros (OEVT) lançou a plataforma pan-europeia Euro-MTS destinada à negociação dos títulos mais líquidos dos soberanos da área euro. O MEDIP foi introduzido em Portugal em Julho de 2000 após a instituição, em Maio/2000 da MTS – Portugal, sociedade gestora do MEDIP, tendo como accionistas fundadores 12 OEVT. Em 2001, o MEDIP/MTS-Portugal consolidou a sua posição como espaço de negociação por grosso da dívida pública. Entretanto, o número de emitentes soberanos do euro com títulos negociados no Euro-MTS passou para dez, abrangendo a maior parte dos *benchmark* da Alemanha, França, Itália, Espanha, Bélgica, Holanda, Áustria, Finlândia, Portugal e Grécia; todos estes mercados assentam em plataformas idênticas e conectáveis entre si, tornando o espaço de negociação da dívida pública na área euro tecnologicamente integrado.

consolidada e à recompra dos instrumentos cujas condições financeiras o justifiquem ou cuja contrapartida permita aumentar a liquidez do mercado de OT;

- Revisão das propostas anteriormente apresentadas ao Governo com vista à reestruturação do instrumento certificados de aforro, relativamente ao qual se previa para o ano em apreço um volume de emissões de cerca de 2,2 mil milhões de euros.

No essencial, a estratégia de financiamento delineada para 2001 retomou as linhas de actuação seguidas em anos anteriores, tendo a implementação de um programa de troca de dívida constituído o seu principal elemento diferenciador.

6.1.3 – Programa de troca de dívida

Pelo art. 76º da LOE/2001, o IGCP ficou autorizado a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos de dívida que com esse objectivo fossem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro, a fim de melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado.

O mesmo artigo determinou ainda que as operações constariam de um programa a aprovar pelo Governo, através do Ministro das Finanças, devendo as mesmas salvaguardar os princípios e objectivos gerais da gestão da dívida pública directa do Estado, nomeadamente os consignados no art. 2º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, e respeitar o valor e equivalência de mercado dos títulos de dívida.

O programa de troca de dívida para 2001 foi elaborado pelo IGCP e aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, por Despacho de 25.01.01, tendo como principal objectivo o incremento da liquidez da dívida pública portuguesa, enquanto factor de determinação dos custos de emissão de nova dívida. Entre as justificações apresentadas para a realização deste programa figuraram as seguintes:

- A existência na dívida pública portuguesa de uma parte relativamente importante de instrumentos pouco líquidos;
- O facto de uma parte significativa das necessidades de financiamento do país serem satisfeitas por instrumentos não negociáveis em mercado secundário (certificados de aforro);
- A redução que se previa para 2001 das necessidades brutas de financiamento.

No programa foram discriminados os empréstimos sobre os quais poderiam incidir as operações de compra ou troca, fixando-se o limite das necessidades financeiras decorrentes da sua execução em 4.000 milhões de euros.

Para a sua implementação, ficou determinado que as operações de recompra se poderiam efectuar através dos seguintes modelos:

- Abertura de uma "janela de recompra", procedimento através do qual o IGCP se disponibilizava para durante um determinado período comprar certos títulos a um preço pré-definido, fixado no início de cada dia;
- Realização de um leilão de recompra, com procedimentos idênticos aos dos leilões de colocação de obrigações do Tesouro (OT), do qual resultaria a compra aos preços mais competitivos;
- Realização de um leilão de troca, idêntico ao leilão de compra, mas em que os títulos seriam "pagos" pela entrega de títulos de outra natureza;
- Negociação directa e casuística com os intermediários financeiros (negociação bilateral).

Ficou também previsto que os OEVT seriam os principais intermediários financeiros das operações e que as necessidades decorrentes da execução do programa deveriam ser financiadas através da emissão de obrigações do Tesouro (OT) sujeitas a cotação obrigatória no MEDIP.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento de 2001

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e realizados em 2001 das emissões e amortizações de dívida, expressos em valores nominais e não incluindo dívida flutuante:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de contos)

Instrumentos de dívida	Ano 2001		Variação	
	Previsto	Realizado	Em valor	%
Emissões				
OT	1.100,2	1.732,9	632,6	57,5
Certificados de Aforro	450,1	489,2	39,1	8,7
Outros instrumentos	0,0	a) 549,6	549,6	-
Total	**1.550,3**	**2.771,6**	**1.221,3**	**78,8**
Amortizações e anulações				
Amortizável moeda nacional	867,9	b) 1.190,6	322,7	37,2
Certificados de Aforro	261,4	274,4	13,0	5,0
Amortizável moeda externa	43,5	c) 88,2	44,7	102,7
Total	**1.172,8**	**1.553,2**	**380,3**	**32,4**
Emissões líquidas (emissões – amortizações)	**377,5**	**1.218,4**	**840,9**	**222,8**

a) Respeita a emissões de dívida fundada (não amortizada no próprio ano) representada por ECP em moeda nacional e estrangeira, no montante global de 436,6 milhões de contos, e também por CEDIC, no valor de 113 milhões de contos.
b) Por instrumentos de dívida, engloba OT, OTRV, MTN, *Global bonds*, *Euro bonds*, dívida assumida (em anos anteriores) e outra dívida. Inclui também amortizações de ECP em moeda nacional e de CEDIC, relativamente a dívida fundada no ano anterior, nos valores de 64,7 e 76,6 milhões de contos, respectivamente.
c) Por instrumentos de dívida, engloba 3ª conversão, MTN, dívida assumida e outra dívida de M/L prazos. Inclui também amortizações de ECP em moeda estrangeira, relativamente a dívida fundada no ano anterior, no valor 31,6 milhões de contos.

Pela análise do quadro constata-se que as emissões realizadas em 2001 excederam significativamente as previsões em cerca de 1.221,3 milhões de contos (+78,8%), tendo também as amortizações de dívida superado as previsões em cerca de 380,3 milhões de contos (+32,4%). Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de 1.218,4 milhões de contos, superou largamente, em cerca de 840,9 milhões de contos, as previsões constantes do programa de financiamento.

Importa, no entanto, referir que o limite de endividamento líquido é estabelecido na Lei do Orçamento do Estado e que, no ano em apreço, esta lei foi objecto de duas alterações, publicadas em Agosto de 2001 e Janeiro de 2002, através das quais foram aumentados, respectivamente, o limite de endividamento do Estado para financiamento de despesas com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado e o limite de endividamento líquido global directo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, sem que tais alterações tivessem dado origem a qualquer revisão do programa de financiamento.

O aumento significativo das emissões de dívida face ao inicialmente previsto decorreu fundamentalmente do acréscimo das necessidades líquidas de financiamento e também, em menor grau, do maior volume de amortizações de dívida, em consequência da execução do programa de troca de dívida, não previsto, de forma quantificada, no programa de financiamento.

Ao nível das necessidades líquidas de financiamento, os aumentos do défice orçamental e das despesas para regularização de situações de passado e, também, a diminuição das receitas das privatizações afectas à amortização de dívida[1], foram os principais componentes que contribuíram para o seu crescimento.

Para fazer face ao acréscimo das necessidades de financiamento recorreu-se sobretudo a um maior volume de emissões de obrigações do Tesouro (OT), através do aumento do número de leilões, e também à emissão de instrumentos de curto prazo, com predominância para a utilização do programa *European Commercial Paper* (ECP).

Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Emissões de Obrigações do Tesouro

Em 2001 foi criada uma nova série de obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT), a 10 anos – a "OT 5,15% Junho de 2011" –, através da qual se efectuaram emissões no valor global de 1.054,046 milhões de contos, e reabertas duas outras séries anteriormente emitidas a 5 anos – a "OT 5,25% Outubro de 2005" e a "OT 3,625% Agosto de 2004" –, através das quais se efectuaram emissões, respectivamente, de 383,058 e 295,764 milhões de contos.

No período complementar da LOE/2001, realizaram-se ainda emissões, no montante de 67,161 milhões de contos, inseridas na série "OT 5,25% Outubro de 2005" acima indicada.

[1] Dos 262 milhões de contos previstos apenas foram afectos 56 milhões de contos.

A nova OT a 10 anos foi lançada em Março, através de sindicato, com um montante inicial de 2.000 milhões de euros, tendo a realização posterior de leilões mensais, até Agosto, permitido que a série adquirisse o estatuto de *benchmark* de referência na área do euro[1].

Em ligação com o programa de recompras, a série "OT 3,625% Agosto de 2004" foi reaberta em Junho, através de leilão, tendo a realização de um outro leilão, em Julho, permitido que a série atingisse um *outstanding* de 5.000 milhões de euros, passando também a integrar o grupo de títulos *benchmark* na área do euro.

A série "OT 5,25% Outubro de 2005" foi reaberta através de um leilão realizado em Fevereiro, ao qual se seguiram, posteriormente, dois outros, em Outubro e Novembro, para satisfação do acréscimo das necessidades brutas de financiamento face ao inicialmente previsto, tendo a realização ainda de um outro leilão, já no início de 2002, conduzido a que a série atingisse o limiar de 5.000 milhões de euros, passando, tal como as anteriores, a ser transaccionada em mercado secundário, com regras de *market-making,* na plataforma Euro-MTS.

O volume total das emissões de OT realizadas em 2001 (1.732,9 milhões de contos) excedeu as previsões constantes do programa de financiamento em cerca de 632,6 milhões de contos (+57,5%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos deste conjunto de emissões:

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LO/2001

(em milhões de contos)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 5,25% - Outubro de 2005	RCM n.º 13/2001, de 01.02.01 (DR, I-B, de 13.02)	OEVT, OMP e Sindicatos bancários	a) 1.904,579	b) 450,219
OT 5,15% - Junho de 2011	Despacho n.º 23 644/2001 (2ª série) do MF, de 26.09.01 (DR, II, de 21.11)			1.054,046
OT 3,625% - Agosto de 2004	RCM n.º 3/2002, de 13.12.01 (DR, I-B, de 05.01)			295,764
Total			**1.904,579**	**1.800,029**

a) Valor equivalente ao limite para a emissão de OT, estabelecido em 9.500 milhões de euros pela RCM n.º 3/2002.
b) Engloba 67,161 milhões de contos de emissões realizadas no início de 2002 ao abrigo da LOE/2001.

As emissões foram inicialmente autorizadas pela RCM n.º 13/2001, de 13 de Fevereiro, que estabeleceu o limite máximo de 9.000 milhões de euros (1.804,338 milhões de contos), o qual foi, posteriormente, reduzido pelo Despacho n.º 23 644/2001, de 21 de Novembro, para 8.700 milhões de euros (1.744,193 milhões de contos), com contrapartida no aumento do limite para a emissão da restante dívida fundada. Aquela Resolução foi ainda, posteriormente, alterada pela RCM n.º 3/2002, de 5 de Janeiro, que veio fixar o limite máximo das emissões de obrigações do Tesouro em 9.500 milhões de euros (1.904,579 milhões de contos), aumentando, também, novamente, o limite para as emissões da restante dívida fundada.

[1] As obrigações são admitidas à negociação no mercado Euro-MTS quando as respectivas emissões atingem o limite de 5.000 milhões de euros.

No preâmbulo daquela última Resolução justificou-se a alteração em causa com a necessidade de adequar os limites em causa às alterações introduzidas no Orçamento do Estado e ao aumento das amortizações de dívida, efectuadas em execução do programa de troca previsto no art. 76º da LOE/2001.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a 489,165 milhões de contos, montante que inclui 133,882 milhões de contos relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, da capitalização dos juros.

O encaixe das emissões efectuadas no decurso de 2001 ascendeu assim a 355,283 milhões de contos, valor que, comparado com os 365,097 milhões de contos registados no ano anterior, representa uma diminuição de 3%. As amortizações de 2001, no montante de 274,434 milhões de contos, registaram um aumento de 14% relativamente às observadas no ano anterior, que se situaram em 239,695 milhões de contos.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento, que já incluíam a capitalização de juros, as emissões de certificados de aforro realizadas em 2001 excederam as previsões em cerca de 39,1 milhões de contos.

Pela RCM n.º 13/2001, de 13 de Fevereiro, foi estabelecido em 2.500 milhões de euros (501,205 milhões de contos) o limite máximo para a emissão de certificados de aforro ao abrigo da LOE/2001, tendo as emissões efectuadas ao abrigo desta norma, com capitalização de juros incluída, se situado em 465,165 milhões de contos, em virtude de no período complementar da LOE do ano anterior se terem registado emissões no valor de 24 milhões de contos.

6.2.1.3 – Empréstimos de curto prazo em moeda nacional

Em 2001, no âmbito do programa *Euro Commercial Paper* (ECP) multidivisas, iniciado em 1995, com um montante máximo de *outstanding* de USD 2.000 milhões, procedeu-se à emissão de 7 empréstimos em moeda nacional, no montante total de 223,92 milhões de contos, valor que reflecte um aumento significativo relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que ascenderam a 64,713 milhões de contos. As amortizações efectuadas, no montante de 124,626 milhões de contos, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situava no valor das emissões desse ano, e sobre parte das emissões do próprio ano, no valor de 59,913 milhões de contos.

No que respeita aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), criados pela RCM n.º 71/99, de 15 de Julho, como forma de dirigir directamente as disponibilidades financeiras existentes no sector público administrativo para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões acumuladas no ano em apreço ascenderam a 500,051 milhões de contos, distribuídas por subscrições de numerosas entidades do sector público administrativo, na sua maior parte por prazos iguais ou inferiores a 3 meses, representando um aumento significativo relativamente às emissões do ano anterior, que se cifraram em 89,762 milhões de contos. As amortizações efectuadas atingiram 463,705 milhões de contos, nas quais se incluíram 76,585 milhões de contos de saldo em dívida no final do ano anterior, pelo que no final de 2001 o saldo em dívida se situava em 112,931 milhões de contos.

Quanto a empréstimos para fazer face a necessidades de tesouraria de muito curto prazo, há a registar a contratação, em Setembro de 2000, de duas novas linhas de crédito *stand-by* com três bancos nacionais, nos montantes de 150 e 100 milhões de euros, em substituição de uma outra, contratada anteriormente em 1997. Sobre estas duas novas linhas, foi efectuado, em Abril de 2001, um saque pelo prazo de 10 dias, no montante total de 20,048 milhões de contos (100 milhões de euros), para fazer face a necessidades de tesouraria do Estado.

De referir ainda que em 2001, tal como aconteceu no ano anterior, não se efectuou qualquer emissão de Bilhetes do Tesouro.

6.2.1.4 – Emissões em moeda estrangeira

No âmbito do programa ECP referido no anterior ponto 6.2.1.3, procedeu-se à emissão de 32 empréstimos de curto prazo em moeda estrangeira, maioritariamente em USD, no montante global de 514,188 milhões de contos, valor que representa um aumento significativo relativamente às emissões realizadas no ano anterior, que ascenderam a 34,566 milhões de contos.

Essas emissões foram complementadas com a contratação de operações de *swap* de moeda, para cobertura do risco de câmbio, que, em termos últimos, converteram os financiamentos em causa em financiamentos efectivos em euros.

Parte considerável daquelas emissões de ECP, no montante de 241,566 milhões de contos, foi objecto de amortização no decurso do próprio ano, assumindo a natureza de financiamento intra-anual. O total de amortizações efectuadas em 2001 ascendeu a 263,978 milhões de contos.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida

No âmbito do programa de troca de dívida, o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de 324,322 milhões de contos, abrangendo dívida representada por *Eurobonds* e *Globalbonds*, obrigações do Tesouro de reduzida dimensão ou com cupões muito superiores às *yields* de mercado, obrigações do Tesouro próximas da maturidade e outros títulos de dívida.

As recompras de dívida foram realizadas por intermédio de OEVT, através de operações públicas nas modalidades de janela de recompra e de leilão e também através de negociação bilateral.

Em Fevereiro, procedeu-se à abertura de uma janela de recompra através da qual foram recomprados 100,614 milhões de contos de *Eurobonds* e *Globalbonds*, tendo, posteriormente, em Junho, sido aberta uma nova janela, com a qual se recompraram 25,592 milhões de contos de três séries de obrigações do Tesouro – as "OT 10,625% Junho de 2003", "OT 11,875% Fevereiro de 2005" e "OT 8,875% Janeiro de 2004" - , com cupões desalinhados das *yields* de mercado. Em Abril, realizou-se um leilão de recompra de uma outra série de obrigações do Tesouro – a "OT 5,75% Março de 2002" -, próxima da maturidade, através do qual foram recomprados 59,744 milhões de contos do seu *outstanding.*

Ao longo do ano, complementando, em alguns casos, as operações públicas de recompra, foram também efectuadas recompras bilaterais de dívida, envolvendo as acima referidas *Eurobonds* e séries de OT, bem como as séries "OT 9,5% Fevereiro de 2006" e "OTRV Julho de 2001", no valor global de 67,486 milhões de contos.

Através do exercício de cláusulas de pré-pagamento de diversos empréstimos denominados em moeda nacional e em moeda estrangeira, relativos, na sua maior parte, a dívida assumida em anos anteriores, foram ainda realizadas amortizações antecipadas, no montante total de 70,886 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra realizadas em 2001, incluindo as relativas a amortizações antecipadas de dívida:

Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de contos)

Instrumentos de dívida	V. recomprados/ amortizados antecipadamente (valor nominal)	Prémios (+)/ descontos (-) de reembolso	V. recomprados/ amortizados antecipadamente (valor de custo)
Recompras			
OT	139,805	6,927	146,731
OTRV	a) 9,611	-0,004	9,607
Euro bonds (moeda nacional)	51,608	2,497	54,105
Global bonds (moeda nacional)	52,412	3,192	55,605
Subtotal	**253,436**	**12,612**	**266,048**
Amortizações antecipadas			
Dívida assumida (moeda nacional)	b) 53,721	c) 3,340	57,061
Outra dívida (moeda nacional)	d) 2,843	0,000	2,843
Dívida assumida (moeda estrangeira)	e) 14,322	2,118	16,440
Subtotal	**70,886**	**5,458**	**76,344**
Total	**324,322**	**18,070**	**342,392**

a) Não engloba a amortização antecipada de 22,755 milhões de contos, relativa a títulos que pertenciam à carteira do FRDP.

b) Engloba 34,367 e 0,110 milhões de contos pelo reembolso antecipado, respectivamente, de 29 empréstimos do BEI-Banco Europeu do Investimento e de 1 empréstimo do KFW-Kreditanstalf fur Wiederaufbau, e ainda 19,244 milhões de contos pelo exercício de *call options* de 3 empréstimos FRN-*Floating Rate Notes*.

c) Engloba 3,312 milhões de contos pelo reembolso antecipado dos empréstimos do BEI e 0,028 milhões de contos pelo exercício de *call options* dos empréstimos FRN-*Floating Rate Notes*.

d) Respeita ao reembolso antecipado de 7 empréstimos do KFW.

e) Respeita ao reembolso antecipado de 10 empréstimos do BEI.

Os prémios de reembolso suportados com as recompras e amortizações antecipadas de dívida decorreram do facto dos títulos terem apresentado, de forma geral, cupões mais elevados do que as *yields* correntes do mercado.

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

Registaram-se no decurso do ano anulações nos termos do n.º 5 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, de títulos de dívida consolidada, no montante de 197 milhares de contos, bem como uma diminuição, no valor de 39 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.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1997 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2001 as emissões deste empréstimo, no montante global de 10,431 milhões de contos, efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 Setembro. À semelhança do ocorrido nos últimos anos, as emissões foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação da República em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, no montante de 435,907 milhares de contos, a favor das seguintes entidades:

(em contos)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	142.091
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	245.690
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	48.126
Total	**435.907**

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu 2,421 milhões de contos, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de 2,237 milhões de contos.

No início do ano em apreço, as promissórias nas ordens interna e externa foram reestruturadas, procedendo-se ao registo, em termos de movimento de dívida, de outras diminuições com contrapartida em outros aumentos, tendo sido nulo o efeito final no valor da dívida.

6.2.3.4 – Dívida assumida

Em 2001, o Governo assumiu passivos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores no montante de 24 milhões de contos, tendo os respectivos empréstimos passado a integrar o stock da dívida directa do Estado. No final do ano, procedeu-se à amortização de um desses empréstimos, no valor de 51,273 milhares de contos, permanecendo em stock o valor remanescente. Estas operações serão objecto de análise detalhada no ponto 6.6.

O total das amortizações efectuadas em 2001, decorrentes das assunções de passivos realizadas em anos anteriores e da operação acima indicada, ascendeu a 81,337 milhões de contos, dos quais 11,605 milhões de contos foram liquidados pelo FRDP, como aplicação de receitas de privatizações.

6.2.3.5 – Redenominação da dívida

Como foi referido nos Pareceres dos anos anteriores, 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. 14º 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 seria redenominado até àquela data, em condições a definir pelo Ministro das Finanças (n.º 5 do art. 14º)[1].

Através das Portarias n.º 1 374/2001 (2ª série), de 8 de Agosto, e n.º 1 180/2001, de 11 de Outubro, foram definidas as condições concretas para a redenominação dos restantes valores mobiliários representativos da dívida pública directa do Estado que ainda se encontravam por redenominar, bem como dos certificados de aforro, certificados de renda perpétua, certificados de renda vitalícia e CEDIC.

No ano em apreço, foram objecto de redenominação diversos empréstimos representativos de dívida assumida em anos anteriores e de outra dívida fundada, bem como uma linha de obrigações do Tesouro (OT) não redenominada anteriormente ao abrigo da Portaria n.º 1004-A/98, de 27 de Novembro, por não estar admitida à cotação em qualquer mercado regulamentado, e também os certificados de aforro, os títulos de dívida consolidada e as promissórias que no início do ano ainda se encontravam por redenominar.

As operações efectuadas implicaram ligeiros ajustamentos no valor da dívida representada por títulos de dívida consolidada e por certificados de aforro, resultantes de arredondamentos, que se situaram, respectivamente, em aumentos líquidos de 115,4 e 581,9 contos.

Alguns dos empréstimos que no final de 2001 integravam o stock de dívida directa do Estado não foram objecto de redenominação, pelo que, após o final do ano, continuaram a manter-se nas suas moedas originais, mas com os pagamentos subsequentes a serem efectuados em euros.

Ficaram naquela situação quatro empréstimos MTN, denominados em francos belgas, florins holandeses e dracmas gregas e sujeitos à lei de Nova Iorque, um empréstimo FRN-*Floating Rates Notes (Schuldshein)*, denominado em marcos alemães e sujeito lei alemã, e também o empréstimo relativo ao Fundo de Investimento Imobiliário Fechado "Margueira Capital", denominado em escudos e integrado no stock de dívida do Estado em 1997 como dívida assumida da Lisnave.

6.3 – Evolução da dívida

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações de dívida ocorridas em 2001, por tipo de empréstimos, estando os saldos e variações expressos ao valor nominal[2]:

[1] Cfr. DR, II Série, 2º suplemento, de 26 de Fevereiro de 1999.

[2] De notar que o movimento da dívida directa do Estado no ano em apreço, retratado no mapa 5.2 da CGE/2001, passou a estar expresso ao valor nominal, deixando de evidenciar os prémios e descontos referentes às amortizações.

Quadro VI.5 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31/12/00	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/01	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	**12.477,765**	**2.976,918**	**41,814**	**3.018,732**	**1.942,566**	**14,588**	**1.957,154**	**13.539,343**	**1.061,578**	**8,5**
Consolidada	3,774	-	-	-	-	(a) 0,236	0,236	3,538	-0,236	-6,3
OT – Nacionalizações e expropriações	-	10,431	-	10,431	10,431	-	10,431	-	-	-
OT	6.995,522	1.732,867	-	1.732,867	395,752	-	395,752	8.332,637	1.337,115	19,1
OTRV	880,985	-	-	-	(b) 280,635	-	280,635	600,350	-280,635	-31,9
MTN	107,481	-	(c) 5,884	5,884	10,251	-	10,251	103,114	-4,367	-4,1
Global bonds	333,741	-	-	-	52,412	-	52,412	281,329	-52,412	-15,7
Euro bonds	531,153	-	-	-	51,608	-	51,608	479,545	-51,608	-9,7
Certificados de Aforro	2.741,069	(d) 489,165	-	489,165	274,434	-	274,434	2.955,800	214,731	7,8
Linhas de crédito	-	20,048	-	20,048	20,048	-	20,048	-	-	-
CEDIC	76,585	500,051	-	500,051	463,705	-	463,705	112,931	36,346	47,5
ECP	64,713	223,920	-	223,920	(e) 124,626	-	124,626	164,007	99,294	153,4
Empréstimo BEI	249,774	-	-	-	-	-	-	249,774	-	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	11,930	0,436	(f) 11,930	12,366	-	(g) 14,351	14,351	9,945	-1,985	-16,6
Dívida assumida	156,678	-	(h) 24,000	24,000	(i) 66,280	-	66,280	114,398	-42,280	-27,0
Outra	324,360	-	-	-	(j) 192,384	-	192,384	131,976	-192,384	-59,3
Dívida em moeda estrangeira	**789,178**	**514,188**	**46,966**	**561,154**	**320,502**	**44,010**	**364,512**	**985,820**	**196,642**	**24,9**
3ª Conversão 1902	0,029	-	(l) 0,001	0,001	0,030	-	0,030	0,000	-0,029	-100,0
MTN	311,880	-	(l) 12,987	12,987	34,955	(m) 10,278	45,233	279,634	-32,246	-10,3
ECP	31,965	514,188	(l) 8,725	522,913	(n) 263,978	(l) 11,970	275,947	278,931	246,966	772,6
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	9,894	-	(o) 10,362	10,362	-	(p) 12,131	12,131	8,125	-1,769	-17,9
Dívida assumida	14,966	-	(l) 0,167	0,167	(q) 15,057	(l) 0,056	15,113	0,020	-14,946	-99,9
Outra M/L prazos	420,445	-	(l) 14,724	14,724	6,483	(l) 9,576	16,059	419,110	-1,335	-0,3
Total	**13.266,943**	**3.491,106**	**88,780**	**3.579,886**	**2.263,068**	**58,598**	**2.321,666**	**14.525,163**	**1.258,220**	**9,5**

a) Deste montante 0,197 milhões de contos respeitam a anulações de dívida efectuadas pelo FRDP, dos quais 0,165 milhões de contos com receitas das privatizações, e 0,039 milhões de contos a diminuição resultante da variação da taxa legal para a determinação do valor actual da renda perpétua.
b) Inclui 2,873 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
c) Transferência de empréstimo denominado em dracmas gregras (GRD) para dívida em moeda nacional.
d) Inclui juros capitalizados no valor de 133,882 milhões de contos. O valor de juros capitalizados engloba 582 contos pelo ajustamento ao stock de dívida provocado pela redenominação dos certificados de aforro, efectuada em 26.10.01.
e) Inclui 4,970 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
f) Valores relacionados com a reestruturação/redenominação de promissórias.
g) Deste montante 2,421 milhões de contos referem-se ao resgate de promissórias e 11,930 milhões de contos relacionam-se com a reestruturação/redenominação de promissórias.
h) Assunção passivos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores ao abrigo da alínea c) do art.º 62º da LOE/2001.
i) Inclui 8,251 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
j) Inclui 3,273 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
l) Diferenças de câmbio.
m) Deste montante 4,394 milhões de contos referem-se a diferenças de câmbio e 5,884 milhões de contos correspondem à transferência de empréstimo denominado em GRD para dívida em moeda nacional.
n) Inclui 31,474 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
o) Deste montante 0,468 milhões de contos referem-se a diferenças de câmbio e 9,894 milhões de contos relacionam-se com a reestruturação de promissórias.
p) Deste montante 2,237 milhões de contos respeitam ao resgate de promissórias e 9,894 milhões de contos relacionam-se com a reestruturação de promissórias.
q) Inclui 3,354 milhões de contos amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.

Em 2001, verificou-se um aumento do endividamento global de 1.258,220 milhões de contos (+9,5%), valor que representa quase o dobro do acréscimo de endividamento registado no ano anterior, que se situara em 645,387 milhões de contos (+5,1%).

Ambas as dívidas, denominadas em moeda nacional e em moeda estrangeira, registaram aumentos que se situaram, respectivamente, em 1.061,578 milhões de contos (+8,5%) e 196,642 milhões de contos (+24,9%), em consequência, no essencial, do excesso das emissões sobre as amortizações.

No aumento da dívida denominada em moeda nacional, destaca-se o contributo preponderante da representada por obrigações do Tesouro (OT), onde o acréscimo de dívida se situou em 1.337,115 milhões de contos (+19,1%). No ano anterior, o aumento de dívida representada por OT tinha atingido 645,791 milhões de contos (+10,2%).

Relativamente ao acréscimo da dívida em moeda estrangeira, resultou do elevado valor das emissões de *Euro Commercial Paper* (ECP), - únicas emissões efectuadas em moeda estrangeira - as quais, conjuntamente com as amortizações e diferenças de câmbio registadas, equivaleram a um aumento de dívida em 246,966 milhões de contos. No ano anterior, a dívida em moeda estrangeira representada por ECP tinha registado uma diminuição de 26,322 milhões de contos.

No final de 2001, as obrigações do Tesouro (OT) representavam 57,4% do total da dívida directa do Estado e 75,8% da dívida de médio/longo prazo, os certificados de aforro representavam 20,3% do total da dívida e a dívida ECP, denominada em moeda nacional e estrangeira, representava 3%, mantendo-se, no essencial, ainda que com reforço do peso das OT e ECP, a composição do financiamento por instrumentos de dívida verificada no ano anterior.

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	
	2000	2001	Valor	%
Aumentos				
Emissões	**2.244,926**	**3.491,106**	**1.246,180**	**55,5**
Empréstimos de médio e longo prazo	1.544,203	1.743,298	199,095	12,9
Certificados de Aforro	475,585	489,165	13,580	2,9
Empréstimos de curto prazo	209,483	1.258,207	1.048,724	500,6
Emissão de promissórias	15,655	0,436	-15,219	-97,2
Outros aumentos	**75,456**	**24,000**	**-51,456**	**-68,2**
Dívida assumida	75,442	24,000	-51,442	-68,2
Outros	(a) 0,014	0,000	-0,014	-100,0
Diminuições				
Amortizações	**1.709,359**	**2.263,068**	**553,709**	**32,4**
Orçamento do Estado	1.559,572	2.208,873	649,301	41,6
Fundo de Regularização da Dívida Pública	147,307	54,195	-93,112	-63,2
Operações de tesouraria - Dívida assumida	2,480	0,000	-2,480	-100,0
Outras diminuições	**4,101**	**4,894**	**0,793**	**19,3**
Anulações	0,107	0,197	0,090	84,1
Resgate de promissórias	3,782	4,658	0,876	23,2
Outras	(b) 0,212	(c) 0,039	-0,173	-81,6
Outras variações líquidas	**38,465**	**11,076**	**-27,389**	**-71,2**
Redenominação/reestruturação da dívida	0,000	0,000	0,000	0,0
Diferenças de câmbio líquidas	38,465	11,076	-27,389	-71,2
Variação da dívida	**645,387**	**1.258,220**	**612,833**	**95,0**

(a) Prémios de amortização.
(b) Engloba 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, e um desconto de amortização de 0,183 milhões de contos.
(c) Resultante da variação da taxa legal que serve para a determinação do valor actual da renda perpétua.

Pela análise do quadro, verifica-se que relativamente ao ano anterior se registou um aumento significativo das emissões, no valor de 1.246,180 milhões de contos (+55,5%), para o qual contribuíram, essencialmente, as emissões de empréstimos de curto prazo, representados por ECP e

por CEDIC. Nas emissões de empréstimos de longo prazo, representadas quase exclusivamente por obrigações do Tesouro (OT), observou-se um aumento de 199,095 milhões de contos (+12,9%), relativamente ao ano anterior.

No que respeita às amortizações, verificou-se um aumento de 553,709 milhões de contos (+32,4%), relativamente ao ano anterior, em consequência, fundamentalmente, do maior volume de amortizações de instrumentos de curto prazo (ECP e CEDIC), da amortização de obrigações do Tesouro a taxa variável (OTRV) e de outros empréstimos em moeda nacional e, ainda, da amortização antecipada de empréstimos de médio e longo prazo abrangidos no programa de trocas. Em sentido contrário, as amortizações de obrigações do Tesouro (OT), no montante de 395,752 milhões de contos, registaram uma diminuição significativa relativamente às observadas no ano anterior, que ascenderam a 892,645 milhões de contos.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2001 ascendeu a 2.281,138 milhões de contos, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de 2.263,068 milhões de contos acrescido do valor líquido de 18,070 milhões de contos resultante dos prémios de reembolso pagos pela amortização antecipada dos empréstimos incluídos no programa de trocas, conforme referido anteriormente no ponto 6.2.2.

De acordo com os registos do IGCP, as amortizações efectuadas pelo FRDP com a utilização de receitas das privatizações ascenderam, a valores de custo, a 56,079 milhões de contos, situando-se as mesmas amortizações, a valores nominais, em 54,195 milhões de contos.

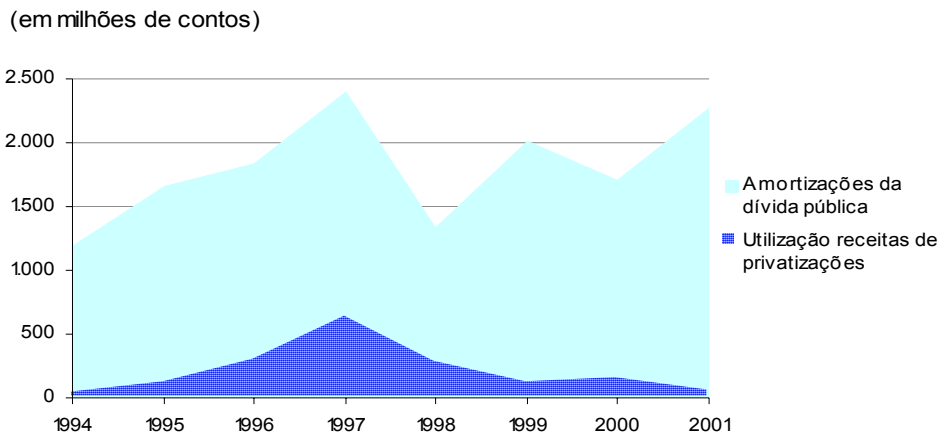
Na análise daquelas verbas despendidas pelo FRDP, apurou-se que o acréscimo de valores de custo resultou do pagamento de prémios de reembolso, ou de parte dos seus valores, no montante total líquido de 1,750 milhões, pela amortização antecipada de alguns dos empréstimos incluídos no programa de troca de dívida atrás referido, bem como da liquidação na maturidade de uma parte dos fluxos de dois *swaps* primários de moeda, no montante total de 0,134 milhões de contos, associados a dois empréstimos ECP denominados em USD.

Tal procedimento, de destinar ou afectar verbas do FRDP, não à amortização propriamente dita dos empréstimos que integram a dívida directa do Estado, mas à liquidação de fluxos relacionados com *swaps,* ainda que de natureza primária, com os fluxos a assumirem características de movimentos de capital, não se afigura consentâneo com as disposições legais que regulam a aplicação das receitas das privatizações.

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução das amortizações globais (a valores de custo) e das que foram efectuadas através do FRDP com receitas das privatizações[1], exceptuando as efectuadas com Bilhetes do Tesouro por via orçamental e por operações de tesouraria:

[1] Considerando-se, relativamente ao ano em apreço, um valor total de amortizações de 55,945 milhões de contos, montante que equivale ao valor de custo da amortização de dívida propriamente dita, isto é, sem incluir os fluxos relacionados com *swaps.*

Gráfico VI.1 – Evolução das receitas provenientes das privatizações



Fonte: Pareceres da Conta Geral do Estado

Pela sua análise, constata-se a diminuição progressiva, registada desde 1998, das amortizações de dívida pública efectuadas com receitas das privatizações, em contraponto ao verificado entre 1994 e 1997, altura em que estas receitas sustentaram parte do crescimento das amortizações globais de dívida. Em 2001, as amortizações efectuadas pelo FRDP, no montante de 55,945 milhões de contos, sofreram uma diminuição de 91,362 milhões de contos (-62%), relativamente às observadas no ano anterior.

Quanto às diferenças de câmbio registadas, respeitaram, na sua grande maioria, como a seguir se indica, à depreciação do escudo/euro face ao dólar americano (5,6%) e, em sentido contrário, à apreciação do escudo/euro face ao iene (7,3%), que compensou parcialmente as diferenças desfavoráveis.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas, bem como a apreciação/depreciação que as diferentes divisas registaram em relação ao euro no ano em apreço.

Quadro VI.6 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões)

Moedas	2000			2001			Apreciação/ depreciação (%) em relação ao Euro de 31.12.00 a 31.12.01
	Euros	Contos	Estrutura (%)	Euros	Contos	Estrutura (%)	
USD	2 576,987	516,640	65,5	3 783,443	758,512	76,9	+5,6
JPY	967,547	193,976	24,6	867,077	173,833	17,6	-7,3
GBP	240,488	48,214	6,1	246,508	49,420	5,0	+2,6
CHF	121,927	24,444	3,1	20,197	4,049	0,4	+2,7
GRD	29,347	5,883	0,7	-	-	-	-
ZAR	0,107	0,021	0,0	0,024	0,006	0,0	-32,5
Total	**3 936,403**	**789,178**	**100,0**	**4 917,249**	**985,820**	**100,0**	

Cotações: Fonte BP

De salientar a predominância da dívida denominada em dólares americanos (USD) e em ienes (JPY), que, no final de 2001, representavam, respectivamente 76,9% e 17,6% do total da dívida denominada em moeda estrangeira.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o art. 73º da LOE/2001, 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 as operações de *swap* realizadas:

Quadro VI.7 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas

(em milhões)

Moedas	Dívida em 31/12/00 após swaps			Dívida em 31/12/01 após swaps		
	Euros	Contos	Estrutura (%)	Euros	Contos	Estrutura (%)
Moedas Euro	64 305,202	12 892,035	97,7	71 561,479	14 346,788	99,4
Moedas não Euro	1 517,428	304,217	2,3	459,932	92,208	0,6
USD	887,585	177,945	1,3	261,373	52,401	0,4
JPY	252,059	50,533	0,4	-1,951	-0,391	0,0
GBP	240,526	48,221	0,4	184,881	37,065	0,3
CHF	137,151	27,497	0,2	15,605	3,128	0,0
ZAR	0,107	0,021	0,0	0,024	0,005	0,0
Total	**65 822,630**	**13 196,252**	**100,0**	**72 021,411**	**14 438,996**	**100,0**

Fonte: IGCP
(*) Incluindo promissórias

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2001, uma vez que a dívida em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio, através de operações *swap,* não ultrapassou 0,6% do total.

Relativamente ao limite para o aumento do endividamento do Estado, o art. 70º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de 493,6 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, limite esse que foi posteriormente aumentado para 940 milhões de contos, pela Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro (+90,4%).

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2001 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no art. 72º, n.º 2, da LOE, que determina, para efeitos do limite em causa, a não consideração destas amortizações no cômputo das realizadas durante o ano, o que equivale a adicionar as mesmas ao acréscimo de endividamento.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2001, uma vez que tais emissões, efectuadas ao abrigo da LOE/2001, ocorreram já

no início de 2002, bem como o endividamento dos fundos e serviços autónomos, em consequência do referido no art. 70º da LOE.

No âmbito dos trabalhos preparatórios do parecer sobre a Conta Geral do Estado realizaram-se diligências no sentido de confirmar os valores relativos ao endividamento dos Fundos e Serviços Autónomos constantes daquela Conta. A análise dos elementos solicitados aos organismos autónomos evidenciou que o aumento do endividamento desses organismos durante o ano de 2001 foi de 8,5 milhões de contos, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro VI.8 – Endividamento dos fundos e serviços autónomos

(em contos)

Entidades	Montantes
Empréstimos obtidos	
CGA	33 148 137
INGA	136 735 230
INH	2 540 098
Total	**172 423 465**
Amortizações	
IGAPHE	50 000
CGA	33 148 137
IFADAP	175 000
INGA	126 970 000
CP PSP	2 328
INH	3 564 997
Total	**163 910 462**
Acréscimo	**8 513 003**

A divergência para o valor de 8,7 milhões de contos constante dos quadros 1.4.5.7.A - "Acréscimo do Endividamento Líquido Directo" e 1.5.1.A "Composição do saldo global do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos" da CGE resulta, no essencial, da amortização de um empréstimo, efectuada pelo IFADAP, ter sido contabilizada, nos termos do n.º 3 da RCM n.º 10/97 (2.ª série), de 13 de Fevereiro, na rubrica 07.01.03 - "Edifícios" e não em rubrica do agrupamento 10 - "Passivos Financeiros" e, nessa medida, não ter sido comunicada à DGO.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2001 deverá também ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2000, uma vez que as mesmas, tendo integrado o stock da dívida em 2001, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior.

Deverão ainda ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumento da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria ou de disposições específicas da LOE, enquadrando-se no primeiro caso as emissões de "Obrigações do Tesouro – Nacionalizações e Expropriações" e a emissão líquida de promissórias e, no segundo, 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. 63º.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela LOE, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro atrás apresentado:

(em milhões de contos)

1. Acréscimo do endividamento em 2001		**1 258,2**
2. A acrescer:		**134,3**
Endividamento no período complementar de 2001	67,2	
Operações de redução dívida efectuadas pelo FRDP:	54,4	
Amortizações	54,2	
Anulações	0,2	
Acréscimo de endividamento dos FSA	8,5	
Valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais	4,2	
3. A deduzir:		**515,6**
Emissões efectuadas no período complementar 2000	103,2	
Variações cambiais líquidas desfavoráveis	11,1	
Dívida emitida para financiamento de assunção passivos e regularização de responsabilidades	366,9	
Emissões de OT - Nacionalizações e Expropriações	10,4	
Dívida assumida (valores não liquidados no ano)	23,9	
Acréscimo de endividamento destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		**876,9**

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 940 milhões de contos estabelecido no art. 70º da LOE/2001, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir, relativamente à CGE/2001, que o valor indicado no "Quadro 1.4.5.7.A-Acréscimo do Endividamento Líquido Directo", como amortizações efectuadas pelo FRDP, se encontra incorrecto, uma vez que as amortizações em causa, valorizadas ao valor nominal da dívida amortizada, tal como referenciado, ascenderam a 54,2 milhões de contos e não a 56,2 milhões de contos[1]. De igual modo, o montante indicado para o valor líquido de promissórias a favor de instituições internacionais também se encontra incorrecto, dado que o valor em causa ascendeu a 4,2 milhões de contos[2] e não a 3,8 milhões de contos[3].

Saliente-se ainda que, no referido quadro, a DGO considerou as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, o que não se afigura consentâneo com o disposto no art. 70º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Por outro lado, continua-se a considerar a progressão do valor dos certificados de aforro que, a partir de 2000, passou a ter expressão orçamental quer do lado da despesa quer como produto de emissão, pelo que tal valor deverá ser considerado como integrando o acréscimo do endividamento.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.4 e os anteriores, a DGO e o IGCP comunicaram não terem quaisquer comentários a fazer.

[1] Montante que corresponderá, aproximadamente, ao valor de custo das amortizações efectuadas pelo FRDP.

[2] Valor negativo, sendo por isso a acrescer à variação do stock da dívida total do Estado, equivalendo à diferença entre as emissões (0,436 milhões de contos) e os resgates (4,658 milhões de contos) de promissórias.

[3] Valor equivalente à variação do stock de promissórias, englobando, por isso, diferenças de câmbio.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

Tendo em conta as conclusões da auditoria realizada no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000, a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2001 foi novamente objecto de uma auditoria, que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse âmbito, em termos dos fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como a averiguação, sobre algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas internas estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes operações:

- Todas as emissões de obrigações do Tesouro (OT) realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento para 2001, abrangendo a nova OT lançada a 10 anos e as OT 2005 e OT 2004 reabertas no ano, atendendo ao facto de as mesmas constituírem o principal instrumento de financiamento utilizado pela República;
- Todas as operações de *swap* contratadas em 2001, incluindo fecho de posições, que incidiram sobre as OT emitidas no ano, bem como as que foram contratadas tendo como activo subjacente o stock de certificados de aforro, por ter sido o primeiro ano em que se realizou este tipo de operação;
- três operações de reporte (Repos) sobre OT, num universo de nove, abrangendo as operações realizadas no ano de montante mais elevado;
- Operações executadas no âmbito do programa de troca de dívida para 2001, abrangendo 6 empréstimos de valor mais significativo ao nível das diversas modalidades utilizadas para recompra e amortização antecipada, num universo de 62 empréstimos.

Procedeu-se também à análise das alterações introduzidas no final do ano nas Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP[1], bem como dos riscos e dos custos associados à dívida pública, comparando-se os valores assumidos em 2001 pela carteira real com os correspondentes para a carteira de referência.

Refira-se que, no âmbito do contraditório, o IGCP comunicou que o presente ponto 6.5 não lhe merecia qualquer reparo.

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

Estas Orientações definiram uma estratégia de financiamento de convergência, a aplicar no período de 2000 a 2002, que concretizava, para cada um dos anos, os instrumentos de financiamento a usar na construção da carteira de referência, e respectivas percentagens de utilização em relação às necessidades de financiamento do Estado, de forma a acelerar naquele período o processo de convergência dessa carteira para a carteira de referência estabelecida como óptima *(benchmark)*.

[1] As quais já tinham sido objecto de referência no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000 (cfr. ponto 6.5.2 deste Parecer).

Contudo, a revisão substancial das necessidades líquidas de financiamento do Estado verificada em 2001 conduziu a que a carteira de referência no final do ano, resultante da aplicação daquela estratégia de convergência, se afastasse ainda mais, em vez de convergir, da carteira de referência óptima, pondo em causa toda a trajectória futura de aproximação a esta carteira e implicando também um agravamento do risco de financiamento na maturidade de 10 anos.

Como o próprio IGCP reconheceu na proposta de alteração das Orientações que submeteu à tutela, tratou-se de um problema de metodologia na implementação do *benchmark*[1] que não foi devidamente equacionado na altura em que foram realizados os estudos iniciais em 1998 e, posteriormente, em 2000, quando se procedeu à sua revisão, e que, a persistir, conduziria a que a gestão da dívida pública passasse a ter como guia um *benchmark* que já não seria o óptimo e que, face à previsão das necessidades líquidas de financiamento do Estado para 2002, tenderia a afastar-se cada vez mais da carteira de referência óptima e, portanto, dos objectivos de custo e risco estabelecidos para a carteira de dívida do Estado.

Consequentemente, para corrigir este problema, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, sob proposta do IGCP, aprovou, por Despacho de 19.12.01, os novos termos das Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP, acarretando as seguintes alterações a introduzir em 2002:

- Tomar como carteira de referência de partida para 2002 não a que resulta da estratégia de financiamento de convergência aprovada nas Orientações para 2001 mas a que seria a óptima tendo em conta as necessidades de financiamento do Estado efectivamente verificadas no ano;
- Alterar a estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* para 2002 de forma a reflectir as necessidades efectivas de financiamento verificadas em 2001 e as que passam a estar previstas para 2002;
- Criar um esquema de ajustamento "automático" e atempado da estratégia de financiamento de convergência do *benchmark* para 2002, para o caso de se verificarem alterações significativas no montante das necessidades líquidas de financiamento do Estado face ao previsto;
- Alterar o tipo e limites para a divergência entre o perfil de amortizações da carteira real e o da carteira *benchmark,* tendo em conta a generalização das operações de recompra de dívida efectuadas no mercado do euro e os resultados positivos obtidos na execução do programa de recompras definido para 2001[2].

Adicionalmente e relativamente ao ano de 2001, sobre a mesma proposta de alterações, surgida quando a carteira de referência ainda não tinha completado o conjunto de transacções correspondentes à satisfação das necessidades de financiamento do orçamento de 2001, faltando-lhe na altura (18 de Dezembro) financiar cerca de 1.250 milhões de euros, foi também aprovada a realização no final do ano do designado por ajustamento pontual da estratégia de convergência da carteira de referência para

[1] As estratégias de convergência para o *benchmark* não foram testadas face à variação das necessidades de financiamento do Estado, permanecendo válidas as considerações formuladas no parecer sobre a CGE/2000 sobre esta questão, no ponto 6.5.2.

[2] Para a alteração a introduzir com efeitos a partir de 01.01.2002 no tipo e limites do risco de refinanciamento, o IGCP considerou que os desenvolvimentos verificados em 2001 ao nível do programa de troca justificavam uma reavaliação das razões que estiveram associadas aos limites anteriormente estabelecidos. Isto porque, aquando da revisão das Orientações em 2000, se considerou que os impactos de desvios da gestão face à estratégia de financiamento de referência, nomeadamente em termos dos prazos dos instrumentos usados no financiamento, afectavam com carácter duradouro o perfil e os riscos de refinanciamento da carteira, bem como a margem de gestão, na medida em que se assumia que eram limitadas as possibilidades de recompor esse perfil através da recompra/refinanciamento de dívida.

2001, para que o desvio verificado na trajectória do *benchmark* não se agravasse ainda mais. Com este ajustamento, o financiamento que faltava executar pela carteira de referência, relativamente ao ano orçamental de 2001, passava integralmente a ser efectuado por emissões de curto prazo, deixando de ser aplicada a estratégia de convergência definida para o respectivo ano[1].

Na perspectiva do IGCP, sendo o *benchmark* uma carteira virtual e estando o Instituto a gerir a carteira real de dívida por forma a que a sua duração não se afaste da do *benchmark*, a aplicação integral da estratégia anteriormente definida para 2001 poderia originar a execução de transacções reais de cobertura do risco de taxa de juro, as quais teriam posteriormente que ser "desfeitas" no caso da tutela aprovar as alterações a introduzir em 2002 na carteira de referência.

6.5.3 – Operações envolvendo derivados financeiros

No ano em apreço, os objectivos das operações envolvendo derivados financeiros, definidos pelo IGCP, foram, em síntese, os seguintes:

- Realização de *swaps* associados à contracção de empréstimos, tendo em vista a obtenção de condições financeiras mais vantajosas do que as seria possível conseguir através de emissões directas em euros;
- Actuação ao nível da duração da carteira, de forma a aproximá-la da duração da carteira de referência, tendo em vista a redução da exposição ao risco de taxa de juro;
- Diminuição da exposição ao risco cambial.

Na prossecução destes objectivos, o IGCP, em 2001, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 134 operações envolvendo derivados financeiros, das quais 36 foram *swaps* e *forwards* de moeda, tendo as restantes transacções envolvido 78 *swaps* de taxa de juro (IRS) e 20 *swaps* de taxa de juro e moeda (CIRS). Do total de transacções efectuadas, 84 respeitaram a novos contratos, tendo 50 se referido a resgates de contratos, envolvendo, na sua maior parte, *swaps* de taxa de juro.

Em termos de *portfolio*, 96 operações foram consideradas como derivados estratégicos, associados, na sua maior parte, à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento relativamente ao *benchmark.* Das restantes transacções, 34 foram consideradas como derivados primários, associados, quase na totalidade, à cobertura do risco cambial na emissão de empréstimos denominados em moeda estrangeira, tendo 4 operações respeitado a derivados de *trading*[2], envolvendo dois novos contratos e respectivos resgates.

Considerando serem os certificados de aforro o único instrumento de dívida disponível na carteira do Estado que configurava as características necessárias, o Conselho Directivo do IGCP aprovou no final de Outubro de 2001 a possibilidade de serem realizadas operações de *swap* de taxa de juro variável para taxa de juro fixa, numa perspectiva de cobertura estratégica da carteira e tendo como activo subjacente aqueles certificados, tendo sido contratadas no ano 4 operações desta natureza.

[1] Que previa a aplicação dos seguintes instrumentos de financiamento e respectivas percentagens de utilização em relação às necessidades de financiamento do Estado: maturidade de 1 ano a taxa fixa: 9%; maturidade de 5 anos a taxa fixa: 6%; maturidade de 10 anos a taxa fixa: 70%; e maturidade de 10 anos a taxa indexada: 15%.

[2] 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.

Nas operações de resgate de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para a República de 10,583 milhões de contos, respeitando 10,558 milhões de contos ao cancelamento de *swaps* estratégicos e 0,025 milhões de contos ao ganho obtido com o fecho dos dois contratos de *trading* realizados em 2001. No âmbito dos *swaps* estratégicos, os resgates de IRS representaram para a República o recebimento de um montante total líquido de 13,094 milhões de contos, tendo os cancelamentos de CIRS originado o pagamento pela República de um montante total líquido de 2,536 milhões de contos.

Os *swaps* de natureza estratégica contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2001, representavam para a República um ganho potencial líquido de 6,269 milhões de contos.

Nas operações seleccionadas para análise, concluiu-se que, na sua realização, foram observadas as normas internas aplicáveis, emitidas pelo Conselho Directivo do IGCP, tendo-se verificado que:

- As operações foram autorizadas pela entidade competente;
- Concluída a negociação, foi preenchido e assinado pelo operador, bem como por quem a autorizou, o *trade ticket*[1] respectivo;
- Foram assinadas as confirmações respectivas pelas duas partes.

6.5.4 – Operações de reporte

A LOE/2001, art. 77º, n.º 2, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com obrigações do Tesouro a fim de dinamizar a negociação de transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, podendo, para o efeito, emitir dívida flutuante cujo saldo em cada momento não poderia ultrapassar 200 milhões de contos.

Para o ano em apreço não chegou a ser emitido pela tutela o despacho que autorizaria o IGCP a realizar operações de reporte com obrigações do Tesouro, embora o projecto de despacho em causa, a dar execução ao estatuído na LOE/2001, tenha inclusive sido elaborado pelo IGCP para ser submetido à tutela, pelo que, em rigor, o IGCP não dispôs da autorização necessária para realizar as operações de reporte que efectuou.

No ano em apreço realizaram-se 9 operações de reporte sobre obrigações do Tesouro (OT) sujeitas a obrigações de cotação no MEDIP, por prazos máximos de 2 dias, envolvendo as séries "OT 3,625% – Agosto de 2004", "OT 4,8125% – Abril de 2003", "OT 5,45% – Setembro de 2013", "OT 5,85% – Maio de 2010" e "OT 5,45% – Setembro de 2013", no montante nominal total de 13,733 milhões de contos, cujos valores iniciais e finais se cifraram em 14,981 e 14,984 milhões de contos, respectivamente.

Sem ter em consideração as remunerações recebidas pelo IGCP em virtude dos depósitos no *Euroclear* das quantias recebidas pela cedência dos títulos, as operações implicaram para o IGCP uma despesa de 2.793 contos.

[1] Documento interno de preenchimento obrigatório, de onde constam os elementos essenciais da operação realizada.

Salienta-se, ainda, no que concerne às operações de reporte analisadas, que se constatou a inexistência de confirmações formais das contrapartes, apesar de as respectivas prestações financeiras terem sido pagas.

6.5.5 – Outras operações

Para o lançamento, por via sindicada, da nova série de obrigações do Tesouro a dez anos (OT 5,15% - Junho de 2011), o IGCP considerou os seguintes critérios na selecção dos bancos que integraram o sindicato:

- *reward* relativo dos diversos OEVT e OMP para o período de 1998 a 2000, evidenciando as comissões auferidas por cada entidade em percentagem dos valores tomados em leilão;
- quota em mercado primário dos OEVT e OMP para 2000, evidenciando as percentagens dos montantes tomados nos leilões desse ano por cada entidade; e também na necessidade de se assegurar uma estrutura de bancos que garantisse uma colocação diversificada dos títulos, quer em termos de distribuição geográfica, quer no que se referia ao tipo de investidores.

Relativamente às operações de financiamento analisadas (emissões de OT no ano), concluiu-se que, na maior parte das transacções efectuadas em leilão, os tomadores dos títulos não enviaram ao IGCP as confirmações formais referentes às transacções que realizaram, apesar de as respectivas prestações financeiras terem sido pagas por esses mesmos tomadores, pelo que o IGCP, aquando do processo contratual, deverá insistir junto dos mesmos pelo envio da confirmação formal, de forma a obviar à ocorrência de potenciais divergências na interpretação das condições contratuais aplicáveis.

No que respeita às recompras de dívida efectuadas no âmbito do programa de troca para 2001, o IGCP, em termos de metodologia seguida para avaliação interna dos preços a fixar, considerou que os mesmos deveriam ter por base os níveis de cotação das obrigações do Tesouro (OT) em mercado secundário, para maturidades equivalentes aos títulos objecto de recompra, e/ou as taxas de referência do financiamento da República, também para prazos equivalentes.

Relativamente às operações de recompra de dívida analisadas, concluiu-se que, num número ainda significativo de transacções, as respectivas contrapartes não enviaram ao IGCP as confirmações formais pelas vendas de títulos que efectuaram.

Em relação aos resultados obtidos, o IGCP informou que as recompras de dívida permitiram baixar o custo da dívida, na medida em que a República, nas emissões que efectuou no período em análise, também para refinanciamento daquelas operações, se financiou em condições mais vantajosas em termos de custo. No entanto, relativamente às operações de recompra analisadas, não foi possível confirmar esta afirmação, dado que o IGCP não dispunha de todos os elementos necessários à reconstituição, reportada à data e hora dessas operações, pelo que se recomenda ao IGCP a revisão desta prática que impossibilita qualquer acção de controlo pelo Tribunal.

6.5.6 – Análise dos riscos associados à dívida pública

Tendo por base os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP, a análise efectuada incidiu sobre o risco cambial, medido em termos de exposição primária e de exposição líquida, risco de refinanciamento, risco de taxa de juro, medido pelo perfil de refixação e pela duração

modificada, e risco de crédito. A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas Orientações para a gestão da dívida directa do Estado, aprovadas pela tutela.

Durante o ano de 2001, o sistema informático que produz a informação de gestão (*Finance Kit*) manteve-se com a configuração base utilizada no ano anterior, pelo que a observação então formulada relativamente aos indicadores sobre o valor de mercado da dívida pública mantém a sua actualidade[1].

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada, em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)[2]:

Quadro VI.9 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
CHF	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	3%
JPY	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	10%
USD	4,8%	5,4%	6,3%	6,5%	10%
ZAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
Total	**7,3%**	**7,7%**	**8,5%**	**8,5%**	**20%**
Exposição cambial líquida					
CHF	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%	3%
GBP	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	3%
JPY	0,4%	0,4%	0,5%	0,0%	5%
USD	1,7%	1,1%	0,4%	0,4%	10%
ZAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2%
Total	**2,8%**	**2,1%**	**1,4%**	**0,7%**	**10%**

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, tanto a exposição cambial primária em moedas diferentes do euro, como a exposição líquida, ficaram bastante aquém dos limites fixados nas Orientações.

Relativamente ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida *outstanding*, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence em cada um dos anos:

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2000, ponto 6.5.1.

[2] A carteira de dívida ajustada engloba o conjunto de todos os empréstimos que constituem a carteira de dívida total e dos contratos de derivados financeiros que sobre ela tenham sido contratados, com exclusão da dívida referente aos certificados de aforro, séries A e B. Por seu turno, a carteira de dívida total engloba o conjunto de todos os empréstimos que constituem a dívida directa do Estado, excluindo as promissórias emitidas pelo Estado no âmbito da sua participação em instituições internacionais.

Quadro VI.10 – Perfil de Maturidades da Dívida *Outstanding*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios)
	Carteira real	*Benchmark*	Desvio	Carteira real	*Benchmark*	Desvio	Carteira real	*Benchmark*	Desvio	Carteira real	*Benchmark*	Desvio	
1 A	10,4%	10,6%	-0,2%	9,6%	10,0%	-0,4%	10,7%	9,7%	1,0%	11,7%	10,3%	1,3%	[-5%, 5%]
2 A	3,5%	3,5%	0,0%	10,6%	10,8%	-0,1%	11,4%	11,6%	-0,2%	12,6%	12,7%	-0,1%	[-5%, 5%]
3 A	16,3%	16,6%	-0,3%	8,1%	8,6%	-0,5%	16,1%	14,0%	2,2%	13,9%	12,0%	1,9%	[-5%, 5%]
4 A	12,6%	12,7%	-0,1%	15,0%	14,2%	0,8%	4,3%	4,5%	-0,3%	11,9%	7,5%	4,3%	[-5%, 5%]
5 A	10,4%	8,3%	2,1%	8,2%	6,1%	2,1%	7,9%	5,8%	2,0%	4,3%	5,4%	-1,1%	[-5%, 5%]
6 A	7,5%	7,7%	-0,2%	8,7%	9,4%	-0,7%	8,5%	9,5%	-1,0%	6,3%	6,6%	-0,2%	[-2,5%, 2,5%]
7 A	2,7%	3,2%	-0,4%	7,2%	7,5%	-0,3%	7,0%	7,3%	-0,3%	6,4%	6,7%	-0,3%	[-2,5%, 2,5%]
8 A	6,4%	6,5%	-0,1%	0,4%	0,4%	0,0%	9,5%	9,5%	0,0%	9,1%	9,2%	-0,1%	[-2,5%, 2,5%]
9 A	10,1%	10,2%	-0,1%	19,0%	20,7%	-1,7%	9,4%	10,9%	-1,6%	9,0%	10,6%	-1,6%	[-2,5%, 2,5%]
10 A	10,0%	11,7%	-1,7%	7,1%	6,2%	1,0%	9,6%	11,3%	-1,7%	9,2%	13,3%	-4,1%	[-2,5%, 2,5%]
+10 A	10,1%	9,0%	1,1%	6,0%	6,1%	-0,1%	5,8%	5,9%	-0,1%	5,6%	5,7%	-0,1%	[-2,5%, 2,5%]

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro VI.10, no final do 4º trimestre de 2001, o desvio do perfil de maturidades entre ambas as carteiras, para o prazo de 10 anos, situava-se em -4,1%, não tendo sido assim respeitado o limite constante das Orientações (-2,5%, 2,5%).

Esta situação de incumprimento foi originada pelo aumento, verificado em 2001, das necessidades de financiamento líquidas do Estado, na medida em que, para satisfação desse aumento, a carteira de referência procedeu essencialmente a emissões no prazo de 10 anos, em resultado da aplicação da estratégia da convergência definida nas Orientações, quando as emissões da carteira real se concentraram nos prazos de 1 e 4 anos.

Tal como anteriormente se referiu, tratou-se de um problema de metodologia na implementação do *benchmark*, não devidamente equacionado pelo IGCP na altura em foram aprovadas as Orientações, onde a aplicação da estratégia de convergência a um montante mais elevado de necessidades de financiamento do Estado conduziu a que carteira de referência se distanciasse ainda mais do seu posicionamento óptimo, em vez de para ele convergir.

A situação de incumprimento foi comunicada à tutela, tendo a trajectória da carteira de referência, conforme já referido, sido corrigida em 2002, com a alteração das Orientações surgida no final do ano em apreço.

Quanto ao perfil de maturidades da dívida acumulada, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano, em termos acumulados, apresentou-se do seguinte modo:

Quadro VI.11 – Perfil de Maturidades da Dívida Acumulada

Prazos	1.º Trimestre (Carteira real)	2.º Trimestre (Carteira real)	3.º Trimestre (Carteira real)	4.º Trimestre (Carteira real)	Orientações (limites)
1 A	10,4%	9,6%	10,7%	11,7%	<=20%
2 A	13,9%	20,2%	22,1%	24,3%	<=35%
3 A	30,2%	28,3%	38,2%	38,2%	<=45%
4 A	42,8%	43,3%	42,5%	50,1%	
5 A	53,2%	51,5%	50,3%	54,3%	
6 A	60,7%	60,3%	58,8%	60,7%	
7 A	63,4%	67,5%	65,8%	67,1%	
8 A	69,8%	67,9%	75,3%	76,2%	
9 A	79,9%	86,9%	84,6%	85,2%	
10 A	89,9%	94,0%	94,2%	94,4%	
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro supra, verifica-se que, em termos acumulados, foram respeitados os limites constantes das Orientações para o risco de refinanciamento.

Relativamente ao risco de taxa de juro, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de *refixing* da carteira, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (taxa fixa) em cada um dos anos:

Quadro VI.12 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	*Benchmark*	Desvio (cumula-tivo)	
1 A	22,9%	21,6%	1,3%	23,2%	22,2%	0,9%	20,3%	22,2%	-1,9%	21,5%	21,2%	0,3%	<=10%
2 A	4,5%	4,0%	1,7%	9,6%	9,7%	0,8%	10,5%	9,7%	-1,2%	10,4%	10,5%	0,2%	<=15%
3 A	11,9%	12,5%	1,1%	5,3%	6,1%	0,1%	11,0%	6,1%	3,8%	10,4%	9,9%	0,6%	<=20%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar, os limites foram respeitados, tendo-se verificado uma grande margem entre os desvios observados na carteira real face à carteira de referência e os limites constantes das Orientações.

Quanto à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações dos *yields* de mercado, as carteiras real e de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.13 – Duração Modificada

(em anos)

Datas	Carteira real	*Benchmark*	Diferença
31-Dez-00	2,96	2,99	-0,03
31-Mar-01	3,81	3,93	-0,12
30-Jun-01	3,74	3,80	-0,06
30-Set-01	3,93	3,93	0,00
31-Dez-01	3,69	3,76	-0,07

Fonte: IGCP

Como se pode observar, durante o ano em apreço a duração da carteira real acompanhou a duração da carteira de referência, tendo-se cumprido os limites constantes das Orientações, que determinam que a duração modificada da carteira real não se poderá afastar da duração da carteira *benchmark* em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

Relativamente ao risco de crédito, a percentagem de exposição da carteira real sobre o limite global de risco de crédito definido nas Orientações apresentou a seguinte evolução:

Quadro VI.14 – Evolução do risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

	31-Mar-01	30-Jun-01	30-Set-01	31-Dez-01
Carteira real	44%	41%	43%	39%

Fonte: IGCP

Como se verifica, o limite global de exposição a risco de crédito foi respeitado. Em termos de limites individuais de risco de crédito por contraparte, registaram-se no ano em apreço duas situações onde o limite por contraparte foi ultrapassado, tendo ambas as situações sido comunicadas à tutela, que autorizou a manutenção da exposição para com as contrapartes envolvidas[1]. As situações foram regularizadas no decorrer dos 3º e 4º trimestres de 2001.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2001 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás apontada a respeito do perfil de maturidades da dívida para o prazo de 10 anos (risco de refinanciamento).

6.5.7 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública, aferido pela respectiva taxa interna de rentabilidade (vide Quadro VI.15), e pela avaliação das condições de financiamento obtidas (vide Quadro VI.16), medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, sendo para tanto utilizados os elementos fornecidos pelo IGCP.

[1] Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 9.05.01.

Quadro VI.15 – Desempenho da carteira real e do *benchmark* durante o ano 2001[(a)]
(taxas internas de rentabilidade anualizadas)

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Taxa composta [(b)]
Carteira	8,37%	1,10%	12,97%	2,80%	6,19%
Benchmark	8,18%	0,81%	13,58%	2,85%	6.23%
Diferença	**0,19%**	**0,29%**	**-0,61%**	**-0,05%**	**-0,04%**

Fonte: IGCP

(a) Custo da carteira versus *benchmark* em avaliação *marked-to-market*. Carteiras após *swaps*. Exclui dívida a retalho e promissórias.

(b) Em termos gerais esta taxa fornece uma imagem aproximada dos custos da carteira real e do *benchmark*, registados durante o período.

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.

Dos elementos evidenciados resulta que o custo da carteira real ficou a níveis inferiores ao da carteira de referência em 4 pontos base.

De acordo com os dados obtidos, o IGCP entende que a *"(...) melhor performance da carteira real relativamente à carteira-benchmark (4 pontos base) é resultado do posicionamento relativo em termos de exposição aos movimentos da curva de rendimentos o qual contribuiu em 7 pontos base para esta performance relativa. A componente cambial, apesar da muito reduzida exposição relativa da carteira real, teve um impacto negativo de 3 pontos base nessa performance em resultado da depreciação do euro nomeadamente face ao USD e ao CHF."*

Quadro VI.16 – Diferenças de *Spreads* entre a Carteira Real e o *Benchmark* durante o ano 2001

Financiamentos	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		*Benchmark*		Carteira real		*Benchmark*	
	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)
CURTO PRAZO	**1 080,2**	**-14,5**	**192,0**	**-12,0**	**1 353,8**	**-12,1**	**185,9**	**-12,0**
BT 12 MESES	-	-	192,0	-12,0	-	-	185,9	-12,0
CEDIC	1 080,2	-14,5	-	-	830,4	-13,6	-	-
ECP	-	-	-	-	523,3	-10,3	-	-
M/L PRAZOS	**2 536,2**	**-17,1**	**1 859,0**	**-14,5**	**2 400,0**	**-6,5**	**1 974,0**	**-2,1**
OT MÉDIO PRAZO	536,2	-15,3	184,0	-14,0	600,0	-11,0	130,0	-6,7
OT LONGO PRAZO	2 000,0	-17,3	1 675,0	-14,5	1 800,0	-5,4	1 844,0	-1,9
TOTAL	**3 616,3**	**-17,1**	**2 051,0**	**-14,5**	**3 753,8**	**-6,6**	**2 159,9**	**-2,2**

Financiamentos	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		*Benchmark*		Carteira real		*Benchmark*	
	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)	Montante (milhões euros)	*Spread* (p.b)
CURTO PRAZO	**2 137,6**	**-7,4**	**309,0**	**-12,0**	**1 753,5**	**-7,3**	**763,9**	**-11,9**
BT 12 MESES	-	-	309,0	-12,0			763,9	-11,9
CEDIC	303,6	-9,1	-	-	424,7	-5,9	-	-
ECP	1 834,0	-7,1	-	-	1 328,8	-8,0	-	-
M/L PRAZOS	**2 332,8**	**-3,6**	**3 131,0**	**1,8**	**1 374,5**	**-8,6**	**1 482,0**	**2,8**
OT MÉDIO PRAZO	875,3	-7,8	207,0	-0,2	1 374,5	-8,6	98,0	-0,3
OT LONGO PRAZO	1 457,6	-2,8	2 924,0	1,9	-	-	1 384,0	2,9
TOTAL	**4 470,4**	**-3,7**	**3 440,0**	**1,7**	**3 128,0**	**-8,5**	**2 245,9**	**2,4**

Fonte: IGCP

Neste quadro, os valores traduzem os diferenciais obtidos no custo médio da dívida face à *Euribor* nas duas carteiras.

A análise dos indicadores apresentados revela que a gestão da dívida pública portuguesa efectuada pelo IGCP, durante o exercício de 2001, conduziu a um desempenho mais favorável relativamente ao apresentado pela carteira de referência.

6.6 – Produto de empréstimos públicos em 2001 e sua aplicação

6.6.1 – Produto de empréstimos públicos em 2001

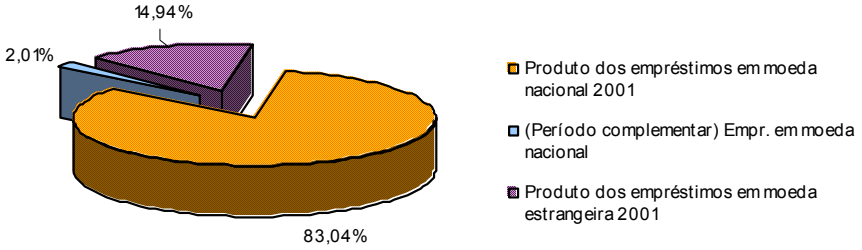
O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE/2001 totalizou 3.440.632,8 milhares de contos, dos quais 2.926.444,5 milhares de contos são provenientes de emissão de dívida denominada em moeda nacional e cerca de 514.188,3 milhares de contos de emissão de dívida denominada em moeda estrangeira.

De salientar que no início de 2002, 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/2001, foi emitida dívida em moeda nacional no montante de 67.161 milhares de contos, tendo gerado fluxos financeiros no valor total de 69.309,6 milhares de contos[1], valor que está incluído no montante do produto dos empréstimos emitidos em 2001, anteriormente referido.

[1] Parte do produto da emissão da OT 5,25% OUT2005 EUR, realizada no inicio de 2002.

Nestes termos, do produto das emissões de dívida realizadas em 2001, 3.440.632,8 milhares de contos, cerca de 85,1%, corresponde ao produto dos empréstimos em moeda nacional, dos quais 2% respeita ao produto de empréstimos de emissões realizadas no período complementar. Por seu turno, o peso relativo do produto em moeda estrangeira foi de cerca de 14,9%. Desta distribuição se dá conta no gráfico seguinte:

Gráfico VI.2 – Produto dos empréstimos



Ao valor indicado anteriormente, acrescem cerca de 57.858 milhares de contos que transitaram do ano 2000, depositados em contas de OET ("Produto da Venda de Certificados de Aforro" e "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000").

Aquele montante resulta da emissão de CEDIC's e Certificados de Aforro, títulos emitidos ao abrigo da LOE/2000, cujo produto entrou na Tesouraria do Estado no início de 2001, nos montantes de 79.239 e 24.000 milhares de contos, respectivamente.

No entanto, parte daquele produto, 40.148,9 milhares de contos, 38,9%, foi utilizado na cobertura das necessidades brutas de financiamento de 2000 e, em Janeiro de 2001 e ainda ao abrigo da LOE/2000, foi utilizado na liquidação de encargos decorrentes de "assunção de passivos" e "regularização de responsabilidades", cerca de 5.232,6 milhares de contos[1], tendo transitado, em saldo, 56% do produto das emissões do período complementar de 2000 para o ano de 2001. No quadro seguinte dá-se conta destas operações, bem como dos respectivos valores:

[1] Ver detalhe destas operações no Parecer sobre a CGE/2000, Cap. VI, ponto 6.6.3.

Quadro VI.17 – Operações realizadas em 2001, ao abrigo da LOE/2000

(em escudos)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Emissões do Período Complementar de 2000 (1)	Aplicações (no período complementar de 2000)			Saldo para o ano económico 2001 (5)=(1)-(4)
		Despesa orçamental de 2000 (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Produto da Venda de Certificados de Aforro	24 000 000 000	-	-	-	**24 000 000 000**
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000	79 239 437 330	40 148 850 896	5 232 614 710	**45 381 465 606**	**33 857 971 724**
Totais	**103 239 437 330**	**40 148 850 896**	**5 232 614 710**	**45 381 465 606**	**57 857 971 724**

Tendo em consideração o valor que transitou do ano 2000, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na Tesouraria do Estado em 2001, incluindo o respectivo período complementar, o valor do produto, susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2001 totalizou 3.498 milhões de contos, como se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se por contas de OET:

Quadro VI.18 – Produto de empréstimos públicos susceptível de aplicação ao abrigo da LOE/2001

(em escudos)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)		Produto das emissões depositado na tesouraria do Estado em 2001
Produto da Venda de Certificados de Aforro	a)	485 451 748 609
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2001	b)	2 464 992 759 792
Produto dos empréstimos em moeda estrangeira 2001		514 188 288 146
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000		79 239 437 330
Total (1)		**3 543 872 233 877**
Parte do produto dos empréstimos em moeda nacional de 2000 utilizado ao abrigo da LOE/2000 **(2)**	c)	45 381 465 606
Total (3)=(1)-(2)		**3 498 490 768 271**

a) Inclui o produto dos certificados de aforro emitidos no período complementar de 2000, no valor de 24.000 milhares de contos.

b) Inclui o produto das emissões do período complementar de 2001.

c) Valor das operações realizadas em 2001, ao abrigo da LOE/2000, ver quadro I.1.

Comparando as emissões inscritas no mapa "5.2 – Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2001", da CGE/2001, que totalizaram 3.558.628 milhares de contos, com o valor do produto apurado, 3.543.872 milhares de contos, registado nas contas do Tesouro, apurara-se uma diferença no montante global de 14.395 milhares de contos.

A divergência de valores resulta, no essencial, do facto de no referido mapa estarem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.19 – Emissões e produto dos empréstimos públicos em 2001 e respectivo período complementar

(em escudos)

Designação	Mapa - "5.2 - Movimento da dívida directa do Estado no ano de 2001"					Valores		Produto em 2001 e respectivo período complementar
	2000	2001			Total	a deduzir	a acrescer	
	Período complementar	Emissões	Período Complementar	Total				
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)+(4)			
Dívida em moeda nacional (1)	**103 239 437 330**	**2 873 678 713 224**	**67 161 470 000**	**2 940 840 183 224**	**3 044 079 620 554**	**32 125 222 152**	**17 729 547 329**	**3 029 683 945 731**
OT 1977 - Nacionalizações e Expropriações	-	10 430 608 000	-	10 430 608 000	10 430 608 000	(a) 10 430 608 000	-	-
Obrigações do Tesouro (OT e OTRV)	-	1 732 867 369 892	(b) 67 161 470 000	1 800 028 839 892	1 800 028 839 892	(c) 17 545 238 629	(d) 17 729 547 108	1 800 213 148 371
ECP	-	223 919 997 919	-	223 919 997 919	223 919 997 919	-	-	223 919 997 919
CEDIC	79 239 437 330	420 811 413 502	-	420 811 413 502	500 050 850 832	-	-	500 050 850 832
Certificados de Aforro	24 000 000 000	465 165 216 589	-	465 165 216 589	489 165 216 589	(e) 3 713 468 201	(f) 221	485 451 748 609
Contrato de abertura de crédito	-	20 048 200 000	-	20 048 200 000	20 048 200 000	-	-	20 048 200 000
Promissórias	-	435 907 322	-	435 907 322	435 907 322	(a) 435 907 322	-	-
Dívida em moeda estrangeira (2)	**-**	**514 188 288 146**	**-**	**514 188 288 146**	**514 188 288 146**	**0**	**0**	**514 188 288 146**
ECP	-	514 188 288 146	-	514 188 288 146	514 188 288 146	-	-	514 188 288 146
Total (1+2)	**103 239 437 330**	**3 387 867 001 370**	**67 161 470 000**	**3 455 028 471 370**	**3 558 267 908 700**	**32 125 222 152**	**17 729 547 329**	**3 543 872 233 877**

Fonte: Conta Geral do Estado de 2001.

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Emissão do período complementar de 2001, que entrou na tesouraria do Estado no inicio de 2002. Embora este valor não tenha sido incluído no valor do stock da dívida, em 31.12.2001, consta do mapa "5.2 – Movimento da Dívida Directa do Estado em 2001".

(c) Menos-valias apuradas na emissão.

(d) Mais-valias apuradas na emissão.

(e) Produto de emissão de Certificados de Aforro em 2001, só entregues em 2002.

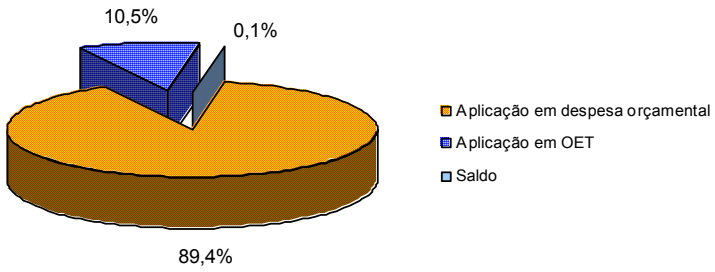
(f) Emissões de 2000, só entregues em 2001.

Apuradas as diferenças entre a emissão e o produto de empréstimos, apresenta-se no ponto seguinte a respectiva aplicação.

6.6.2 – Aplicação do produto de empréstimos em 2001

Conforme se demonstra no gráfico e quadro seguintes, do produto depositado na Tesouraria do Estado, disponível para aplicação no ano de 2001, 3.498 milhões de contos, 89,4% foi utilizado em despesa orçamental, 10,5% foi utilizado em operações específicas do tesouro e o remanescente, 0,1%, transitou em saldo para 2002.

Gráfico VI.3 – Aplicação do produto dos empréstimos



Quadro VI.20 – Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2001 e respectiva aplicação

(em escudos)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto depositado na tesouraria do Estado em 2001 e no respectivo período complementar	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2002
		Despesa orçamental	OET	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)-(4)
Produto da Venda de Certificados de Aforro	485 451 748 609	485 451 748 609	-	485 451 748 609	0
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2001 a)	2 464 992 759 792	2 094 851 279 129	b) 366 882 369 128	2 461 733 648 257	3 259 111 535
Produto dos empréstimos em moeda estrangeira 2001	514 188 288 146	514 188 288 146	-	514 188 288 146	0
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000 (saldo)	33 857 971 724	33 857 971 724	-	33 857 971 724	0
Total	**3 498 490 768 271**	**3 128 349 287 608**	**366 882 369 128**	**3 495 231 656 736**	**3 259 111 535**

a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2001, resultante dos seguintes títulos: OT's, OTVR's, ECP, CEDIC's e de uma linha de crédito (ver quadro VI. 19).
b) Deste montante, 365.463 milhares de contos foram utilizados, durante o ano de 2001, na regularização de responsabilidades, autorizadas ao abrigo do art.º 63.º da LOE/2001 e o remanescente, 1.419 milhares de contos, foi utilizado no início de 2002, período complementar de 2001, igualmente ao abrigo do citado artigo e Lei.

Como se pode observar pelo quadro anterior, o montante aplicado em despesa orçamental ascendeu a 3.128.349 milhares de contos, sendo que deste valor 3.029.860 milhares de contos correspondem a emissões realizadas durante o ano de 2001, 64.631 milhares de contos, respeitam a emissões realizadas no período complementar da receita de 2001 e o remanescente, cerca de 33.858 milhares de contos, resulta do saldo depositado em OET, na conta "Produto dos empréstimos em moeda nacional 2000", e respeita a emissões realizadas ao abrigo da LOE/2000 não utilizado daquele ano, como se fez referência anteriormente.

Do produto das emissões realizadas ao abrigo da LOE/2001 parte, 3.259 milhares de contos, como se demonstra no quadro VI.20, transitou, em saldo, depositado na conta de OET "Produto de empréstimos em moeda nacional 2001", para 2002.

Parte do produto dos empréstimos públicos emitidos em 2001 e no respectivo período complementar, foi ainda utilizado ilegalmente, à margem do orçamento, por operações específicas do tesouro, na "Regularização de responsabilidades" previstas em algumas alíneas do art.º 63 da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto. Estas operações ascenderam a 366.882 milhares de contos.

Deste valor, 365.463 milhares de contos, corresponde ao montante autorizado/regularizado ao longo de 2001 e cerca 1.419 milhares de contos, respeita ao valor utilizado em Janeiro de 2002, no decorrer do período complementar da LOE/2001, em operações autorizadas ao abrigo do mesmo artigo da LOE/2001.

No ponto seguinte dá-se conta das operações realizadas ao abrigo do referido art.º 63.º, bem como das operações de "assunção de passivos", realizadas ao abrigo do art.º 62.º da LOE/2001.

6.6.3 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A LOE/2001 pelo art.º 62.º - "Aquisição de activos e assunção de passivos", com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto[1], autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar:

"a) A adquirir créditos e a assumir passivos, incluindo passivos em regime de locação sob qualquer das suas formas contratuais, de empresas públicas e participadas 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;

c) A assumir passivos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, até ao limite de 24 milhões de contos, na proporção de 12 milhões de contos por cada Região."

Por sua vez o art.º 63.º - " Regularização de responsabilidades", da mesma lei, autorizou igualmente o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

[1] Esta Lei aditou a alínea c) ao art. 62.º.

"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 2001;

b) Cumprimento de obrigações pelas empresas públicas e participadas 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 n.º 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 nº 324/88, de 23 de Setembro;

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 1º 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 10 000 000$00;

h) Regularização das actualizações por aplicação da taxa subjacente ao estudo actuarial das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT para com o pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23 de Março;

i) Regularização de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 1999 decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto Lei n.º 313/95, de 24 de Novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 168/99, de 18 de Maio;"

j) Cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado até 31 de Dezembro de 1999 em relação ao porte pago, até ao montante de 3,272 milhões de contos;

l) Cumprimento de obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde nos anos de 1998, 1999 e 2000, até ao limite de 290 milhões de contos;

m) Regularização, perante a Caixa Geral de Aposentações, de encargos e outras obrigações assumidas nos termos do Decreto-Lei n.º 362/91, de 3 de Outubro, até ao limite máximo de 20 milhões de contos;

n) Regularização de responsabilidades emergentes de encargos contraídos no âmbito dos subsistemas de saúde do Ministério da Administração Interna, até ao limite de 2 milhões de contos."

Pelo artigo 71.º do mesmo diploma, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, ficou o Governo autorizado, para financiamento das operações referidas nos artigos 62.º e 63.º a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 70.º do referido diploma (940 milhões de contos), até ao limite de 430 milhões de contos.

Relativamente a este limite, é de salientar que a LOE/2001 deixou de consagrar a disposição contida nas anteriores Leis do Orçamento do Estado, que fazia acrescer, sucessivamente, ao montante fixado para cada ano, os valores não utilizados em anos anteriores, disposição essa que punha em causa o próprio significado de tais limites e a transparência da Lei do Orçamento.

As operações efectuadas em 2001 ao abrigo dos referidos artigos 62º e 63º ascenderam ao montante total de cerca de 390,9 milhões de contos, pelo que se cumpriu o limite estabelecido no art. 71.º.

De notar que estas operações representaram um acréscimo de 298,9 milhões de contos (+325%), relativamente às efectuadas no ano anterior, que se cifraram em cerca de 92 milhões de contos, tendo contribuído para tal, fundamentalmente, a regularização de dívidas do Serviço Nacional de Saúde, no montante de 290 milhões de contos, não verificada no ano anterior.

No período de 1998 a 2001, os encargos assumidos/regularizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento apresentaram a seguinte evolução:

Quadro VI.21 – Evolução dos valores assumidos/regularizados

(em contos)

Anos	1998	1999	2000	2001
Montantes assumidos, excluindo SNS	36 041 501	55 224 468	92 031 070	100 890 094
Serviço Nacional de Saúde	-	277 000 000	-	290 000 000
Total assumido/regularizado	**36 041 501**	**332 224 468**	**92 031 070**	**390 890 094**

Como se pode observar pelo quadro anterior, nos anos em que foram regularizadas dívidas do SNS, os encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades aumentaram significativamente. Não tendo em conta a regularização de encargos ao SNS, no ano em apreço estas despesas tiveram um ligeiro aumento (+9,6%) relativamente ao ano precedente.

De referir que diversas disposições da LOE/2001 supra descritas, não foram aplicadas, sendo de destacar os seguintes aspectos:

- Assunção de Passivos

No art. 62º, alínea b), manteve-se a disposição relativa à assunção de passivos do Grémio dos Armadores da Pesca do Arrasto (GAPA), bem como das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA (CRCB), independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação.

Relativamente ao GAPA, não se compreende, mais uma vez, a referência deste naquela alínea da LOE, uma vez que as responsabilidades desta entidade já passaram para a esfera jurídica da DGT em 1994, e como tal a regularização dos encargos sobrevenientes das mesmas foram regularizados pelo Estado ao abrigo da alínea a) artigo 63º da mesma lei.

Ao abrigo da alínea b) do art.º 63.º foram regularizados os encargos sobrevenientes da CRCB, por esta ter sido extinta a partir de 4 de Maio de 2001.

- Regularização de responsabilidades

Relativamente ao art. 63.º continuou a figurar a disposição (alínea e)) relativa ao pagamento ao IFADAP das responsabilidades emergentes do Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes-I, apesar de, com a publicação do Decreto-Lei n.º 112/00, de 4 de Julho, passar a existir base legal para inscrever a correspondente despesa no Orçamento, situação referida pela própria DGT.

Igualmente não teve quaisquer efeitos o disposto na alínea n) do art. 63º, relativa à regularização de dívidas no âmbito dos subsistemas de saúde da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), até ao limite de 2 milhões de contos, por, segundo a DGT, não ter sido publicado em tempo útil o Despacho Conjunto a definir os procedimentos a seguir para regularização das dívidas em causa[1]. Tendo em conta que na LOE/2002 não se encontra prevista a regularização destes encargos, questionou-se a DGT sobre se tais situações permanecem em "carteira" para inclusão em posteriores leis do OE e quais os critérios subjacentes à selecção das situações incluídas em cada ano. Na sua resposta, aquela Direcção-Geral apenas refere que *"(...) desconhece a evolução da situação em causa (...)"*.

Questionada, igualmente, a DGO sobre o tratamento dado a tais situações no âmbito das estimativas das contas do sector público administrativo, na óptica da contabilidade nacional, aquela entidade, na sua resposta, esclarece que *"(...) tais encargos são considerados no ano em que ocorrem."*.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2001 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se à análise, conferência e apreciação do seu acompanhamento pela DGT, através da consulta dos correspondentes processos, de acordo com o estabelecido em prévio plano de verificação, e cujos principais resultados se relatam em seguida.

[1] Despacho Conjunto dos SETF, SEO e SE Adjunto do Ministro da Administração Interna n.º 1127-A/01, 7.12, publicado em 31.12 e distribuído em 16.01.02, segundo a DGT. Acresce referir que a DGT apenas recepcionou as listagens de despesas enviadas pela GNR e PSP, respectivamente, em 14.02.02 e 7.02.02.

Quadro VI.22 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em escudos)

Entidades / Operações	Montantes		
	Capital	Encargos	Total assumido
1. - Lei n.º 3-B/2000 (LOE/2001) art.º 62º ...			
... alínea c)	**24 000 000 000**	**-**	**24 000 000 000**
1.1. - Região Autónoma da Madeira	12 000 000 000	-	12 000 000 000
1.2. - Região Autónoma dos Açores	12 000 000 000	-	12 000 000 000
Total (1)	**24 000 000 000**	**-**	**24 000 000 000**
2. - Lei n.º 3-B/2000 (LOE/2001) art.º 63º ...			
... alínea a)	**3 457 249 453**	**7 151 477 977**	**10 608 727 431**
2.1. - Ex-Fundo de Fomento da Habitação	117 881 376	167 780 724	285 662 100
2.1.1 - Dívida do Município de Gondomar transmitida à CGD	10 899 046	15 512 627	26 411 673
2.1.2 - Dívida do Município de Braga transmitida à CGD	106 982 330	152 268 097	259 250 427
2.2. - Ex - Organismos de Coordenação Económica	2 941 329 906	-	2 941 329 906
2.3. - Ex-Fundo de Garantia de Riscos Cambiais	-	6 277 548 155	6 277 548 155
2.4. - GAPA - Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto	398 038 171	706 149 098	1 104 187 270
2.4.1 - Ex-Banco Português do Atlântico, S.A	20 000 000	73 090 301	93 090 301
2.4.2 - Ex-Banco Fonsecas & Burnay	50 493 340	149 506 660	200 000 000
2.4.3 - Caixa Geral de Depósitos	201 927 695	288 379 101	490 306 795
2.4.4 - Docapesca	(a) 125 617 137	195 173 037	320 790 173
... alínea b)	**81 773 564**	**39 553 596**	**121 327 160**
2.5. - Siderurgia Nacional, SGPS, SA.	21 732 745	39 553 596	61 286 341
2.6. - CRCB - Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	(b) 60 040 819	-	60 040 819
... alínea c)	**3 635 812 149**	**-**	**3 635 812 149**
2.7. - Encargos com a descolonização	3 635 812 149	-	3 635 812 149
2.7.1. – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	3 314 309 000	-	3 314 309 000
2.7.2. - Banco Comercial Português, S.A	321 503 149	-	321 503 149
2.7.2.1. - Ex-Banco Mello Comercial, S.A	314 238 553	-	314 238 553
2.7.2.2. - Ex-Banco Português do Atlântico, S.A	7 264 596	-	7 264 596
... alínea d)	**5 819 272 397**	**-**	**5 819 272 397**
2.8. - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	5 819 272 397	-	5 819 272 397
... alínea f)	**23 158 073**	**-**	**23 158 073**
2.9. - Alterações nos vencimentos dos magistrados	23 158 073	-	23 158 073
... alínea g)	**7 720 398**	**221 353**	**7 941 751**
2.10. - Fundação Ricardo Espírito Santo Silva	7 720 398	221 353	(c) 7 941 751
... alínea h)	**25 862 957 034**	**-**	**25 862 957 034**
2.11. - Actualizações das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT	25 862 957 034	-	25 862 957 034
... alínea i)	**7 074 101 019**	**864 952 550**	**7 939 053 569**
2.12. - EDP - Electricidade de Portugal, SA	7 074 101 019	864 952 550	7 939 053 569
... alínea j)	**3 272 000 000**	**-**	**3 272 000 000**
2.13. - Porte Pago	3 272 000 000	-	3 272 000 000
... alínea l)	**290 000 000 000**	**-**	**290 000 000 000**
2.14. - Serviço Nacional de Saúde	290 000 000 000	-	290 000 000 000
... alínea m)	**8 860 917 095**	**10 739 144 220**	**19 600 061 315**
2.15. - INDEP - Indústrias e Participações de Defesa, SA	8 860 917 095	10 739 144 220	19 600 061 315
Total (2)	**348 094 961 182**	**18 795 349 696**	**366 890 310 879**
Total (1+2)	**372 094 961 182**	**18 795 349 696**	**390 890 310 879**

(a) O valor regularizado à Docapesca resulta da compensação de débitos e créditos, por isso neste quadro o valor créditos do Estado sobre esta entidade foram abatidos ao capital e aos juros a pagar, nos montantes de 28.510.438$00 e 71.448.720$00, respectivamente.
(b) Não foi possível, com a informação disponível, distinguir o montante que corresponde a capital e a outros encargos.
(c) Esta regularização não gerou fluxos financeiros.

A liquidação dos encargos decorrentes destas operações assumiu formas diferentes.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 63.º, com excepção da respeitante à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, que não envolveu fluxos financeiros, por ter sido uma mera operação de regularização, não foram orçamentadas, tendo sido pagas ilegalmente, através da conta de operações específicas do Tesouro "Produto de empréstimos em moeda nacional 2001" e por conseguinte por recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano ao abrigo do art.º 71.º da Lei do Orçamento.

Relativamente aos passivos assumidos ao abrigo do artigo 62.º, 24 milhões de contos de dívidas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, como se analisará a seguir, os mesmos não geraram fluxos financeiros em 2001, à excepção do pagamento, realizado através da conta "IGCP – Encargos c/ a Dívida Pública", de 51.272.800$00, relativo à amortização de um dos empréstimos da RAA.

6.6.3.1 – Assunção de Passivos

Como foi referido anteriormente, pela alínea c) do art. 62.º da LOE/2001, com as alterações que foram introduzidas pelo art. 2.º da Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, ficou o Governo autorizado *"A assumir passivos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, até ao limite de 24 milhões de contos, na proporção de 12 milhões de contos por cada região."*

Nestes termos, foi assumida dívida das Regiões Autónomas, nos valores supra indicados como se desenvolverá nos pontos seguintes:

6.6.3.1.1 – Região Autónoma da Madeira

Tendo em conta a referida disposição da LOE/2001, em 8.11.01 foi celebrado um acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma da Madeira (RAM), por força do qual aquele assumiu dívida da RAM, no montante de 12 milhões de contos, representada pelo contrato de empréstimo obrigacionista, denominado RAM/98 – 1ª e 2ª séries, reduzindo-se em conformidade, a dívida desta região autónoma.

A dívida em causa tinha sido contraída pela RAM, em 16.12.1998, junto dos bancos CISF – Banco de Investimento, SA, Caixa Geral de Depósitos, SA e BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA, tendo beneficiado do aval do Estado (Desp. n.º 2455/98 – SETF).

O empréstimo assumido foi integrado no stock da dívida pública, não tendo ocorrido, no ano em apreço, qualquer amortização ou pagamento de juros[1].

6.6.3.1.2 – Região Autónoma dos Açores

Ao abrigo da referida disposição orçamental e na sequência do Despacho n.º 1601-A/2001-SETF, de 31.10.01, foi celebrado, em Novembro do mesmo ano, um Acordo entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores (RAA), nos termos do qual o Governo da República assumiu a dívida da RAA representada pelos contratos de empréstimo celebrados pela RAA com o Dexia Project & Public Finance Internacional Bank, no montante de 11.948.727.200$00, e com a

[1] O empréstimo vence juros semestrais, com vencimento a 15 de Janeiro e 15 de Julho.

Caixa Geral de Depósitos, no montante de 51.272.800$00, reduzindo-se, em conformidade, a dívida pública da RAA.

Ambos os empréstimos foram integrados no stock da dívida do Estado em 3.12.01, tendo o IGCP, com data-valor de 21.12.01 e através da conta de operações específicas do Tesouro "IGCP-Encargos com dívida pública", amortizado o referente à Caixa Geral de Depósitos, no montante assumido de 51.272.800$00, por se vencer o empréstimo.

6.6.3.2 – Regularização de Responsabilidades

A razão de ser da inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, autorizando a sua liquidação por contrapartida de emissão de dívida[1], prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos, e também a inexistência de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas.

A este tipo de características fogem algumas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 63.º, como é o caso:

- Das dívidas do Serviço Nacional de Saúde e as respeitantes ao Porte Pago, que se reportam a um período temporal relativamente recente e cuja existência tem na base a prática deliberada e sistemática de uma irregularidade financeira – a assunção de despesas para além dos limites orçamentais (cfr. pontos 6.6.3.2.13 e 6.6.3.2.14);
- Dos encargos com a descolonização, uma vez que se trata de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual (cfr. ponto 6.6.3.2.7);
- Da actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT, que respeitam a período recente e que, em parte, derivam do não cumprimento, pelo Estado, das responsabilidades que assumiu em termos de aumento de capital da empresa (cfr. ponto 6.6.3.2.11);
- De parte dos encargos liquidados à EDP que, não só respeitam a um período muito recente, mas também não foram pagos por insuficiente dotação da rubrica criada para o efeito, pelo menos nos anos económicos de 1997 e 1998 (cfr. ponto 6.6.3.2.12).

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 63.º da LOE designa por "responsabilidades decorrentes de situações do passado", poderia ser compreensível do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo e da Assembleia da República em orçamentar este tipo de despesas e o expediente usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental.

Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, nem sequer este argumento pode ser invocado, tanto mais que, na maior parte delas se trata de excluir da despesa orçamental situações que, manifestamente, aí deveriam ter sido incluídas.

No exercício do contraditório, a DGT apenas se refere aos encargos com pensões de reforma e de sobrevivência de ex-funcionários de Bancos das ex-colónias, mencionando que *"tem vindo, há vários*

[1] O que não significa que tais despesas não devam ser orçamentadas, como tem sido a prática corrente.

anos, a envidar todos os esforços no sentido de transmitir (...)" esses encargos *"para o Ministério da Segurança Social e do Trabalho"*, acrescentado ainda que *"perante a ausência de quaisquer resultados, foi retomado este processo"*.

6.6.3.2.1 – Ex-Fundo de Fomento da Habitação

Pelo Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, os créditos que o ex-FFH detinha sobre diversos Municípios foram transmitidos para a Caixa Geral de Depósitos (CGD), a título de dação em cumprimento, tendo os mesmos sido apurados pela comissão liquidatária do ex-FFH, com reporte à data de 1.01.88, e garantidos pelo Estado, conforme previsto nesse diploma.

Todavia, alguns dos Municípios envolvidos, neles se incluindo os de Gondomar e de Braga, por discordarem das taxas de juro aplicadas pela comissão liquidatária do ex-FFH a partir do termo dos contratos de mútuo (taxas praticadas pela CGD nas operações activas), contestaram os montantes apurados para o saldo em dívida dos seus empréstimos, gerando-se, perante a indisponibilidade daqueles para liquidar os valores exigidos, um processo de contencioso entre a CGD e os Municípios contestantes.

Por força do Decreto-Lei n.º 410/87, cabe ao Estado assumir a responsabilidade pelo diferenciais entre os juros calculados à taxa de operações activas praticada pela CGD e os que se vier a demonstrar serem efectivamente devidos pelos Municípios, acrescidos dos respectivos juros compensatórios, até à data efectiva de pagamento, calculados em conformidade com o Despacho n.º 270/88-XI do Ministro das Finanças.

Nos pontos seguintes procede-se, separadamente, à análise das operações que consubstanciaram as regularizações efectuadas pelo Estado ao abrigo da alínea a) do art. 63º da LOE de 2001, relativamente às dívidas dos Municípios de Gondomar e de Braga ao ex-FFH, transmitidas à CGD.

Por último, importa sublinhar que, de acordo com informação transmitida pela DGT, se prevê para 2002 e/ou anos seguintes a regularização dos restantes processos ainda pendentes, referentes aos Municípios de Alpiarça, Caldas da Rainha, Maia e Mangualde, com acções executivas em curso.

6.6.3.2.1.1 – Dívida do Município de Gondomar

Por Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12.01.99, proferido em acção judicial intentada pelo Município de Gondomar, fazendo uso de prerrogativa prevista em acordo de consolidação da dívida, celebrado em 20.03.92 com a CGD, foi ordenado a aplicação da taxa legal supletiva a partir do termo do contrato de mútuo, verificado em 21.01.81.

Nessa sequência e ultrapassada a discordância surgida entre a DGT e a CGD quanto à forma de recálculo do montante da dívida, apurou-se, com reporte à data de 1.01.88, a existência de um diferencial de 10.899.046$00 entre os valores determinados pela comissão liquidatária do ex-FFH (92.032.875$00) e os que decorrem da aplicação do aludido Acórdão (81.133.829$00).

A regularização da responsabilidade em causa foi autorizada pelo SETF, em 3 de Agosto (Despacho n.º 1165-A/2001), tendo a DGT procedido à respectiva transferência para a CGD do montante de 26.411.673$00, compreendendo 10.899.046$00 de capital e 15.512.627$00 de juros.

6.6.3.2.1.2 – Dívida do Município de Braga

Depois de diversas tentativas, a CGD conseguiu estabelecer com o Município de Braga, sobre o qual pendia uma acção executiva, um acordo de consolidação da dívida transmitida, com efeitos reportados à data de 31.03.00, após ter aceite a aplicação do critério definido no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça para determinação da dívida do Município de Gondomar, atenta a similitude das situações. O aludido acordo foi homologado judicialmente por sentença, de 4.12.00, do Supremo Tribunal Administrativo.

Nessa sequência, procedeu-se ao recalculo do montante da dívida, com reporte à data de 1.01.88, apurando-se a existência de um diferencial de 106.982.330$00 entre os valores determinados pela comissão liquidatária do ex-FFH (1.079.808.706$00) e os que decorrem da aplicação do aludido Acórdão (972.826.376$00), diferencial esse que coube ao Estado assumir, por força do Decreto-Lei n.º 410/87, acrescido dos respectivos juros compensatórios até à data efectiva de pagamento, calculados em conformidade com o acima aludido Despacho.

Com base no referido Despacho do SETF, de 3 de Agosto, autorizando a regularização da responsabilidade em causa, a DGT procedeu a transferência do montante de 259.250.427$00, compreendendo 106.982.330$00 de capital e 152.268.097$00 de juros, para a CGD.

6.6.3.2.2 – Ex-Organismos de Coordenação Económica

Nos termos do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 466/88, de 15 de Dezembro, foram extintos e entraram em liquidação os seguintes organismos de coordenação económica: a Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, o Instituto dos Produtos Florestais e o Instituto dos Têxteis.

Os organismos de coordenação económica, por força do Decreto-Lei n.º 141/79, de 22 de Maio, eram responsáveis pelos encargos com as pensões complementares de aposentação e reforma, estando previsto, no art. 5.º do mesmo diploma, que no caso de serem extintos os organismos responsáveis pela satisfação dos referidos encargos seria indicada a entidade que assumiria tais encargos, tendo no caso em apreço sido designada a Caixa Geral de Aposentações (CGA).

De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo *"(...) o Ministro das Finanças, o Ministro da Indústria e Energia e o Ministro do Comércio e Turismo (...)"* definiriam por *"(...) despacho conjunto o montante da compensação a entregar à Caixa Geral de Aposentações"*.

Em 1989, a CGA, procedeu ao cálculo das responsabilidades futuras com as pensões transferidas, comunicando-o ao Gabinete do então Secretário de Estado do Orçamento em 27 de Setembro.

Contudo, o referido despacho conjunto só foi assinado em 12.12.01, cerca de doze anos depois, e foi publicado no DR, II Série, de 28.12.01. Nos termos do ponto 1 desse despacho, foi fixado em 2.953.774.662$00 o montante global a entregar à CGA, com a seguinte distribuição:

Quadro VI.23 – Valores a entregar à CGA

(em escudos)

Ex-Organismos de Coordenação Económica	Montante
Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos	829 265 201
Instituto dos Produtos Florestais	1 121 501 197
Instituto dos Têxteis	1 003 008 264
Total	**2 953 774 662**

No ponto 2 do mesmo despacho conjunto, foi estabelecido que *"O montante em causa é regularizado parcialmente por utilização do saldo de liquidação disponível no valor de 12 444 756$00*[1]*, sendo o remanescente regularizado por emissão de dívida pública"*.

Deste modo, a DGT colocou à consideração superior a regularização à CGA do referido montante, sendo parte, 2.941.329.906$00, pago ao abrigo dos art.ºs 63.º, alínea a) e 71.º da LOE/01, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto e o remanescente, 12.444.756$00, regularizado por conta do saldo de liquidação disponível. Esta proposta mereceu o despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, em 21.12.01.

6.6.3.2.3 – Ex-Fundo de Garantia de Riscos Cambiais

O Fundo de Garantia de Riscos Cambiais (FGRC) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 75-D/77, de 28 de Fevereiro, e extinto pelo Decreto-Lei n.º 403/90, de 21 de Dezembro, tendo, nos termos deste diploma, sido transferido para a DGT a universalidade dos seus direitos, obrigações e responsabilidades.

De acordo com o art. 11º do Decreto-Lei n.º 75-D/77, os resultados líquidos positivos do Fundo constituíam receita do Estado e, caso fossem negativos, deveriam ser regularizados até 30 de Junho do ano seguinte ao exercício, sendo a sua cobertura assegurada, em primeiro lugar, por recurso ao fundo de reserva e, supletivamente, por recurso a dotações orçamentais específicas.

No entanto, de acordo com o Banco de Portugal (BP)[2], a estrutura financeira do Fundo, durante quase toda a sua existência, manteve-se deficitária, e as dotações orçamentais específicas previstas raramente se verificaram e, ainda assim, sempre por montantes inferiores aos devidos, tendo o BP adiantado, em substituição do Estado, cerca de 155 milhões de contos.

A estrutura financeira deficitária do Fundo deu lugar a situações de atraso na regularização das suas obrigações, tendo algumas instituições (BES, BNU, CGD e CPP) reclamado o pagamento de juros de mora pelos respectivos atrasos. O valor total dos juros então reclamado por aquelas instituições de crédito foi de 7.394.378.936$50[3].

Com o objectivo da liquidação definitiva do FGRC foi constituído um grupo de trabalho, que apresentou o seu relatório em 29.10.97, sobre o qual foi exarado o Despacho n.º 205/98-XIII, de 25.05, que determinava, sobre a questão dos juros de mora, que fosse *"(...) analisada em profundidade por*

[1] De referir que por força do disposto na alínea d) do art. 13.º do DL n.º 466/88, de 15 de Dezembro, o saldo residual apurado em liquidação foi transferido para a DGT, cifrando-se à data do Despacho Conjunto em 12.444.756$00.

[2] Entidade junto da qual funcionou o FGRC e responsável pela sua gestão.

[3] De acordo com o relatório de encerramento da Liquidação do Fundo de Garantia de Riscos Cambiais.

especialistas na matéria, em representação do BP e DGT, de forma a que estes liquidem, numa base sólida e sustentável, os créditos de juros de mora já exigidos pelos bancos reclamantes (...)" e numa segunda fase definir *"(...) ao nível do Ministério das Finanças, da proposta negocial a fazer aos bancos reclamantes"*.

A equipa constituída para dar cumprimento a este despacho, considerou que a conciliação de valores era praticamente impossível, e propôs, em relação à CGD, a aceitação por parte do Estado dos valores calculados pelo BP, em 1994, reportados à data de 1990 (cerca de 5.925.687 contos[1]) e, relativamente às outras instituições de crédito, que fossem aceites os valores por elas apresentados, igualmente calculados até 1990, dada a diminuta divergência em relação aos valores apurados pelo BP em 1994.

Em 2001, na sequência de conversações entre os diversos bancos e a Direcção-Geral do Tesouro, aqueles aceitaram os valores propostos pela DGT. Contudo, esta aceitação, com renúncia aos juros vencidos desde 30.11.90 até à data do integral pagamento, pressuponha uma célere resolução do processo. Assim, a DGT propôs à consideração superior, ao abrigo da alínea a) do art. 63.º da LOE/2001, o pagamento dos juros de mora devidos pelo ex-FGRC, por atraso nos pagamentos das prestações, a favor das instituições e nos montantes seguintes:

Quadro VI.24 – Juros de mora

(em escudos)

Instituição de crédito	Montante
Caixa Geral de Depósitos	5 900 000 000
Banco Nacional Ultramarino	120 058 000
Crédito Predial Português	253 336 000
Banco Espírito Santo	4 154 155
Total	**6 277 548 155**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

Após a audição do Banco de Portugal, o qual emitiu parecer favorável, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, concordou e autorizou o pagamento nos termos propostos.

6.6.3.2.4 – GAPA - Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto

O Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto foi criado em 1939 pelo Decreto n.º 29755, de 17 de Julho, tendo sido extinto pelo Decreto-Lei n.º 107/94, de 23.04, o qual determinou que todo o seu património fosse transferido para a DGT, ficando esta incumbida de proceder ao pagamento dos débitos do GAPA. O mesmo diploma, fixava o prazo de 1 mês, a contar da data da sua publicação, para reclamação de créditos.

Para a prossecução dos objectivos delineados pelo DL n.º 107/94, foi constituída 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 pela comissão liquidatária figurava uma dívida ao ex-Banco Português do Atlântico (BPA), actual Banco Comercial Português, SA (BCP); uma dívida ao ex-Banco Fonsecas e

[1] O valor reclamado pela CGD era de 6.995.128 contos.

Burnay, S.A. (actual BPI); uma dívida à Caixa Geral de Depósitos, e ainda dívidas à Docapesca, embora, neste caso, o ex-GAPA também tivesse créditos sobre esta entidade.

As situações referidas foram regularizadas, ao abrigo da alínea a) do art. 63.º da LOE/2001 e serão analisadas, separadamente, nos pontos seguintes.

Considerando as regularizações efectuadas pela DGT em 1999 e 2000, relatadas nos respectivos pareceres sobre a CGE, bem como os valores pagos no ano em apreço, o Estado Português despendeu com dívidas do ex–GAPA, até final de 2001, o total de 1.238.718.595$00.

6.6.3.2.4.1 – Regularização da dívida do extinto GAPA ao ex-Banco Português do Atlântico

Em 24.05.1994, deu entrada na Direcção-Geral das Pescas a reclamação de créditos do ex-Banco Português do Atlântico, SA, respeitante a um crédito no valor de 20 mil contos, acrescido de juros calculados às taxas legais aplicáveis até 23.04.94, no montante de 72.825.802$00, e ainda de 6.553.422$00 de Imposto do Selo e de 1.139.082$00 para o Fundo de Compensação, num total de 100.518.306$00.

A dívida tinha origem num crédito concedido à sociedade Gelmar – Empresa Distribuidora de Produtos Alimentares, Lda.[1], concretizado através de 10 livranças de 2 mil contos cada, avalizadas pelo GAPA.

Face à divergência entre o valor da reclamação e o contabilizado pela Comissão Liquidatária, e tendo em consideração o parecer elaborado pelo seu Gabinete de Apoio Jurídico, a DGT recalculou a dívida do ex-GAPA ao ex-BPA, concluindo que o montante do passivo a regularizar junto ao BCP ascendia a 93.090.301$00 (20 mil contos de capital e 73.090.301$00 de juros), valor que acabou por ser aceite por aquela instituição.

Em Maio de 2001, a DGT, após despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, procedeu ao referido pagamento.

6.6.3.2.4.2 – Regularização da dívida do extinto GAPA ao ex-Banco Fonsecas e Burnay

Dentro do prazo previsto no Decreto-Lei n.º 107/94, o ex-BFB, actual BPI, procedeu à reclamação de 282.398.279$00, dívida com origem em 4 livranças no valor total de 19.000.000$00, uma letra no montante de 1.493.339$90 descontada com saque do GAPA, cinco aceites bancários subscritos pela Gelmar e avalizados pelo GAPA, no valor total de 30 mil contos, acrescendo sobre o valor total reclamado (50.493.339$90), juros calculados desde os respectivos vencimentos, à taxa máxima das operações a longo prazo, em vigor em cada momento, acrescidas da sobretaxa de mora de 2%.

Apesar da Comissão de Extinção do ex-GAPA ter reconhecido a existência da dívida de capital e juros tal como era reclamada pelo banco, a DGT recalculou a dívida, verificando que as responsabilidades do Estado decorrentes da aceitação dos valores reconhecidos pela Comissão ascendiam ao montante global de 220.498.516$00, dos quais 170.005.176$00 correspondiam a juros e o remanescente a capital.

[1] A Gelmar foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 57-D/84, 20 de Fevereiro, e o seu processo de liquidação encerrado em 13.11.95.

Contudo, na sequência de diversos contactos estabelecidos entre a DGT e o BPI, que culminaram com uma reunião, realizada em 22.03.2001, da qual resultou uma proposta do BPI, formalizada através de ofício com a mesma data, em que esta instituição embora se considerasse credora do montante inicialmente reclamado, aceitava *"(...) dar quitação dos seus créditos contra o recebimento de Esc: 200.000.000$00 (...)"*

Tendo em conta que esta proposta era favorável ao Estado, uma vez que o valor reconhecido pela Comissão de Extinção era superior, a DGT, submeteu à consideração superior a regularização de 200.000.000$00 ao BPI, tendo obtido despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

6.6.3.2.4.3 – Regularização da dívida do ex-GAPA à Caixa Geral de Depósitos

No prazo previsto no Decreto-Lei n.º 107/94, a Caixa Geral de Depósitos (CGD) procedeu à reclamação de 565.583.010$00, correspondendo 201.927.695$00 a capital, 325.790.787$50 a juros moratórios calculados até 24.04.94 e o remanescente, 37.864.527$50, a juros remuneratórios. Esta dívida tinha origem num crédito concedido, em 1969, pela CGD ao GAPA, com a fiança do Fundo de Abastecimento[1], no montante de 275 mil contos, destinado ao saneamento financeiro de algumas empresas armadoras da pesca do arrasto e que deveria estar liquidado até 25.04.79.

Face à divergência entre o valor reclamado e o apurado pela Comissão Liquidatária do ex-GAPA, a DGT, na sequência de parecer jurídico, recalculou a dívida, concluindo que o montante global do passivo a regularizar ascendia a 490.306.795$00, sendo 201.927.694$80 de capital, 250.514.580$90 de juros de mora e 37.864.519$70 de juros remuneratórios, valor aceite pela CGD.

Em Março de 2001, a DGT submeteu à autorização superior a regularização da dívida à CGD, obtendo despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

6.6.3.2.4.4 – Regularização da dívida do ex-GAPA à Docapesca

No prazo fixado pelo Decreto-Lei n.º 107/94, a Docapesca – Portos e Lotas, S.A[2] procedeu à reclamação de 416.010.564$00, dos quais 152.618.993$00 respeitavam ao fornecimento de pescado, serviços e despesas de desconto, reforma e resgate de letras ao Serviço de Abastecimento de Peixe ao País (SAPP)[3] e 263.391.571$00[4] a juros de mora. Solicitava ainda o reembolso de 1.026.454$00, devidos pelas instalações e serviços fornecidos à comissão liquidatária do SAPP, entre Junho/83 e Outubro/86, acrescendo 1.800.815$00[5] de juros de mora.

A Docapesca reclamava ainda 1.711.443$00, a título de ocupação de instalações pela Comissão Liquidatária do SAPP[6], desde Março/94 a Abril/99 e despesas de água e electricidade.

---

[1] Este fundo foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 95/86, de 13 de Maio.

[2] Que sucedeu à Docapesca – Sociedade Concessionária da Doca de Pesca, SARL, nacionalizada pelo Decreto-Lei n.º 572/76, e integrando também o Serviço de Lotas e Vendagens (SLV).

[3] O SAPP constituía uma secção do GAPA, assegurando as funções de conservação, distribuição e venda por grosso e a retalho, directa e indirectamente, do pescado e procedia a transformações industriais.

[4] Juros calculados desde Novembro de 1975 a 23 de Abril de 1994.

[5] Juros calculados desde Julho de 1983 a 23 de Abril de 1994.

[6] De referir que só em Abril de 1999 é que a licença de ocupação, celebrada em 1/01/1986, pela ex-comissão do SAPP foi considerada revogada.

No entanto, existiam também créditos do Estado (ex-GAPA e SAPP) sobre a Docapesca que ascendiam a 28.510.438$00, acrescidos de juros de mora. Após vários contactos, estabelecidos entre a DGT e a Docapesca, foi aceite por esta o pagamento de 320.590.118$00, valor que resultava da diferença entre os créditos da Docapesca (420.549.276$00) e os débitos da mesma (99.959.158$00), sendo que tal compensação se encontrava autorizada pelo artigo 69º da LOE.

Contudo, subsistindo dúvidas, por parte da DGT, tendo esta, na sequência de parecer formulado pelo seu Gabinete Jurídico, recalculado a dívida, pelo que os créditos da Docapesca a regularizar fixaram-se em:

- reclamado no âmbito do processo de liquidação do ex-Gapa, no total de 420.749.331$00 (154.127.574$50 de capital e 266.621.756$63 de juros de mora);
- a título de cedência das instalações, água e electricidade à Comissão Liquidatária do SAPP, entre Março/94 a Abril/99, no valor de 1.711.443$00.

A DGT, em 21.12.01, colocou à consideração superior a regularização do saldo de compensação entre os débitos (99.959.158$00) e os créditos (420.749.331$00) da Docapesca perante o Estado, no valor de 320.790.173$00. Propunha ainda a regularização de 1.711.443$00 à Docapesca, relativos a despesas correntes de funcionamento da Comissão Liquidatária do Ex-GAPA, mediante o recurso a verba inscrita para o efeito, no Cap. 60 do Ministério das Finanças "Despesas Excepcionais, ou seja, por despesa orçamental.

Estas propostas mereceram o despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, tendo-se efectuado os pagamentos, nos termos propostos, em 27.12.2001.

6.6.3.2.5 – Siderurgia Nacional

A Siderurgia Nacional, SGPS, SA foi extinta por força do Decreto-Lei n.º 232-A/96, de 6.12, sendo *"(...) a posição da sociedade nas acções judiciais pendentes em que seja parte (...) assumida pelo Estado (...)"* de acordo com o artigo 4º do mesmo diploma.

Pelo acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 1.03.2001, a Ex-Siderurgia Nacional e o despachante oficial Luís da Silva Cunha Gonzaga foram condenados solidariamente a pagar à Companhia da Seguros "O Trabalho, S.A." a quantia de 21.732.745$00, acrescida de juros de mora, desde 11.12.1992 até o seu integral pagamento, quantia essa que a Seguradora liquidara à Alfândega de Lisboa, ao abrigo de um seguro-caução global celebrado pelo mencionado despachante e respeitante aos direitos de importação e demais imposições legais de diversas mercadorias por ele despachadas por conta da Siderurgia Nacional, em 1992, não tendo pago os respectivos direitos embora a empresa lhe tivesse entregue o valor correspondente[1].

A seguradora, nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 289/88, gozava de direito de regresso contra a pessoa por conta de quem foram pagos os direitos e imposições legais, o que serviu de fundamento à interposição da acção judicial.

Esta decisão judicial foi cumprida após o despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que determinava *"o pagamento à sociedade O Trabalho, SA do montante total devido de Euro*

[1] Conforme as "Alegações do Ministério Público em representação do Estado", perante os Juízes Desembargadores do Tribunal de Relação de Lisboa.

304.610,95 (PTE 61.069.013) e que seja efectivado o direito de regresso sobre o co-réu Luís Gonzaga. (...)" acrescentando *"(...) Ao valor referido acrescem juros a liquidar à data do efectivo pagamento"*. O Estado Português, através da DGT, como sucessor legal da Siderurgia Nacional, pagou a quantia de 61.286.341$00 à citada companhia de seguros, ao abrigo do artigo 63.º, alínea b), da LOE/2001.

Relativamente às diligências realizadas pela DGT para que fosse efectivado o direito de regresso sobre o co-responsável, de acordo com informação prestada por esta Direcção-Geral, apesar dos esforços por si realizados, até à data da realização desta auditoria, ainda não tinha sido possível localizar o despachante co-responsável.

6.6.3.2.6 – CRCB - Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA

Através do Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho, foi decretada a dissolução, liquidação e extinção da sociedade Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA (CRCB), integralmente detida pelo Estado, em face, designadamente, da situação de falência técnica da empresa, já verificada desde 1994.

Em finais de 1998, o Administrador Liquidatário da CRCB, por não dispor de meios financeiros para o fazer, veio solicitar a regularização pelo Estado de uma dívida da empresa ao Banco Nacional Ultramarino (BNU), resultante de um empréstimo em moeda estrangeira obtido para financiar uma operação de exportação de produtos alimentares para Angola, realizada em Dezembro de 1993. O financiamento obtido, no montante inicial de 2.573.333,6 USD, encontrava-se fixado no valor reclamado pelo BNU em 309.205.964$00, vencendo juros de mora desde 19.07.96.

Não tendo a CRCB recebido qualquer pagamento referente à aludida exportação, e como esta beneficiava também de um seguro de crédito concedido pela COSEC, no qual o BNU figurava como beneficiário, a DGT solicitou a intervenção da seguradora no âmbito da regularização da dívida em análise.

Após pagamento pela COSEC de parte do valor da indemnização, no montante de 139.420.524$00, por verificação do sinistro, a dívida da CRCB para com o BNU passou a cifrar-se, à data de 10.09.01, em 247.170.466$00, compreendendo 169.785.440$00 de capital e 77.385.026$00 de juros, vencendo juros de mora até ao seu pagamento[1].

Pelo Despacho n.º 1972-A/2001-SETF, de 20 de Dezembro, foi autorizado o pagamento para regularização da dívida da extinta CRCB ao BNU, tendo a DGT, com data-valor de 7.01.02 (período complementar), procedido à transferência do montante de 249.494.634$00, compreendendo 169.785.440$00 de capital e 79.709.194$00 de juros, para a CGD/BNU, da seguinte forma:

- O montante de 189.453.815$00, por conta do saldo de liquidação recepcionado da extinta CRCB[2];
- O valor remanescente de 60.040.819$00, por operações específicas do Tesouro, ao abrigo do disposto na alínea b) do art. 63º e 71º da LOE de 2001.

[1] Em virtude da garantia dada pelo Estado, a COSEC foi ressarcida, através da DGT e por via orçamental, no montante da indemnização que pagou ao BNU.

[2] A CRCB encontra-se extinta desde 4.05.01, data em que foi efectuado o registo de encerramento da liquidação, tendo o Estado, através da DGT, recepcionado o saldo de liquidação da extinta sociedade em 31.10.01, com a assinatura do correspondente Auto de Entrega e Recepção.

Considerando os pagamentos efectuados em 1997 e 1998, no montante de 1.777.898.280$00, através da assunção de passivos, as regularizações de dívidas da CRCB, efectuadas pelo Estado até final de 2001 no âmbito do processo de liquidação desta Companhia, ascenderam a 1.837.939.099$00.

6.6.3.2.7 – Encargos com a descolonização

6.6.3.2.7.1 – Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social

Como já foi referido em anteriores pareceres, por força do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29 de Outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20 de Fevereiro, e também do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Solidariedade Social A-74/97-XIII, de 11 de Abril, o Estado assumiu responsabilidades em matéria de pensões para com os beneficiários das caixas de previdência das ex-colónias portuguesas. Estes diplomas previam que o Ministério das Finanças deveria transferir para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social as verbas necessárias à sua execução[1].

Com base nestes diplomas, em 2001, foi transferido para o IGFSS, o montante total de 3.314.309 contos, para o reembolso dos referidos encargos, referentes ao período de Dezembro/00 a Junho/01. O reembolso foi realizado ao abrigo do disposto no artigo 63.º, alínea c), da LOE/01, conforme proposto pela DGT, tendo obtido despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Deste modo, o IGFSS é reembolsado desde 1993[2], de encargos desta natureza, sem cobertura orçamental, e, considerando os pagamentos efectuados no ano em apreço, o valor total dos reembolsos efectuados ascende a 60 milhões de contos.

6.6.3.2.7.2 – Banco Comercial Português, S.A.

Embora, o Banco Comercial Português, S.A. (BCP) se tenha tornado o representante legal do ex-Banco Mello, S.A. e do ex-Banco Português do Atlântico, S.A., em 2000, em virtude destes terem sido incorporados naquele, e de ter sido o BCP a solicitar os pedidos de pagamento efectuados em 2001, os casos seguintes serão analisados separadamente por corresponderam a processos distintos.

6.6.3.2.7.2.1 – Ex-Banco Mello, S.A.

Como tem sido relatado em anteriores Pareceres, desde 1993, que o Ministério das Finanças, através da DGT, tem reembolsado o ex-Banco Mello, S.A. (sucessor legal da ex-União de Bancos Portugueses, por sua vez, sucessor, do ex-Banco de Angola), actual BCP, de encargos suportados com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados, ou familiares seus, do ex-Banco de Angola.

[1] O art.º 8º do Decreto-Lei n.º 335/90 previa a emissão de um despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do Orçamento e da Segurança Social que fixaria os termos das correspondentes transferências.

[2] De referir que em 1997 não se realizaram reembolsos ao IGFSS, bem como os reembolsos aqui considerados dizem respeito a encargos suportados por esta instituição entre 1991 e Junho de 2001.

O reembolso em causa realiza-se 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 CGE/2000[1] até ao final desse ano, o montante despendido pelo Estado Português ascendia a 4.234.162.581$50[2].

A este montante acrescem os valores pagos em 2001, de 156.920.788$00 e de 157.317.765$00, referentes ao 2º semestre de 2000 e 1º Semestre de 2001, respectivamente. Deste modo o montante despendido pelo Estado Português, até final do ano em apreço, ascende a 4.548.401.135$00.

Importa, ainda, referir que nos termos do n.º 2 do citado Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, as verbas que o Estado Português viesse a desembolsar com o pagamento de pensões de reforma e de sobrevivência a empregados, ou familiares seus, do ex-Banco de Angola, em Angola, seriam havidas como crédito sobre a República Popular de Angola. Nestes termos, a DGT informou, até 1998, a Direcção de Serviços de Cooperação Internacional (DSCI) dos pagamentos realizados, passando posteriormente a comunicar à Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais.

6.6.3.2.7.2.2 – Ex-Banco Português do Atlântico, S.A.

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. (actual BCP) referente a encargos com pensões, a reformados e pensionistas, do ex-Banco Comercial de Angola.

Na sequência de pedidos formulados à DGT pelo BCP, solicitando o pagamento de 3.872.700$00 e de 3.391.896$00, verbas correspondentes ao 2º semestre de 2000 e 1º semestre de 2001, respectivamente, aquela Direcção-Geral propôs superiormente o pagamento das referidas quantias, ao abrigo da alínea c) do art.º 63.º e do art.º 71.º da LOE/01, obtendo despachos autorizadores do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Tendo em conta os montantes pagos entre 1989 e 2000 ao BPA, actual BCP, bem como os valores regularizados em 2001, o valor despendido pelo Estado Português, em encargos com pensões de reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola, ascende a cerca de 102 milhares de contos[3].

Como foi referido no Parecer sobre a CGE/2000[4], o Gabinete de Apoio Jurídico da DGT preparou um projecto de decreto-lei que visa a transferência destas responsabilidades para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, sobre o qual o Secretário de Estado e das Finanças, em 26.06.2000, deu o seu acordo, remetendo-o ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade e ao Banco de Portugal para apreciação. Contudo, de acordo com informação prestada pela DGT, até à data de realização desta auditoria (2 anos após a data do referido despacho), não houve mais desenvolvimentos.

---

[1] Cfr. Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.3.2.1.

[2] Em relação à situação que tem vindo a ser referida em Pareceres anteriores, relativa ao reembolso de diuturnidades, contribuições para os SAMS e outros benefícios sócias, sucessivamente reclamado pelo Banco, a mesma manteve-se no ano em análise, não tendo a DGT procedido ao seu pagamento, por considerar que não se encontram abrangidos pelo Despacho Normativo n.º 185/79.

[3] Este montante inclui também os valores pagos em 1989, ao abrigo do acordo celebrado entre o Estado e o BPA, respeitantes a encargos com pensões de reformados do ex-Montepio de Moçambique.

[4] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.3.2.2.

6.6.3.2.8 – Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas

O Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, estabeleceu novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, de que resultou o aumento das responsabilidades de conta do Estado.

Das emissões efectuadas no ano em apreço do empréstimo interno amortizável "OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações", resultantes do recalculo dos valores definitivos daquelas indemnizações, o IGCP apurou e pagou aos interessados o montante total de 5.819.272.397$00, a título de juros vencidos entre 1980 e 2000.

A Lei do Orçamento, tal como vem sucedendo desde 1993, prevê o pagamento destas responsabilidades com juros de anos anteriores enquanto regularização de situações do passado, por recurso ao produto de dívida pública emitida.

Desde modo, ao abrigo da alínea d) do art. 63º da LOE de 2001 e após autorização do SETF, a DGT procedeu à transferência para a conta "IGCP - Encargos com a dívida pública", em 17.12.01 e 7.01.02 (período complementar), das quantias de 4.459.969.244$00 e 1.359.303.153$00, respectivamente, perfazendo aquele montante o total de juros vencidos.

6.6.3.2.9 – Alterações nos vencimentos dos magistrados

Ao abrigo da alínea f) do art. 63º da LOE de 2001 deu-se continuidade ao processo iniciado no ano anterior de regularização de diferenças de vencimento devidas a magistrados, relativamente ao período de 1 de Janeiro de 1991 a 31 de Dezembro de 1992[1].

Nessa sequência e conforme metodologia superiormente aprovada, a 5ª Delegação da DGO remeteu ao longo de 2001 novos pedidos de autorização de pagamento devidamente instruídos, no montante total de 23.158.073$00, dos quais 14.622.037$00 correspondentes a vencimentos a abonar aos magistrados e 8.536.036$00 a descontos para a ADSE, IRS e CGA.

Sobre três Informações da DGT, que integraram os pedidos que foram sendo recepcionados, foram autorizados pelo SETF os pagamentos das quantias totais de 20.485.108$00, 1.389.889$00 e 1.283.076$00, respectivamente, tendo a DGT procedido às respectivas transferências para as contas dos magistrados, pelos montantes líquidos, bem como os respectivos descontos para a ADSE, IRS e CGA.

Assim, as regularizações efectuadas no âmbito deste processo, considerando também as executadas em 2000, no montante de 106.081.825$00, ascenderam ao valor global de 129.239.898$00.

6.6.3.2.10 – Fundação Ricardo Espírito Santo Silva

A Fundação Ricardo Espírito Santo Silva (FRESS) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 39.190, de 27.04.1953, como instituto de utilidade pública.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap. VI, ponto 6.6.3.2.5.

Como foi relatado no Parecer sobre a CGE/2000[1], em meados de 2001, as responsabilidades da FRESS perante o Estado ascendiam a cerca de 158 mil contos. Com o objectivo de resolver definitivamente esta situação, através do Despacho n.º 482/01, de 10 de Junho, o Ministro das Finanças, autorizou *"a regularização da dívida da FRESS – Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, ao abrigo da alínea g) do art. 78.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, pelo valor de 150.000.000$00 e o remanescente ao abrigo da alínea g) do art.º 63º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, até ao valor de 10.000.000$00"*.

Nestes termos, a DGT informou a FRESS, que podia considerar regularizadas as 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, 7.720.398$00, deveria ser considerado regularizado em 10.06.2001, bem como os juros de mora, no valor de 221.353$00, ao abrigo da LOE/2001.

Esta regularização consubstanciou-se numa operação meramente escritural.

6.6.3.2.11 – Actualizações das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23 de Março, o Estado assumiu a cobertura das responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal dos CTT – Correios de Portugal, SA, para com o pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996, estimadas naquela data em 89.474.002.513$00, a assegurar através de dotações de capital realizadas com a aplicação de receitas do FRDP, provenientes das privatizações.

Para o efeito, a mesma Resolução estabeleceu que seria realizada, até ao final do 1º semestre de 1998, uma primeira dotação de capital, no valor de 30 milhões de contos, sendo o remanescente assegurado em cinco prestações anuais sucessivas, até 31 de Dezembro de 2003, acrescidas das correspondentes actualizações, por aplicação da taxa subjacente ao estudo actuarial de avaliação das responsabilidades, efectuado segundo metodologia internacional aceite pelo Instituto de Seguros de Portugal, e calculada com referência à data da entrega de cada contribuição.

Nessa sequência, o Estado subscreveu, em 1998, um aumento de capital dos CTT no valor de 89,474 milhões de contos, realizando nesse ano, com a aplicação de receitas das reprivatizações, os 30 milhões de contos iniciais, tendo ficado prevista a realização do restante valor subscrito nos termos dispostos pela referida Resolução[2]. Note-se que este aumento de capital respeitou unicamente às responsabilidades existentes em 31 de Dezembro de 1996, não entrando em consideração com as actualizações previstas naquela Resolução.

Para regularização das actualizações em causa, optou-se, na sequência do Despacho n.º 1758-A/2000-SETF, de 13 de Novembro, por fazer incluir na LOE de 2001 a alínea h) do art. 63º, ficando o Governo autorizado a regularizar os correspondentes encargos através da utilização de dívida pública emitida e não, conforme previsto naquela Resolução, através de dotações de capital provenientes do FRDP. Acrescente-se também que este processo se arrastou desde Julho de 1999, com o envio à DGT das notas de débito que os CTT foram emitindo pelas sucessivas actualizações anuais das responsabilidades.

[1] Ver Parecer sobre a CGE/2000, Capítulo VI, ponto 6.6.3.2.6.

[2] De referir que, de 1999 a 2001, as entregas de capital efectivamente realizadas foram as seguintes: em 1999, não se realizou qualquer entrega; em 2000, realizou-se o montante de 11.894.800.600$, conforme previsto; e, em 2001, voltou a não realizar-se qualquer entrega.

Assim, ao abrigo da LOE de 2001 foram regularizados os encargos sobrevenientes das actualizações, com referência ao período de 1997 a 2000, das responsabilidades do Estado perante o Fundo de Pensões dos CTT à data de 31.12.96, os quais ascenderam a 25.862.957.034$00, conforme notas de débito anuais emitidas pela empresa.

Para sua determinação, foi utilizada uma taxa de actualização de 8%, previamente confirmada pelo Instituto de Seguros de Portugal como a taxa subjacente ao estudo actuarial efectuado, tendo também sido consideradas (deduzidas) as entregas de capital, e respectivas datas, que o Estado realizou naquele período, na sequência da subscrição promovida em 1998. Em termos de metodologia de cálculo seguida, procedeu-se à capitalização das actualizações vencidas, fazendo-se incluir, na dívida que serve de base ao apuramento das actualizações, o valor das actualizações anteriormente debitadas e ainda não pagas.

A regularização assim efectuada equivaleu ao somatório das seguintes actualizações anuais:

Quadro VI.25 – Actualização das Responsabilidades do Fundo de Pensões CTT

(em escudos)

Anos de referência	Valor das actualizações
1997	7 157 920 201
1998	6 537 200 648
1999	5 853 529 869
2000	6 314 306 316
Total	**25 862 957 034**

Por Despacho do SETF, de 4 de Abril, foi autorizado o pagamento daquele montante global de 25.862.957.034$00, tendo a DGT procedido à respectiva transferência para os CTT – Correios de Portugal, SA.

De referir que em virtude de não ter sido realizada a parcela relativa a 1999 do aumento de capital dos CTT acima descrito, o Estado, na regularização que efectuou da actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões desta empresa, reportada à data de 31.12.00, acabou por suportar um acréscimo de encargos quantificável em, pelo menos, cerca de 951 milhares de contos[1].

No próximo ano, o Estado terá de suportar um novo acréscimo de encargos no âmbito deste processo de regularização de responsabilidades actuariais, o qual será ainda elevado pelo facto de em 2001 também não ter sido realizada a correspondente parcela daquele aumento de capital.

Em consequência das actualizações efectuadas e entregas realizadas pelo Estado, o valor apurado das responsabilidades do Estado perante o Fundo de Pensões dos CTT registou a seguinte evolução, com reporte ao final de cada um dos anos do período de referência em causa:

[1] Valor equivalente a 8% de 11.894.800.600$ (montante previsto da entrega a realizar em 1999), no pressuposto de que a entrega da parcela em causa teria sido efectuada em 31.12.99. Note-se que, face à natureza actuarial das responsabilidades envolvidas, outros acréscimos de encargos advieram também para o Estado pelo facto de a regularização em causa apenas ter sido efectuada em 2001.

Quadro VI.26 – Evolução das responsabilidades do Estado

(em escudos)

Data	Valor do défice do Fundo
31.12.96	89 474 002 513
31.12.97	96 631 922 714
31.12.98	73 169 123 362
31.12.99	79 022 653 231
31.12.00	73 442 158 947

Quanto à opção tomada de utilização do mecanismo de regularização de responsabilidades de situações do passado previsto na LOE, considerou-se que seria desaconselhável o recurso ao aumento de capital, atendendo às características das responsabilidades envolvidas e ao carácter anual dos débitos efectuados pelos CTT, bem como ao facto desse recurso, viável apenas em função dos meios de que o FRDP dispusesse na altura, implicar a anulação da deliberação da Assembleia Geral dos CTT de aumento do capital da empresa em 89,474 milhões de contos, na medida em que novo aumento não poderia ser deliberado enquanto não estivessem realizadas todas as prestações daquele anterior. Acresceriam ainda os inconvenientes de a empresa ter que reflectir nas suas demonstrações financeiras a anulação dos movimentos contabilísticos anteriormente efectuados, relativamente às responsabilidades do Estado para com o seu Fundo de Pensões, isto para além dos elevados custos notariais que estariam subjacentes.

6.6.3.2.12 – EDP - Electricidade de Portugal, S.A.

Através do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio, foi estabelecido o regime de produção independente de energia eléctrica em Portugal (para produção a partir de energias renováveis ou em sistemas de cogeração), atribuindo aos produtores independentes o direito de venderem toda a sua produção à rede pública (artigos 10º e 11º), segundo tarifas pré determinadas (art.º 22.º).

De acordo com o art.º 23.º da citada lei, o Estado assumiu, perante os produtores independentes, a obrigação de pagar uma compensação entre a receita garantida – calculada nos termos do n.º 1 do mesmo artigo – e o valor facturado pelos novos produtores de energia eléctrica. Este artigo estipulava ainda que *"(...) o produtor receberá do Estado (...)"* a referida compensação *"(...)no mês seguinte (...)"* àquele em que for devido, situação que não se verificou.

Em 1995, com a publicação de legislação de enquadramento jurídico do sector eléctrico, foram publicados dois diplomas, o DL nº 186/95, de 27 de Julho, diploma que regula a actividade de produção de energia eléctrica por cogeração e o DL n.º 313/95, de 24 de Novembro, que institui, no âmbito do Sistema Eléctrico Independente, normas relativamente à produção de energia em aproveitamentos hidroeléctricos e a resultante de utilização de energias renováveis.

De acordo com a referida legislação, durante o período de retorno do investimento ou durante o período de 5 ou 8 anos, conforme se trate de aproveitamentos de cogeração ou hidroeléctricos e energias renováveis, se o período de retorno de investimento for superior, o Estado garante aos produtores neles mencionados, uma receita que seria obtida pela aplicação dos preços em vigor no ano da entrada em exploração da instalação corrigida pelo índice de preços no consumidor sem habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística. O Estado assumiu, assim, perante os produtores independentes uma obrigação, adquirindo estes o direito a receber uma compensação entre a diferença

das receitas previstas à data de entrada em exploração da instalação e as receitas realmente auferidas, sempre que as estas sejam inferiores àquelas.

Contudo, a legislação citada era omissa no que respeita à entidade responsável pelo pagamento da garantia, tendo as primeiras solicitações, ocorridas em Outubro de 94, sido dirigidas à Direcção-Geral de Energia (DGE).

Posteriormente, com o objectivo de ultrapassar as dificuldades surgidas, nomeadamente a falta de inscrição de verbas no OE, foi celebrado em Julho de 1996 um Protocolo entre o Ministério das Finanças e da Economia e a EDP, no qual ficou definido que a DGE deveria estabelecer os procedimentos internos necessários para quantificar e certificar as quantias a pagar aos produtores independentes, devidas até 31.03.1997, devendo as mesmas ser pagas pela EDP, ficando esta com o direito ao reembolso, por parte do Estado dos mesmos valores, acrescidos de compensação em juros desde o pagamento até ao efectivo reembolso.

O prazo de vigência do Protocolo acabou por ser prorrogado até ao final de 1997 e para os anos seguintes, até 2000, foram assinados, pelas partes envolvidas, quatro termos adicionais.

Até final de 2000, a DGE remeteu à EDP ordens de pagamento[1] no valor total de 10.812.741.238$00[2], tendo a EDP assegurado os respectivos pagamentos aos produtores independentes de energia.

De referir que no OE para 1997 e 1998 foi inscrito no Capítulo relativo à DGE a verba, embora insuficiente, de 477 e 770 mil contos, respectivamente, tendo a EDP sido reembolsada em parte. No entanto, nos anos seguintes não foi inscrita qualquer verba para fazer face aos encargos suportados por aquela empresa de electricidade.

Tendo em atenção o disposto na alínea i) do art. 63.º da LOE/2001, a DGE por carta dirigida à DGT solicitou o pagamento de 7.781.401.400$00 (inclui capital e juros calculados até 31.05.2001), para pagamento à EDP, por contrapartida das verbas despendidas ao abrigo do referido Protocolo.

Após várias reuniões entre a DGT e as partes interessadas, nomeadamente no sentido de obtenção de documentação, aquela direcção-geral recalculou a dívida, tendo a EDP por ofício datado de 3.12.2001 concordado com a metodologia aplicada.

Nestes termos, a DGT colocou à consideração superior o pagamento de 7.074.101.019$00 de capital, acrescido de juros até à data do efectivo pagamento, ao abrigo LOE/2001, obtendo o despacho autorizador do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. Em 28.12.2001[3], foi efectuado o pagamento de 7.939.053.569$00 à EDP, correspondendo 864.952.550$00 a juros e o restante ao capital referido.

[1] Estas ordens de pagamento respeitam ao período de 1993 a 2000.

[2] Inclui 643 mil contos que advém do Desp. SE da Indústria e Energia, de 8.02.99, determinando a inclusão na tarifa que vigorava no sistema tarifário até 1992 o adicional de 8% para o Fundo de Apoio Térmico. A alteração levou à correcção da garantia aos produtores que começaram a produzir energia em 1993.

[3] Data corrigida tendo em conta a resposta da DGT.

6.6.3.2.13 – Porte Pago

Em conformidade com o disposto na alínea j) do art. 63º da LOE de 2001, procedeu-se ao pagamento de 3,272 milhões de contos[1] aos CTT – Correios de Portugal, SA, para regularização de dívidas do Estado relativas ao porte pago, contraídas até 31 de Dezembro de 1999.

As dívidas em questão, relativas aos anos de 1998 e 1999, ascenderam ao valor global de 3.341.672.630$00, conforme valores apresentados pelos CTT e confirmados pelo Instituto de Comunicação Social, pelo que ficou ainda por regularizar pelo Estado o montante de 69.672.630$00.

Por Despacho do SETF de 23 de Outubro, foi autorizado o pagamento daquela quantia de 3,272 milhões de contos, tendo a DGT procedido à respectiva transferência para os CTT – Correios de Portugal, SA.

Considerando os pagamentos efectuados desde 1994 a 1998, através da utilização do mecanismo de regularização de situações do passado, os encargos respeitantes ao porte pago, liquidados pelo Estado por esta via, até final de 2001, ascenderam ao montante global de 28.106.025.146$00.

6.6.3.2.14 – Serviço Nacional de Saúde

Nos termos da alínea l) do art. 63º da LOE de 2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, o Governo ficou autorizado a regularizar obrigações assumidas pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS), nos anos de 1998, 1999 e 2000 e até ao limite de 290 milhões de contos.

Para execução daquela norma, os Ministros das Finanças e da Saúde, pelo Despacho Conjunto n.º 791-A/2001, de 22 de Agosto, determinaram a transferência para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) da verba de 290 milhões de contos, a ser afectada aos vários serviços integrados no SNS, para regularização de dívidas a fornecedores externos, assumidas pelos organismos até 31 de Dezembro de 2000.

A transferência daquela verba seria iniciada logo após a apresentação do IGIF de proposta devidamente quantificada, com explicitação dos montantes atribuídos a cada instituição, cabendo à DGT proceder à referida transferência em três tranches anuais, não devendo o valor de cada uma ultrapassar 100 milhões de contos.

O mesmo despacho determinou ainda que *"A DGO e a IGF, nas suas acções de auditoria, procederão à verificação da correspondente documentação e respectivos pagamentos, informando, em conformidade a DGT"*.

Em 24.08.01, o IGIF remeteu à DGT um conjunto de mapas com os montantes a atribuir aos serviços do SNS, no montante global de 290 milhões de contos, solicitando a disponibilização da 1ª tranche.

No uso de competência delegada, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou o pagamento de 290 milhões de contos, em três tranches mensais, tendo a DGT, com datas-valor de 30.08.01, 28.09.01 e 29.10.01, procedido às transferências, respectivamente, dos montantes de 100, 100 e 90 milhões de contos para o IGIF.

[1] Limite máximo fixado na alínea j) do art. 63º da LOE de 2001.

Considerando os pagamentos efectuados em 1995, 1996 e 1999, através da utilização do mecanismo de regularização de situações do passado, as regularizações de dívidas do SNS efectuadas pelo Estado até final de 2001 ascenderam ao montante global de 677.715.148 contos.

Quanto ao montante de dívidas a fornecedores regularizadas pelos organismos do SNS, procedeu-se, no âmbito da auditoria realizada para efeitos do presente parecer, à análise das listagens enviadas pelo IGIF à DGT, tendo-se apurado que as despesas justificadas perante a DGT ficaram aquém em cerca de 0,7 milhões de contos do valor global transferido de 290 milhões de contos.

Tal diferencial de despesas não foi justificado pelo IGIF à DGT, contrariamente ao estabelecido no Despacho Conjunto n.º 791-A/2001, de 22 de Agosto.

Sobre esta questão, embora a DGT refira na sua resposta *que "diligenciou junto do IGIF no sentido de esclarecer a questão"*, tendo respondido ao Tribunal, mantém-se a observação acima referida, uma vez que o IGIF apenas se limitou a remeter as relações dos montantes transferidos aos vários organismos e não as listagens previstas naquele Despacho Conjunto, de justificação das despesas realizadas pelos organismos dos SNS.

Adicionalmente, procedeu-se à análise, por amostragem, das listagens de justificação de despesas disponíveis na DGT, seleccionando-se para o efeito um conjunto de listagens que envolveram despesas no montante global de 89.336.617$00, para verificação do cumprimento dos requisitos dispostos no aludido Despacho Conjunto, no que respeita ao ano a que se reportaram as despesas e à identificação do fornecedor, tendo-se constatado, relativamente às mesmas, que, em regra, foram cumpridos aqueles requisitos.

Quanto às acções de auditoria da DGO e IGF previstas no Despacho conjunto acima referido, ambas as entidades, segundo informação prestada, não realizaram qualquer acção de controlo para verificação do cumprimento do mesmo Despacho. A DGO alegou a carência de meios humanos para o sucedido, tendo a IGF informado que a única intervenção que realizou a envolver a regularização de dívidas em causa se inseriu num processo de "Auditoria ao Hospital de S. José", o qual não estava ainda concluído.

6.6.3.2.15 – INDEP - Indústrias e Participações de Defesa, S.A.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 362/91, de 3.10, *"A INDEP, SA sucedeu automática e globalmente à INDEP – Indústrias Nacionais de Defesa, EP, e continua a personalidade jurídica desta, conservando a universidade dos direitos e obrigações que integram a sua esfera jurídica no momento da transformação"*, com a excepção das obrigações existentes relativamente à Caixa Geral de Aposentações (CGA) e ao Montepio dos Servidores do Estado (MSE) – de acordo com os n.os 1 e 2 do artigo 2.º da citada lei.

O n.º 3 do mesmo artigo estabelece que a forma de cálculo e actualização, bem como o prazo para a regularização das importâncias em dívida à CGA e ao MSE *"(...) serão fixados por portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças."*. Nos n.os 5 a 8 definiam-se as obrigações a regularizar e n.º 9.º determinava que os encargos inerentes àquelas obrigações seria realizada pelo Ministério da Defesa Nacional, através de dotações próprias a inscrever anualmente no seu orçamento.

Posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de Agosto, o MSE foi incorporado na CGA, passando esta a assumir os direitos que legalmente estavam atribuídos àquele organismo.

Pela alínea m) do art. 63º da LOE/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, ficou o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a regularizar responsabilidades perante a CGA, relativas a encargos e outras obrigações assumidas nos termos do Decreto-Lei n.º 362/91, até ao limite de 20 milhões de contos.

Contudo, para a regularização destas obrigações tornava-se necessária a publicação da Portaria Conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, prevista no n.º 3 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 362/91.

Nestes termos, a CGA elaborou um projecto de Portaria Conjunta, bem como solicitou à DGT a regularização das responsabilidades em causa, que calculadas até 31.10.01, ascendiam a 19,6 milhões de contos, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VI.27 – Montantes em dívida à CGA

(em escudos)

Dívida – Legislação	Capital	Juros	Total
Encargos c/pensões - alínea a) do n.º 5 do art. 2º do DL n.º 362/91	808 491 041	1 406 655 694	2 215 146 735
Quotas - Aposentação - n.º 6 do artigo 2.º do DL n.º 362/91	929 622 002	1 088 987 020	2 018 609 022
Quotas Sobrevivência - n.º 7 do artigo 2.º do DL n.º 362/91	108 798 052	197 974 941	306 772 993
Indemnização - alínea b) do n.º 5 do artigo 2.º do DL n.º 362/91	7 014 006 000	8 045 526 565	15 059 532 565
Total	**8 860 917 095**	**10 739 144 220**	**19 600 061 315**

A DGT, por considerar que o estudo actuarial, efectuado pela CGA, para cálculo da indemnização a atribuir por força da contrapartida da assunção dos encargos futuros com pensões de aposentação por parte da CGA, extravasava o seu domínio técnico, propôs superiormente que fosse ouvido o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), proposta sobre a qual o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou despacho determinando a audição urgente do ISP e colocando à consideração do Ministro das Finanças a assinatura da Portaria.

O ISP pronunciou-se no sentido de que os cálculos da CGA mereciam toda a credibilidade, embora propusesse outra metodologia. Posteriormente, em reunião efectuada entre estas duas entidades e a DGT, os representantes do ISP e a CGA acordaram que deveria ser a tutela a definir a metodologia e que caso se optasse pelo critério proposto pelo Instituto, tal levaria a novos cálculos, o que poderia demorar semanas. O ISP admitiu que a metodologia que propunha conduzia a valores superiores aos da CGA.

A CGA defendeu a necessidade de começar a pagar pensões imediatamente, sendo impossível a reapreciação do processo. O ISP aceitou que fosse cumprido o determinado na proposta de Portaria com adequação posterior, em função de metodologia a definir pela tutela, considerando que a variação seria percentualmente residual, tendo em conta os valores em causa.

Em 16.11.01, a DGT colocou à consideração superior o pagamento da quantia supra indicada, tendo obtido, autorização de pagamento. De acordo com o despacho autorizador a *"(...) operação é essencial em termos de equilíbrio financeiro da CGA, o interesse público manifesto das finalidades referidas justifica que o referido pagamento não fique dependente da publicação da portaria"*.

Assim, o pagamento à CGA foi efectuado em 19.11.2001, antes da publicação da Portaria a que se referia o n.º 3 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 362/91, que apenas foi publicada em 4.12.2001, ou seja, com violação da norma citada.

No despacho autorizador do pagamento supra descrito, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinava ainda que *"Deve… o ISP prosseguir em articulação com a CGA, o trabalho metodológico adequado ao apuramento definitivo do montante em causa"*, submetendo à consideração do Secretário de Estado do Orçamento, o qual deu a sua concordância.

Após reunião realizada entre o ISP e a CGA, em 7.12.01, na qual concluíram que caso optassem pela proposta do ISP, que se baseia em pressuposto diferente do constante da Portaria n.º 1324/01, o valor a apurar seria superior ao ajustado pela CGA, excedendo o limite máximo fixado pela LOE de 2001 (20 milhões de contos), o que obrigaria a aprovação de nova Portaria Conjunta dos Ministros das Finanças e da Defesa Nacional, que revogaria a portaria anterior.

Nestes termos, pelo despacho datado de 12 de Dezembro, o Secretário de Estado do Orçamento entendeu considerar como definitivo o valor regularizado à CGA, em conformidade com o estabelecido na Portaria n.º 1324/01, submetendo à consideração do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o qual, até à data da realização desta auditoria, ainda não se tinha pronunciado.

Ouvido sobre o presente ponto 6.6. o IGCP, na sua resposta, refere nada ter a acrescentar.

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 na Conta Geral do Estado, no Capítulo 06 – Encargos da dívida pública, do Ministério das Finanças, as despesas com amortizações, juros e outros encargos com a dívida, teriam totalizado cerca de 2.987.159 milhares de contos.

Porém, de acordo com os valores registados na conta de gerência do IGCP, relativa a encargos com a dívida pública, no "Mapa do desenvolvimento dos encargos da dívida pública", o correspondente valor ascendeu a 3.061.452 milhares de contos, excedendo, portanto, em cerca de 74.292 milhares de contos o valor que consta da Conta Geral do Estado.

No quadro seguinte apresentam-se os valores referidos, bem como o montante das amortizações que constam do mapa "5.2 – Movimento da dívida directa do Estado" da Conta Geral do Estado.

Quadro VI.28 – Amortizações e encargos correntes da dívida

(em escudos)

Amortizações/Encargos 2001	Montantes				
	CGE - Cap.º 06 Ministério das Finanças - "Encargos c/ dívida pública"	"5.2 - Mapa do movimento da dívida directa"	IGCP Conta de gerência	Diferenças	Diferenças
	(1)	(2)	(3)	(1) – (3)	(2) – (3)
Amortizações	2 232 227 909 000	2 263 068 289 705	2 287 798 155 937	- 55 570 246 937	- 24 729 866 232
Juros	751 410 442 835	**n.a.**	770 266 835 780	-18 856 392 945	**n.a.**
Outros encargos	3 520 936 000	**n.a.**	3 386 613 922	+ 134 322 078	**n.a.**
Total	**2 987 159 287 835**	**2 263 068 289 705**	**3 061 451 605 639**	**- 74 292 317 804**	**- 24 729 866 232**

As diferenças observadas resultam, no essencial, para além de algumas situações específicas que adiante se descreverão, de, nos valores da Conta Geral do Estado, se considerarem como pagamentos efectuados os valores transferidos para a conta de operações específicas do Tesouro "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 FRDP, como aplicação das receitas das privatizações, e as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores.

No que se refere aos juros há ainda a assinalar a utilização de juros corridos[1] e juros recebidos ao abrigo da alínea d) do art.º 63.º LOE/01[2], valores que apenas constam do mapa da conta de gerência do IGCP.

De referir que, mais uma vez, o IGCP incluiu o montante referente às amortizações (e juros) de CEDIC's no amortizável interno, na rubrica correspondente aos Títulos Médio e longo prazo – outros sectores. Ora, tratando-se de títulos representativos de empréstimos de curto prazo, colocados junto de entidades do sector público administrativo, como forma de aplicação dos respectivos excedentes de tesouraria, não se compreende tal classificação, quando de acordo com o classificador económico das despesas públicas, esta despesa deveria estar classificada na rubrica correspondente aos Títulos de curto prazo – Administrações públicas. Esta forma de contabilização contraria o quadro geral da classificação económica das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

No âmbito do contraditório, o IGCP refere que a *"(...) contabilização dos encargos (juros e amortizações) de CEDIC's (...) encontra-se regularizada somente no OE 2003, com a inscrição das competentes rubricas."*

Relativamente à comparação efectuada entre os valores das amortizações registados na conta de gerência e no mapa "5.2 - Movimento da dívida directa do Estado", para além das divergências observadas e referidas nos anos anteriores, que respeitam ao facto de neste mapa serem inscritas as amortizações pela sua totalidade e pelo seu valor nominal, tenham ou não sido liquidadas no ano, foram também encontradas outras diferenças que resultam do facto de o IGCP, em 2001, fazer acrescer ou diminuir à despesa com amortizações, que constam da sua conta de gerência, os resultados obtidos em operações de derivados[3], bem como ter deixado de evidenciar no referido mapa os prémios

[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] Situação desenvolvida neste capítulo, no ponto 6.6.3.2.8.

[3] Matéria analisada no ponto 6.7.3.

e descontos com amortizações, valores que apenas constam da conta de gerência "IGCP – Encargos c/ a Dívida Pública".

6.7.2 – Verbas orçamentais requisitadas pelo IGCP para pagamento de amortizações e encargos da dívida pública

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, entre 1998 e 2001, por conta das dotações inscritas no OE[1], para fazer face a despesas com amortizações e encargos da dívida pública:

Quadro VI.29 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas

(em escudos)

Amortizações/ Encargos	1998		1999		2000		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	**2 636 394 937 100**	**81,8**	**1 946 868 643 534**	**76,7**	**1 560 114 170 031**	**68,8**	**2 232 227 909 000**	**74,7**
Moeda Nacional	2 222 394 937 100	69,0	1 815 196 742 534	71,5	1 391 439 061 031	61,4	1 933 034 516 000	64,7
Moeda Estrangeira	414 000 000 000	12,8	131 671 901 000	5,2	168 675 109 000	7,4	299 193 393 000	10,0
Juros	**582 000 767 377**	**18,1**	**586 857 789 467**	**23,1**	**702 625 633 144**	**31,0**	**751 410 442 835**	**25,2**
Moeda Nacional	438 500 767 377	13,6	554 752 465 467	21,9	686 713 239 779	30,3	710 918 154 835	23,8
Moeda Estrangeira	143 500 000 000	4,5	32 105 324 000	1,3	15 912 393 365	0,7	40 492 288 000	1,4
Outros encargos	**4 260 180 000**	**0,1**	**4 310 200 000**	**0,2**	**4 200 050 000**	**0,2**	**3 520 936 000**	**0,1**
Total	**3 222 655 884 477**	**100**	**2 538 036 633 001**	**100**	**2 266 939 853 175**	**100**	**2 987 159 287 835**	**100**

Como se referiu no Parecer sobre a CGE/2000[2] e como se pode observar, o montante global das dotações orçamentais requisitadas pelo Instituto, vinha a diminuir nos últimos anos, em virtude, essencialmente, da redução das amortizações. Contudo, no ano em apreço, sofreu um aumento significativo, invertendo a tendência observada anteriormente, tendo sido requisitado mais 720.219 milhares de contos relativamente ao ano anterior, o que equivale a um aumento de 31,8%.

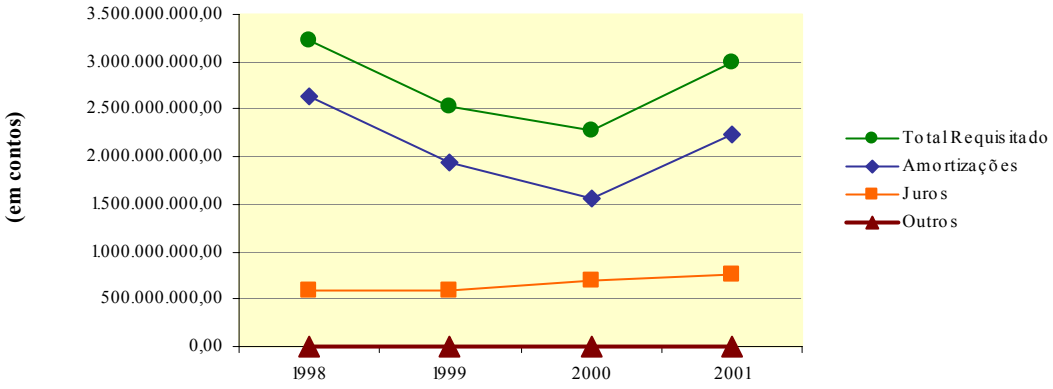
Há que ter em conta que esta evolução ficou a dever-se, em grande parte, ao aumento das amortizações, que sofreram um acréscimo de 672.114 milhares de contos (cerca de 93% do aumento registado). Sendo as amortizações a possuírem anualmente o maior peso relativo no valor total requisitado ao OE, as curvas que representam a evolução destas duas variáveis são praticamente paralelas, como se pode observar no gráfico VI.4.

Os juros sofreram um aumento de 48.785 milhares de contos em relação a 2000, tendo, por outro lado, diminuído as despesas com os outros encargos da dívida em cerca de 679 milhares de contos. O gráfico seguinte ilustra estas evoluções:

[1] Valores inscritos no Cap. dos Encargos com a dívida pública, do Ministério das Finanças.

[2] Ver Parecer sobre a CGE/2000, Capítulo VI, ponto 6.7.2.

Gráfico VI.4 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas



Como se referiu, os valores apresentados no quadro e gráfico anteriores representam as requisições efectuadas nos respectivos anos pelo IGCP. Contudo, aquelas verbas não foram totalmente utilizadas, tendo o Instituto 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 nos cofres do Estado no ano seguinte. No quadro seguinte evidenciam-se esses valores:

Quadro VI.30 – Evolução dos montantes a repor

(em escudos)

Amortizações/ Encargos	1998		1999		2000		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	72 019 226 035	95,1	33 557 134 736	86,2	543 854 470	25,7	550 699 147	36,6
Juros	2 094 511 709	2,8	5 029 680 547	12,9	940 606 104	44,5	817 768 735	54,4
Encargos	1 622 977 173	2,1	349 512 534	0,9	630 836 972	29,8	134 322 078	8,9
Total	**75 736 714 917**	**100**	**38 936 327 817**	**100**	**2 115 297 546**	**100**	**1 502 789 960**	**100**

Fonte: IGCP - Mapas do desenvolvimento dos encargos com a dívida pública, dos respectivos anos.

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 não é uniforme, verificando-se importantes reduções nos montantes a repor relativos a amortizações e juros, enquanto que os referentes a outros encargos têm um comportamento irregular.

Os valores requisitados a mais, em 2001, ascenderam a 1.502,8 milhares de contos e foram repostos por ordem do IGCP em 20 de Maio de 2002, excedendo largamente o prazo fixado no n.º 9 do art. 4.º do Decreto-lei n.º 459/82, 26 de Novembro, que é 14 de Fevereiro do ano seguinte. Esta situação, de atraso na reposição das verbas requisitadas a mais, já ocorreu em 2000, tendo merecido reparo por parte deste Tribunal.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos com a 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. Porém, os valores ali contabilizados relativos às amortizações e encargos da dívida desvirtuam os encargos efectivos.

Como referido nos dois últimos Pareceres sobre as CGE's, desde 1999 que o IGCP passou a reflectir nos encargos 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 ano em apreço, não só o valor dos juros está alterado em virtude daquele procedimento, mas também o valor das amortizações, uma vez que o Instituto passou a reflectir na despesa com amortizações os *"(...) pagamentos e recebimentos decorrentes da contratação, execução ou liquidação de contratos de swap que não tenham a natureza de juros (...)"*.

Deste modo, não só o valor dos juros, como também o das amortizações, não corresponde ao montante efectivamente pago aos investidores.

No quadro seguinte evidenciam-se os efeitos destes procedimentos, apresentando-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP relativa ao ano de 2001, os resultados das operações de *swaps* efectuadas no ano, bem como os montantes pagos aos investidores, de amortizações e juros, corrigidos daqueles resultados.

Quadro VI.31 – Amortizações, juros e resultados de *swaps* em 2001

(em escudos)

Valores pagos/Resultados dos Swaps	Montantes	
	Amortizações	Juros
Em Moeda Nacional (1)=(2)-(3)	**1 953 396 412 094**	**730 564 356 509**
Valores pagos aos investidores (2)	1 958 572 728 104	743 765 809 487
Resultados líquidos dos *swaps* (3)	+ 5 176 316 010	+ 3 201 452 978
Em Moeda Estrangeira (4)=(5)-(6)	**334 401 743 843**	**39 702 479 271**
Valores pagos aos investidores (5)	322 607 177 565	44 854 655 090
Resultados líquidos dos *swaps* (6)	- 11 794 566 278	+ 5 152 175 819
Total (1)+(4)	**2 287 798 155 937**	**770 266 835 780**

Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Como se pode observar, o procedimento adoptado pelo Instituto conduziu, em termos globais, a uma sobreavaliação das despesas com amortizações, no valor de cerca de 6,618 milhões de contos (5,176 – 11,795) e relativamente aos juros, à sua subavaliação em 18,354 milhões de contos (13,201 + 5,152).

De referir, no entanto, que o IGCP criou, na sua contabilidade, para o registo do resultado das operações de *swaps*, subcontas para os fluxos de juros[1], bem como para as despesas de passivos

[1] Os fluxos de juros de um dado *swap* são contabilizados na rubrica de Encargos com Juros correspondente à classe de dívida em que está classificado o empréstimo que está subjacente a operação, em subconta criada para o efeito (Fonte: IGCP – Acta da Reunião do Conselho Directivo de 28/06/01).

financeiros[1] associadas a *swaps* que não tenham a natureza de juros, movimentando-as a débito ou a crédito consoante o sentido do fluxo. Por outro lado, os juros e as amortizações referentes aos empréstimos originais, são contabilizados separadamente em subcontas de "Encargos com Juros – Empréstimos" e de "Despesa de passivos financeiros – Empréstimos", respectivamente.

Contudo, em termos de contas públicas, os encargos anuais com juros e passivos financeiros, são os que resultam da consolidação dos saldos existentes nas subcontas referidas anteriormente.

Ouvido sobre esta questão, no âmbito do Parecer sobre a CGE/2000[2], o IGCP referira que prosseguia as suas diligências no sentido de serem explicitadas as regras de contabilização dos fluxos associados às operações de *swaps* referidas no n.º4 do art. 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. No ano em análise, no exercício do contraditório, o IGCP acrescenta que aquele artigo *"(...) foi clarificado pelo estipulado no n.º 3 do artº 66º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro. Assim, os encargos decorrentes dos resultados de swaps de juros e amortizações serão assumidos nas respectivas rubricas orçamentais embora o seu registo contabilístico seja individualizado"*. Contudo, estas regras só se aplicarão para o orçamento de 2003.

Embora se reconheça o interesse que o ICGP tem demonstrado na clarificação das regras subjacentes à contabilização dos fluxos associados às operações de *swaps*, no ano em análise, não se pode deixar de referir, mais uma vez, e como se demonstra no quadro anterior, que não são respeitadas as regras do orçamento bruto e da especificação das receitas e despesas, implicando o desvirtuamento dos valores da Conta Geral do Estado, no Cap. 06 – "Encargos da dívida pública", do Ministério das Finanças.

É ainda de referir que, no ano em apreço, como se desenvolve mais adiante[3], o IGCP passou a registar como "Outros encargos da dívida", as diferenças resultantes da variação da taxa de câmbio utilizada na data do processamento e a indicada pela DGT como utilizada no pagamento dos juros e amortizações. Deste procedimento resultou, em 2001, a subavaliação das despesas com amortizações e juros, num valor superior a 50 mil contos[4]. Tendo sido questionado, o IGCP, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta observação.

No que respeita ao valor dos "Outros encargos da dívida", mais uma vez, inclui, indevidamente, a comissão de gestão do IGCP no valor de 1.330.000 contos, afecto integralmente a despesas de funcionamento do Instituto.

A referida comissão está registada como "Transferências para despesas de funcionamento", representando cerca de 40% 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[5], a qual será fixada, em cada ano e por despacho do Ministro das Finanças, entre o mínimo de 0,1‰ e o máximo de 0,15‰ do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, tal comissão deverá ser discriminada no cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública.

[1] Os fluxos de *swaps*, que não tenham a natureza de juros, são contabilizados na rubrica de Despesa de passivos Financeiros correspondente à classe de dívida do empréstimo que está subjacente à operação, em subconta própria. (Fonte: IGCP – Acta da Reunião do Conselho Directivo de 28/06/01).

[2] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Capítulo VI, ponto 6.7.3.

[3] Ver ponto 6.7.3.2.2., deste Capítulo.

[4] Não foi possível apurar o valor respeitante a juros e o referente a amortizações.

[5] Com a redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

Pelo Despacho n.º 2568/2001 (2ª série), de 7 de Fevereiro, o Ministro das Finanças, tendo em conta o valor estimado para o *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 2000, cerca de 13,3 mil milhões de contos[1], fixou a comissão anual de gestão a atribuir ao IGCP para o ano em apreço em 1.330 milhares de contos, devendo integrar *"o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública em 2001, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental".*

Não obstante o despacho citado 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 dos serviços de apoio do Tribunal de Contas.

Com efeito, no que respeita 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, 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 OE necessárias ao seu funcionamento, deveriam ser fixadas em função das suas necessidades reais, devidamente justificadas.

Em relação à contabilização da referida comissão como encargos da dívida é de salientar que, 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 06. De realçar ainda que as regras de classificação funcional em vigor, referentes a operações da dívida pública, excluem desta rubrica as despesas com funcionamento dos serviços que a administram e gerem.

Em suma, essa forma de contabilização contraria o quadro geral da classificação económica e funcional das despesas, podendo gerar distorções na consolidação das contas do SPA, pelo que se reitera a recomendação formulada no Parecer sobre a CGE/2000, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

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 contabilizar como encargo corrente da dívida.

Efectuadas as correcções relativas aos resultados de *swaps*, nas amortizações e nos juros, bem como nos "outros encargos", apresenta-se no quadro seguinte as correspondentes evoluções:

[1] O valor da dívida pública directa do Estado, em 31/12/00, ascendeu a cerca de 13.267 milhões de contos.

Quadro VI.32 – Evolução das amortizações e encargos da dívida

(em contos)

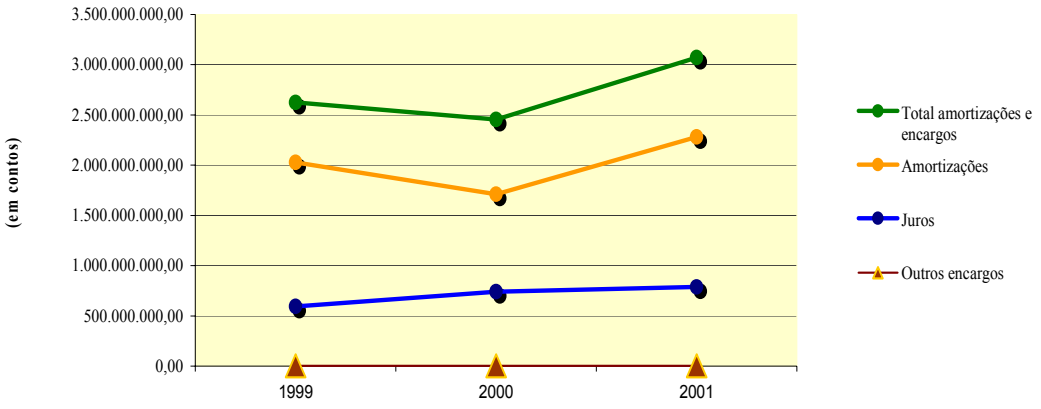
Amortizações / Encargos	2000		2001		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Amortizações	1 711 228 156	69,7	a) 2 281 179 906	74,2	+ 569 951 750	+33,3
Juros	b) 742 767 141	30,2	b) 788 620 465	25,7	+ 45 853 324	+ 6,2
Outros encargos da dívida	c) 2 332 576	0,1	c) 2 056 614	0,1	- 275 962	-11,8
Total	**2 456 327 873**	**100**	**3 072 327 668**	**100**	**+ 615 529 111**	**+25,1**

a) Valor inferior ao inscrito na conta de gerência "IGCP – Encargos com a dívida pública" de 2001, em cerca de 6.618 milhares de contos, referente ao resultado liquido das operações de *swap*.
b) Valores superiores aos inscritos na conta do "IGCP – Encargos c/ a dívida pública", de 2000 e 2001, em cerca de 34.844 e 18.354 milhares de contos, respectivamente, valores referentes aos resultados líquidos das operações de *swaps*[1].
c) Valores inferiores aos inscritos na conta "IGCP – Encargos com a dívida pública", de 2000 e 2001, em cerca de 1.240 e 1.330 milhares de contos, respectivamente, valores correspondentes às comissões anuais entregues ao IGCP, cujos montantes foram integralmente afectos a despesas de funcionamento do Instituto.

As despesas com amortizações e encargos da dívida aumentaram, comparativamente ao ano anterior, cerca de 615,5 milhões de contos, 25,1%. Contudo, importa salientar a diminuição dos "outros encargos com a dívida", cerca de 276 milhares de contos, mantendo a tendência para a sua diminuição.

Esta evolução representa uma inversão da tendência observada no ano anterior, em que as despesas com amortizações e encargos da dívida tinham diminuído, como se dá conta no gráfico seguinte:

Gráfico VI.5 – Evolução das amortizações e encargos



[1] Relativamente aos resultados das operações de *swaps* do ano 2000 ver Parecer sobre a CGE/2000, Cap. VI, ponto 6.7.3.

6.7.3.1 – Amortizações

Como se assinalou anteriormente, verificou-se em 2001 um aumento significativo das despesas com amortizações e encargos com a dívida comparativamente a 2000, em resultado, no essencial, do acréscimo das amortizações, 570 milhões de contos, em termos globais, o que representa um acréscimo destas despesas de 33,3%. No quadro seguinte dá-se conta desta evolução, evidenciando por amortizações em moeda nacional e estrangeira:

Quadro VI.33 – Evolução das amortizações

(em escudos)

Amortizações	2000		2001		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	1 490 353 714 047	87,1	1 958 572 728 104	85,9	+ 468 219 014 057	+31,4
Em moeda estrangeira	220 874 441 875	12,9	322 607 177 565	14,1	+ 101 732 735 690	+46,1
Total	**1 711 228 155 922**	**100**	**2 281 179 905 669**	**100**	**+ 569 951 749 747**	**+33,3**

O aumento do valor das amortizações tanto se registou na dívida em moeda nacional, que passou, em valores aproximados, de 1.490,4 milhões de contos em 2000 para 1.958,6 milhões de contos em 2001, o que representa um acréscimo de 468,2 milhões de contos, como se registou nas amortizações em moeda estrangeira que sofreram um aumento de 46,1%, cifrando-se em 322,6 milhões de contos.

Esta evolução da despesa com amortizações, representa uma inversão na tendência observada em anos anteriores para a sua diminuição. Contudo, já em 2000 se tinha observado um aumento das amortizações em moeda estrangeira, no valor de 89,9 milhões de contos[1].

De salientar que este aumento da despesa com amortizações está naturalmente associada ao programa de troca de dívida previsto no art.º 76.º da LOE/2001, no âmbito do qual o IGCP procedeu à recompra e amortização antecipada de diversos instrumentos de dívida[2]. De referir, igualmente, que a LOE/2000 já autorizava o Instituto a realizar o mesmo tipo de operações, com o objectivo melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a liquidez e reduzindo os custos de financiamento do Estado.

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte evidencia-se o valor dos encargos com juros, desagregados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 2000 e 2001, bem como da sua evolução:

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, Cap. VI, ponto 6.7.3.1.

[2] Ver ponto 6.1.

Quadro VI.34 – Evolução dos encargos com juros

(em escudos)

Juros	2000		2001		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	688 286 886 635	92,7	743 765 809 487	94,3	+ 55 478 922 852	+ 8,1
Em moeda estrangeira	54 480 254 410	7,3	44 854 655 090	5,7	- 9 625 599 320	-17,7
Total	**742 767 141 045**	**100**	**788 620 464 577**	**100**	**+ 45 853 323 532**	**+ 6,2**

Os juros mantêm a tendência observada em 2000 para o seu acréscimo, embora o aumento registado no ano em apreço (+45,9 milhões de contos), tenha sido inferior ao do ano anterior, em que o acréscimo verificado foi de 147,6 milhões de contos.

À semelhança de 2000, registou-se uma forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 94,3% do total destes encargos, que, naturalmente, está associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, 94% em 31.12.00 e 93% em 31.12.01.

Desde o ano 2000 que o IGCP passou a contabilizar nestas despesas, como "despesa efectuada", a totalidade dos juros dos certificados de aforro vencidos no ano, incluindo o montante do IRS. Esta contabilização tem como contrapartida, o registo como receita fiscal, do IRS retido e, como receita creditícia, o valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto.

Assim, em 2001, os juros brutos dos certificados de aforro vencidos ascenderam a 163.942.185.795$, tendo-se verificado relativamente ao ano precedente um aumento significativo, +21,4%, uma vez que o correspondente montante em 2000 totalizou 135.001.284.635$. No ano em análise, o valor do IRS retido ascendeu a 30.054.618.583$ e a receita creditícia totalizou 133.887.567.212$.

Em relação aos juros da dívida em moeda estrangeira, houve uma significativa diminuição no valor de 9,2 milhões de contos, o equivalente a -16,8%.

6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida

Em 2001, a despesa com "Outros encargos da dívida" diminuiu cerca de 276 milhares de contos o que equivale a um decréscimo de 11,8%, mantendo-se a tendência observada no ano anterior, em que sofreram uma redução de 23,2% em relação ao ano de 1999.

As respectivas dotações orçamentais encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no Cap. 06 – "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", estão inscritos 54,8 milhares de contos o que representa um aumento muito significativo, uma vez que em 2000, cifraram-se em 10,9 contos[1]. Até 2000, as despesas inscritas nesta alínea respeitavam a encargos associados ao

[1] Ver Parecer sobre a CGE/2000, Cap. VI - "Amortizações e encargos com a dívida pública", ponto 6.7.3.2.2.

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.

Contudo, no ano em apreço, o IGCP passou a registar nesta alínea, para além das despesas mencionadas, as diferenças de câmbio relativas a toda a dívida em moeda estrangeira, valores que até então estavam incluídos na despesa com juros e amortizações.

As diferenças de câmbio resultam do apuramento efectuado entre os valores que o IGCP utiliza nos seus registos, que corresponde à taxa de câmbio indicada pelo Banco de Portugal, de 2 dias úteis antes da data da operação, e os valores que são posteriormente indicados pela DGT.

Quanto aos encargos processados pela alínea B) "Despesas com serviços da dívida pública" ascenderam, em 2001, a cerca de 2.001,8 milhares de contos, sendo em 330,8 milhares de contos inferior ao apurado no ano precedente.

No quadro seguinte constam estas despesas, entre 1999 e 2001, bem como a variação registada de 2000 para 2001.

Quadro VI.35 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em escudos)

Outros encargos da dívida	Valor			Variação (de 2000 para 2001)	
	1999	2000	2001	Valor	%
Dívida em moeda nacional	**2 051 273 324**	**1 922 520 881**	**1 533 858 901**	**- 388 661 980**	**- 20,2**
Comissões - Tesouro Familiar	6 542 786	8 661 954	1 083 072	- 7 578 882	- 87,5
Comissões - Pagamento de encargos	382 619 697	121 323 964	111 565 873	- 9 758 091	- 8,0
Comissões por emissão de dívida	1 316 665 535	1 155 208 863	751 807 500	- 403 401 363	- 34,9
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT	345 445 306	a) 618 133 653	616 973 229	- 1 160 424	- 0,2
Despesas c/expedição de extractos de CA's pelos CTT	-	18 792 447	50 029 227	+ 31 236 780	+ 166,2
Despesas com a emissão de Certificados de Aforro	-	-	2 400 000	+ 2 400 000	...
Visto do Tribunal de Contas	-	400 000	-	- 400 000	- 100,0
Dívida em moeda estrangeira	**495 183 166**	**30 481 714**	**5 140 183**	**- 25 341 531**	**- 83,1**
Comissões por pagamento de encargos	8 389 213	30 481 714	5 140 183	- 25 341 531	- 83,1
Comissões por emissão de dívida	486 793 953	-	-	-	-
Outros	**492 294 374**	**379 562 603**	**462 766 301**	**+ 83 203 698**	**+ 21,9**
Emolumentos do Tribunal de Contas	-	-	870 000	870 000	...
Despesas com juros de mora	350 336	12 207	99 390	+ 87 183	+ 714,2
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	84 258	74 618	- 1 149 119	- 1 223 737	- 1 640,0
Comissões à CVM	278 711 614	322 118 190	280 115 136	- 42 003 054	- 13,0
Despesas c/depósitos por TPA	81 062	194 608	282 202	+ 87 594	+ 45,0
Despesas c/*Euroclear*	-	488 876	69 179 829	+ 68 690 953	+14 050,8
Despesas c/*Clearstream*	-	559 825	4 824 297	+ 4 264 472	+ 761,8
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	39 469 010	36 966 367	23 234 950	- 13 731 417	- 37,1
Despesas de *rating*	62 736 361	19 147 912	80 183 105	+ 61 035 193	+ 318,8
Prémios de amortização	108 572 070	-	-	-	-
Comissões pagas aos agentes pagadores	2 242 946	-	-	-	-
Despesas c/ SPGT	11 000	-	2 600	+ 2 600	...
Despesas com liquidações	35 717	-	5 123 911	+ 5 123 911	...
Total	b) **3 038 750 864**	b) **2 332 565 198**	b) **2 001 765 385**	**- 330 799 813**	**- 14,2**

Fonte: Mapas do "Desenvolvimento dos encargos da dívida pública", dos respectivos anos.

a) Este valor incluí 72.516 contos pagos em 2000 até à data de entrada em vigor das regras decorrentes do protocolo realizado entre o IGCP e os CTT.

b) Os totais apresentados neste quadro diferem dos que constam das contas de gerência do IGCP, devido a não terem sido considerados os montantes correspondente às "comissões de gestão", pelos motivos expostos no ponto 6.7.3.

Como se pode observar, relativamente às despesas com a dívida em moeda nacional, no ano em análise, o montante mais elevado, cerca de 751,8 milhares de contos, respeita às comissões por

emissão de dívida, despesas que, no entanto, sofreram uma redução de 34,9% relativamente ao ano anterior, num total de 403,4 milhares de contos.

As comissões por pagamento de encargos totalizaram 111,6 milhares de contos, cerca de 7,3% do total dos encargos imputados à dívida em moeda nacional, valor inferior em cerca de 9,8 milhares de contos ao registado no ano anterior, o que representa um decréscimo de 8%.

No que respeita às comissões pagas aos CTT, observa-se uma redução, em relação ao ano anterior, de 1,2 milhares de contos. Como foi referido no Parecer sobre a CGE/2000[1], nesse ano o IGCP celebrou um protocolo com os CTT estabelecendo novas regras de cálculo das comissões a pagar aos CTT, de acordo com as quais, o Instituto passou a pagar uma comissão anual de montante fixo e outra de montante variável, a qual é determinada em função dos montantes subscritos e amortizados pelos CTT. O mesmo protocolo estabelecia ainda o pagamento ou o recebimento de juros compensatórios mensais, calculados de acordo com uma fórmula acordada.

Nestes termos, relativamente ao montante referido no quadro anterior, cerca de 617 milhares de contos, inclui as comissões pagas aos CTT, abatidas dos juros compensatórios recebidos, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VI.36 – Comissões pagas aos CTT/juros recebidos

(em escudos)

Descrição	Montantes		Variação	
	2000	2001	Valor	%
Comissões pagas aos CTT até ao protocolo	72 516 081	-	- 72 516 081	- 100,0
Comissão fixa	400 000 000	(a) 413 200 000	+ 13 200 000	+ 3,3
Comissão variável	489 360 703	648 394 032	+ 159 033 329	+ 32,5
Total (1)	**961 876 784**	**1 061 594 032**	**+ 99 717 248**	**+ 10,4**
Juros compensatórios recebidos (2)	343 743 131	444 620 803	+ 100 877 672	+ 29,3
Total (1)-(2)	**618 133 653**	**616 973 229**	**- 1 160 424**	**- 0,2**

Fonte: IGCP - "Mapas da descrição dos Outros encargos da dívida", dos respectivos anos.

(a) Nos termos do protocolo celebrado entre o IGCP e os CTT, a comissão anual fixa deverá ser actualizada nas datas de renovação, tendo como referência o IPC (excluindo habitação), divulgado pelo INE. Assim a actualização, em 2001, foi de 3,3%, passando de 100 mil contos para 103,3 por trimestre .

Relativamente às despesas com expedição de extractos de certificados de aforro pelos CTT, registou-se um significativo aumento, cerca de 31 milhares de contos, +166,2%. De salientar que estas despesas, com a assinatura do protocolo, passaram a constituir um novo encargo para o Estado[2].

No entanto, em 2001, as despesas com expedição de extractos de certificados de aforro incluem, para além das despesas de expedição pagas aos CTT (no valor de 37.748.353$), despesas de impressão e envelopagem pagas a uma outra empresa, a TELEPOST, no valor de 12.280.874$.

De acordo com informação obtida junto do IGCP, até 2000, os extractos eram impressos pelo Instituto de Informática e expedidos pelos CTT ou IGCP, consoante o pedido do cliente tivesse sido dirigido a uma ou outra entidade. Contudo, devido ao aumento do número de pedidos, este trabalho foi assumido

[1] Ver Parecer sobre a CGE/2000, Cap. VI, ponto 6.7.3.2.2.

[2] Até à assinatura do protocolo, o serviço prestado pelos CTT de expedição dos extractos não era objecto de remuneração autónoma, pelo que estava integrado na comissão que lhe era paga.

pelo Instituto, tendo este optado por uma solução automatizada, de forma que esta tarefa deixasse de ser realizada manualmente. Deste modo, em Dezembro de 2000, o IGCP celebrou um contrato com uma empresa de prestação de serviços para a realização desta tarefa, competindo a esta, nos termos do contrato, prestar *"(...) serviços de impressão, envelopagem e entrega para expedição postal (...) dos extractos relativos aos Certificados de Aforro bem como o fornecimento dos consumíveis necessários para esse efeito, nomeadamente papel e sobrescritos."*

Relativamente a despesas com certificados de aforro, há ainda a assinalar uma emissão realizada excepcionalmente em 2001, no montante de 2.400 contos, justificada pelo facto do IGCP ter procedido ao reembolso indevido desses títulos a herdeiros de outra pessoa que não do verdadeiro titular, mas com o mesmo nome. Contudo, o aforrista, de acordo com a informação disponível, terá falecido em Novembro de 1994, pelo que os certificados de que era titular terão prescrito em 1999[1], não se compreendendo por que motivo o Instituto, em 2001, não alegou perante os herdeiros essa prescrição,

Nestes termos, questionou-se o IGCP sobre a razão dessa prática, que originou outro pagamento indevido, uma vez que os herdeiros não terão realizado o pedido de reembolso ou de transmissão das unidades dentro dos prazos previstos na lei, bem como sobre as diligências efectuadas no sentido do reembolso da quantia que havia sido indevidamente paga aos herdeiros de outra pessoa, que não o titular.

Na sua resposta, o IGCP apenas refere que *"(...) diligenciou no sentido da evolução dos montantes resgatados indevidamente, tendo-se verificado a reposição por parte de três dos quatro executados. Relativamente ao quarto e face à impossibilidade de o contactar, porquanto a morada fiscal não corresponde à morada efectiva, continuam em curso diligências por parte da Repartição de Finanças competente, no sentido de se poder avançar para a execução de bens."*. Relativamente à outra questão, reembolso de certificados prescritos a favor do FRDP, o IGCP não se pronunciou, pelo que esta matéria será analisada no âmbito da verificação externa da respectiva conta de gerência.

Em relação às comissões com o Tesouro Familiar, em que se registou uma redução de cerca de 87,5%, ascendendo, no ano em análise, a 1,1 milhares de contos, quando, no ano anterior, tinham totalizado 8,7 milhares de contos, há que referir que o montante tão elevado registado nesse ano resultou da amortização final do "Tesouro Familiar 1995" sobre a qual incidiu uma comissão de 0,1‰.

No que respeita aos encargos imputados à dívida em moeda estrangeira, no ano em apreço apenas se registaram comissões por pagamento de encargos, que sofreram uma diminuição muito significativa em relação ao ano anterior, passando de cerca de 30,5 milhares de contos, em 2000, para 5,1 milhares de contos em 2001, o que equivale a uma redução de 83,1%. Para explicar esta evolução foi necessário apurar a razão do aumento destes encargos no ano anterior, ano em que estas despesas aumentaram de forma muito significativa, passando de 8 mil contos em 1999 para 30 mil contos. De acordo com elementos recolhidos no IGCP, tal aumento deveu-se ao facto de ter sido totalmente amortizado um empréstimo de 1997, originando pagamento de comissões no valor de 28 mil contos.

Por sua vez, as despesas inscritas em "Outros" totalizaram 462,8 milhares de contos, tendo sofrido um aumento no valor de 83,2 milhares de contos, 21,9%, com referência ao ano anterior.

Nestas despesas destacam-se as comissões pagas à Comissão de Valores Mobiliários, que ascenderam a cerca de 280,1 milhares de contos, representando cerca de 60,5% do total das despesas não

[1] O art. 7.º, do Decreto-Lei n.º 172-B/86, de 30 de Junho, prevê o prazo de 5 anos para os herdeiros requerem o reembolso dos títulos, findo o qual os valores consideram-se prescritos a favor do FRDP.

imputáveis a nenhum tipo de dívida. Em relação ao ano anterior, estes encargos diminuíram cerca de 42 milhares de contos, -13%.

No que concerne aos juros de mora que, em 2001, registam um acréscimo muito significativo (+714.2%), devido essencialmente a um processo interposto por herdeiros de titulares de certificados de aforro contra o IGCP junto do Tribunal da Comarca de Lisboa, tendo o Instituto sido condenado a pagar juros moratórios, devidos desde a citação até ao integral pagamento, à taxa de 7% ao ano, calculados sobre a quantia de 1.366.500$00.

No que respeita às despesas de *rating*, sofreram um acréscimo relevante (+318,8%), passando de 19,1 milhares de contos, em 2000, para 80,2 milhares de contos, em 2001, evolução que se deve a actualizações das comissões pelas empresas de *rating*.

De referir, igualmente, que as despesas realizadas com a *Euroclear* e a *Clearstream*[1], nos montantes de 69,2 e 4,8 milhares de contos, respectivamente, sofreram um aumento significativo, sendo de destacar o aumento das despesas com o *Euroclear* que passou de 488, 9 contos, em 2000, para 69 milhares de contos no ano em apreço. Esta evolução deve-se essencialmente a recompras e amortizações antecipadas realizadas através daquela entidade, no âmbito do programa de troca de dívida aprovado para 2001.

Em relação aos "Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos", que em 2001 apresentam um valor favorável ao Estado, de referir que se trata de arredondamentos associados a recompras realizadas através do *Euroclear*.

É, ainda de apontar, que no ano em análise aparecem incluídos nesta rubrica, emolumentos do Tribunal de Contas, relativos às verificações externas das contas de gerência da Junta do Crédito Público de 1996 e 1997 e do IGCP de 1997. Todavia, tendo em conta a natureza das despesas em causa, e o classificador das despesas públicas, as mesmas encontram-se incorrectamente classificadas nesta rubrica, devendo ter sido incluídas na rubrica 02.03.10 – Aquisição de serviços – Outros serviços e processadas por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com o serviço da dívida pública.

Sobre esta questão, o IGCP, no exercício do contraditório refere apenas *"(...) julgamos que o "Visto" e "Emolumentos do Tribunal de Contas" devem ser considerados despesa da mesma espécie, o que implicaria a alteração ao (...) quadro"*, sendo certo que tal quadro se baseia na imputação dos "Outros encargos de divida pública" aos vários tipos de dívida que os originaram, e que o visto do Tribunal de Contas respeita a um protocolo celebrado no âmbito dos certificados de aforro. Quanto à questão principal, que é a de imputar os encargos com emolumentos aos "Outros encargos da dívida pública" o IGCP não se pronunciou.

Ouvida sobre o presente ponto 6.7. a DGO, na sua resposta, refere não ter quaisquer comentários a fazer.

6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas – que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito

[1] Entidades estrangeiras com funções semelhantes à CVM, designadamente no âmbito da execução de transacções, compensação e conservação de títulos.

público –, das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos, efectuadas pelos beneficiários.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversas operações, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Apresenta-se no quadro seguinte as garantias pessoais concedidas, em 2001, pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), bem como os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.37 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado

(em contos)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/ organizador/líder	Mutuário	Finalidade da operação subjacente
Na ordem interna						
Região Autónoma da Madeira (RAM)	Desp. SETF n.º 5162/01 (2.ª série), de 29/12/00 (DR, II, de 15/03)	8 608 980 (€ 42 941 410)	8 608 980 (€ 42 941 410)	BCP Investimento -Banco Comercial Português de Investimento, S.A., e Caixa Geral de Depósitos, S.A.	-	Empréstimo obrigacionista cujo produto se destinava ao encerramento da conta gratuita detida pela RAM junto do Banco de Portugal.[1]
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A. (STCP)	Desp. SETF n.º 17 766/01 (2.ª série), de 01/08 (DR, II, de 24/08)	2 530 162 (€ 12 620 397)	2 530 162 (€ 12 620 397)	Banco Santander de Negócios Portugal, S.A., e Banco Santander Portugal, S.A.	AUTOLOC – Aluguer de Autocarros, ACE	Fiança da STCP às obrigações do mutuário contraídas no contrato de mútuo. Com este contrato visou-se o financiamento da aquisição de 75 autocarros para transporte de passageiros, para efeitos de renovação da frota da STCP.
Metropolitano de Lisboa E.P. (ML)	Desp. SETF n.º 20 669/01 (2.ª série), de 18.09 (DR, II, de 03.10)	21 161 989 (€ 105 555 555,5)	21 161 989 (€ 105 555 555,5)	Banco Santander Portugal, S.A., Crédito Predial Português, S.A., Caixa Geral de Depósitos, S.A., e Caixa - Banco de Investimento, S.A.	Trem II – Aluguer de Material Circulante, ACE	Fiança do ML às obrigações do mutuário contraídas no contrato de mútuo. Com este contrato visou-se o financiamento da aquisição de material circulante pelo mutuário a locar por este ao ML, no âmbito do plano de expansão e modernização da rede do ML.
Subtotal		**32 301 131**	**32 301 131**			

[1] Importa referir que previamente à celebração do empréstimo obrigacionista a RAM contratou um empréstimo intercalar, sem garantia do Estado, junto do BCP e da CGD no montante de 8.608.980 contos para encerramento da referida conta existente junto do Banco de Portugal, sendo que o mesmo seria amortizado após a emissão do empréstimo obrigacionista. A razão para esta situação deve-se ao facto da RAM não ter conseguido emitir o empréstimo obrigacionista com a garantia do Estado até ao final de 2000 e, consequentemente, a disponibilização, por este meio e até à data mencionada, dos fundos necessários para os efeitos referidos.

Na ordem externa						
REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Desp. SETF n.º 24 592/01 (2.ª série), de 14/11 (DR, II, de 03/12)	18 043 380 (€ 90 000 000)	18 043 380 (€ 90 000 000)	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Financiamento da construção de obras de modernização da linha do Algarve.
REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Desp. SETF n.º 24 591/01 (2.ª série), de 14/11 (DR, II, de 03/12)	12 000 000 (€ 59 855 747,65)	12 000 000 + (€ 59 855 747,65)	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Financiamento da construção de obras ferroviárias de modernização da linha do Minho (parcela B).
REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Desp. SETF n.º 7635/01 (2.ª série), de 28/03 (DR, II, de 11/04)	60 144 600 (€ 300 000 000)	60 144 600 (€ 300 000 000)	ABN AMRO Bank (Deutschland), AG	REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Empréstimo obtido no mercado Schuldschein com vista ao financiamento de investimentos em infra-estruturas de longa duração, do domínio público ferroviário.
REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Desp. SETF n.º 1066/01 (2.ª série), de 29/12/00 (DR, II, de 19/01/01)	5 200 000 (€ 25 937 490,65)	5 200 000 (€ 25 937 490,65)	Banco Europeu de Investimento	REFER, E.P. – Rede Ferroviária Nacional	Financiamento das infra-estruturas ferroviárias – modernização da linha de caminho de ferro que liga Lisboa ao Porto (linha do Norte).
Metro do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 25 222/01 (2.ª série), de 26/11 (DR, II, de 11/12)	20 048 200 (€ 100 000 000)	20 048 200 (€ 100 000 000)	Banco Europeu de Investimento	Metro do Porto, S.A.	Financiamento do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto – tranche C.
Metro do Porto, S.A.	Desp. SETF n.º 14 557/01 (2.ª série), de 27/06 (DR, II, de 12/07)	20 048 200 (€ 100 000 000)	20 048 200 (€ 100 000 000)	Banco Europeu de Investimento	Metro do Porto, S.A.	Financiamento do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto – tranche B.
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	Desp. SETF n.º 24 593/01 (2.ª série), de 21/11 (DR, II, de 03/12)	20 048 200 (€ 100 000 000)	20 048 200 (€ 100 000 000)	Banco Europeu de Investimento	CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	Financiamento parcial do projecto CP, rolling stock, tranche B: Parte A, aquisição de material circulante; Parte B, modernização de material circulante existente.
CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.	Desp. SETF n.º 4453/01 (2.ª série), de 09/02 (DR, II, de 03/03)	50 120 500 (€ 250 000 000)	50 120 500 (€ 250 000 000)	Banco Bilbao Viscaya Argentaria, S.A., e Crédit Agricole Indosuez, S.A.	-	Empréstimo obrigacionista cujo produto se destina à reestruturação de operações destinadas ao financiamento de investimentos de interesse público.
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Desp. SETF n.º 15 167/01 (2.ª série), de 02/07 (DR, II, de 23/07)	7 016 870 (€ 35 000 000)	7 016 870 (€ 35 000 000)	ABN AMRO Bank (Deutschland), AG	ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A.	Empréstimo obtido no mercado Schuldschein com vista ao financiamento parcial do projecto de ampliação do Aeroporto do Funchal.
EDIA – Empresa de Desenvol. e Infra-Estruturas do Alqueva, S.A.	Desp. SETF n.º 19 926/01 (2.ª série), de 31/08 (DR, II, de 21/09)	13 031 330 (€ 65 000 000)	13 031 330 (€ 65 000 000)	Banco Europeu de Investimento	EDIA – Empresa de Desenvol. e Infra-Estruturas do Alqueva, S.A.	Este empréstimo é titulado por dois contratos de financiamento (tranche C e tranche D) de igual montante, no total de € 65 000 000: Tranche C, destina-se ao financiamento do projecto da central hidroeléctrica com bombagem mista; Tranche D, destina-se ao financiamento da bacia de restituição de Pedrógão.
Metropolitano de Lisboa, E.P.	Desp. SETF n.º 1067/01 (2.ª série), de 29/12/00 (DR, II, de 19/01/01)	30 072 300 (€ 150 000 000)	30 072 300 (€ 150 000 000)	Banco Europeu de Investimento	Metropolitano de Lisboa, E.P.	Financiamento da tranche A do projecto "Metropolitano de Lisboa V – expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa".
Subtotal		**255 773 580**	**255 773 580**			
Total		**288 074 711**	**288 074 711**			

As garantias prestadas aos financiamentos contratados pela RAM, pela REFER, no montante de 5.200.000 contos, e pelo ML, na ordem externa, foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2000.

Quanto ao conteúdo dos despachos autorizadores da prestação das garantias na ordem interna e dos referentes aos financiamentos contratados, na ordem externa, pela REFER, nos montantes de 60.144.600 e 5.200.000 contos, pela CP, no montante de 50.120.500 contos, pela EDIA e pelo ML salienta-se que do seu teor não se retira de forma explícita a concretização do conceito de "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 esta indicação.

Quanto a esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que *"(...) embora formalmente alguns dos despachos não contenham a referência expressa ao interesse para a economia nacional, tal condição constitui sempre factor de elegibilidade para a formulação de todas as propostas de concessão de garantia, conforme consta expressamente nas informações elaboradas por esta Direcção-Geral no âmbito da instrução do processo de concessão das garantias, objecto dos referidos despachos".*

Aquela Direcção-Geral salienta, ainda, *"(...) que, a partir de 2002, todos os despachos que autorizam a concessão de garantias contêm a referência expressa ao interesse para a economia 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.

Refira-se, ainda, que em resposta ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, a DGT, relativamente a questão do mesmo teor, salientou que a partir de 2001 tinha sido referido de forma explícita a concretização do conceito em análise. No entanto, conforme resulta dos parágrafos supra, relativamente a algumas operações tal não se verificou.

No âmbito da auditoria realizada, no que se refere aos financiamentos contratados pela REFER, nos montantes de 18.043.380 e 12.000.000 contos, não constava dos processos analisados a informação respeitante à situação económico-financeira desta entidade e os respectivos indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva, conforme estabelece o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), da Lei 112/97, de 16 de Setembro.

Na sua resposta, a DGT refere que, *"(...) sendo a REFER uma empresa 100% detida pelo Estado e tendo presente que, de acordo com a Lei de base do sistema de transportes terrestres e dos próprios Estatutos da REFER (anexos ao DL n.º 104/97, de 29 de Abril), compete ao Estado compensar a empresa pela construção de novas linhas, ramais e variantes, caberá então àquele dotar a empresa dos meios necessários para a satisfação dos compromissos que assume. Esta situação permite relegar para segundo plano a análise exaustiva da situação económico-financeira deste tipo de empresa no âmbito da apreciação da concessão das garantias. Contudo, sublinha-se que esta Direcção-Geral, através do Gabinete de Apoio Financeiro, acompanha a situação económico financeira das empresas do sector empresarial do Estado, sendo comum a consulta a este Gabinete no âmbito da análise dos processos de concessão da garantia".*

Relativamente à resposta da DGT, importa salientar que as considerações expostas pelo Tribunal incidem sobre o cumprimento de formalidades legais.

Atendendo a que da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, não se retira nenhum regime excepcional quanto à apresentação de elementos daquela natureza referentes a empresas detidas na totalidade pelo Estado, mantêm-se as considerações expostas.

No que concerne aos financiamentos contratados pela REFER, nos montantes de 60.144.600 e 5.200.000 contos, não constava dos processos analisados a informação respeitante a indicadores de funcionamento desta entidade em perspectiva evolutiva, conforme estabelece o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), segunda parte, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Quanto a esta questão, a DGT, na sua resposta, considera aplicável o comentário por si efectuado e acima descrito a propósito da situação económico-financeira das empresas detidas na totalidade pelo Estado.

Em virtude da questão ora debatida ter natureza análoga à referida anteriormente neste ponto, envolvendo também a REFER, remete-se para as considerações aí expostas que foram suscitadas pela resposta da DGT.

Tendo-se procedido à análise das condições das operações financeiras garantidas, designadamente no tocante à taxa de juro, verificou-se que, na ordem interna, as mesmas se situaram entre a *Euribor* $_{6m}$ com um *spread* de 10 p.b. e a *Euribor* $_{6m}$ com um *spread* de 20 p.b., bem como que, na ordem externa, as mesmas se situaram entre a *Euribor* $_{6m}$ deduzida de 3 p.b. e a *Euribor* $_{6m}$ *flat*, salvo no caso das operações contratadas com o Banco Europeu de Investimento (BEI) em que a taxa de juro é aberta, assumindo um dos regimes praticáveis por esta entidade.

No que se refere às condições das operações financeiras contratadas na ordem interna, IGCP, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 6 do Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro, informou o seguinte:

- no que concerne ao financiamento contratado pela RAM, atendendo ao leque de propostas apresentadas ao Instituto por aquela Região, a que apresenta melhores condições financeiras corresponde ao empréstimo obrigacionista. No entanto, refere que a mesma apresenta um custo de financiamento superior ao da República em condições idênticas, bem como salienta *"(...) que a generalidade das propostas analisadas apresentam níveis de financiamento que, por se encontrarem substancialmente desalinhados, não constituem verdadeiras alternativas a considerar";*

- no que se refere à operação envolvendo o ML, nada ter a opor, salientando, no entanto, que a operação tem incidência ao nível da fiscalidade, e, no que se refere à operação envolvendo a STCP, que, em última análise, as responsabilidades do Estado ao conceder a garantia pessoal a esta entidade incidem sobre um empréstimo a *Euribor* com um *spread* de 10 p.b., concluindo que este nível de financiamento é mais elevado que o custo do financiamento directo da República.

Por seu turno, no que se refere às condições das operações financeiras contratadas na ordem externa, o IGCP informou nada ter a opor, salientando, no que concerne às operações contratadas junto do BEI, que em financiamentos desta natureza o sentido dos pareceres tem sido o de não objectar à sua contratação, embora as condições financeiras destas operações sejam determinadas por ocasião de cada desembolso. No entanto, no âmbito dos financiamentos contratados pela EDIA, pelo ML, pelo Metro do Porto, S.A., no montante de 20.048.200 contos (correspondente à tranche B do financiamento concedido pelo BEI), e pela REFER, no montante de 5.200.000 contos, aquele Instituto entende que o limite de "*Euribor + 15p.b.*", aplicável a desembolsos contratados ao abrigo do regime de taxa de juro variável, é excessivo para uma operação de financiamento com o risco do Estado Português, referindo, igualmente, no que concerne a alguns financiamentos obtidos junto do BEI, que a existência nos contratos de cláusulas de reembolso antecipado em caso de incumprimento de outros financiamentos é desnecessária em financiamentos garantidos pela República.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano, salvo no caso dos financiamentos contratados pela RAM e pela EDIA [1] em que as taxas de garantia são nulas.

[1] A fixação de taxa nula deveu-se, segundo a Informação da DGT n.º 1073/2001, de 30.07, ao facto do Despacho n.º 78/95-XII, de 19.10, do Ministro das Finanças, prever a possibilidade de fixação de taxa nula a operações com garantia do Estado que beneficiem de apoios comunitários e do financiamento contraído pela EDIA ter beneficiado de subsídio do Fundo de Coesão.

6.8.2 – Variação das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público

Conforme já referido, a evolução global das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de 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 pelo garante.

Para a obtenção da informação sobre a evolução global destas responsabilidades em 2001, para além da análise das garantias prestadas, conforme resulta do ponto 6.8.1, procedeu-se à análise de todas as situações determinantes do aumento da posição global das responsabilidades assumidas por entidade beneficiária no final do ano, nos termos dos mapas fornecidos pela DGT, face aos valores apurados no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

Procedeu-se, ainda, à análise, por amostragem, das situações referentes a diminuições das responsabilidades assumidas, integrando a amostra as operações garantidas relativamente às quais, na posição global destas responsabilidades por entidade beneficiária no final do ano, nos termos dos referidos mapas e face aos valores apurados no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, se verificou uma diminuição igual ou superior a 20%. No entanto, no que concerne a diminuições de responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público e às resultantes de pagamentos em execução de garantias, foram todas objecto de análise.

Apreciou-se, igualmente, com base nos referidos elementos, no que concerne às responsabilidades efectivas, as maiores variações.

Para efeitos de acompanhamento de algumas operações, apreciaram-se, ainda, alguns processos referentes a operações cujas responsabilidades, em 2001, segundo os mapas da DGT, não apresentavam variações, mas relativamente aos quais, em 2000, as responsabilidades constantes da respectiva Conta Geral do Estado divergiam das apuradas pelos serviços de apoio do Tribunal e constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado referente a esse ano.

É de salientar que os valores obtidos junto da DGT e que 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 artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e da Base IX, n.º 1, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, poderão ser objecto de posteriores alterações, porquanto algumas dessas entidades prestam-na extemporaneamente.

No que concerne a esta questão, a DGT, na sua resposta, salienta que nos últimos anos tem-se assistido à diminuição significativa dos casos de prestação de informação tardia.

A mesma Direcção-Geral refere, ainda, que o esforço por si efectuado no apuramento e registo dos valores tem permitido que os atrasos pontuais no envio de informação por parte dos beneficiários das garantias não se repercutam nos valores por si registados e publicitados de forma a que possa ser posta em causa a fiabilidade da informação prestada.

Sem prejuízo do exposto supra, salienta-se, ainda, que, na generalidade dos casos, as entidades beneficiárias não enviaram os documentos comprovativos das amortizações do capital e do pagamento dos juros que declararam ter efectuado, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para as operações cuja garantia foi autorizada ou aprovada após a sua entrada em vigor. A DGT teve em consideração os valores comunicados, mas não envidou quaisquer diligências

no sentido de obter a documentação em falta. É de notar, a este respeito, que este diploma impõe tais obrigações, mas não prevê qualquer sanção para o seu incumprimento.

A DGT, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta questão.

Salienta-se, ainda, no que concerne ao serviço auditado, que se constatou um maior rigor no apuramento e registo dos valores das responsabilidades, bem como no acompanhamento das garantias em vigor, não se tendo constatado quaisquer erros ou omissões nas situações verificadas relativamente ao ano de 2001.

Nos pontos seguintes apresenta-se a posição global das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, em 2001, no âmbito de garantias pessoais prestadas, quer na ordem interna, quer na ordem externa, explicitando-se os factores que lhes estão subjacentes.

6.8.2.1 – Responsabilidades do Estado na ordem interna

6.8.2.1.1 – Variação das responsabilidades

Considerando o apuramento levado a efeito, apresenta-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem interna.

Quadro VI.38 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem interna

(em contos)

Responsabilidades em 31.12.00	Aumentos		Diminuições				Responsabilidades em 31.12.01
	Garantias concedidas	Utilizações	Amortizações	Utilizações não efectuadas	Outros	Execuções	
Assumidas							
270 026 770	32 301 131	-	a) 7 010 068	1 695 177	1	83 333	293 539 322
Efectivas							
263 260 893	-	32 335 707	7 198 108	-	1	83 333	288 315 158

a) Não inclui o valor das amortizações efectuadas pela SPGM no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2001 - 188.040 contos -, porquanto respeita ao período de utilização do empréstimo e, por esse facto, não é deduzido às responsabilidades assumidas.
Findo o período de utilização as amortizações têm um tratamento idêntico ao das outras operações.

A coluna "Diminuições – Utilizações não efectuadas", na parte referente às responsabilidades assumidas, inclui os valores não utilizados no âmbito da garantia prestada às operações contratadas pela SPGM.

No que se refere às responsabilidades assumidas e efectivas, a coluna "Diminuições – Execuções" inclui o valor de 83.333 contos, referente ao montante pago de capital em execução da garantia prestada ao financiamento contratado pelo CNEMA.

Ainda no que se refere a este tipo de responsabilidades, a coluna "Diminuições – Outros" inclui o valor de 1 conto, correspondente a um acerto em virtude dos arredondamentos efectuados de escudos para contos.

É de salientar que no ano de 2001, por acordo datado de 8 de Novembro desse ano, o Estado assumiu dívida da RAM, representada pelo contrato de empréstimo obrigacionista denominado RAM/98 – 1.ª e 2.ª séries, no montante de 12 milhões de contos, contraído por aquela Região em 1998 junto dos

bancos CISF – Banco Investimento, S.A., Caixa Geral de Depósitos, S.A., e BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., o qual beneficiou da garantia pessoal do Estado.

No entanto, uma vez que a formalização junto dos mutuantes da transmissão da posição contratual da RAM para o Estado só se efectivou em 2002, a caducidade da garantia e a consequente dedução do montante assumido às responsabilidades por garantias pessoais prestadas só será considerada naquele ano.

6.8.2.1.2 – Divergências apuradas

Os valores das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado em 31.12.2001, na ordem interna, constantes do Mapa 10 (Relação nominal dos beneficiários de garantias do Estado), anexo à Conta Geral do Estado (CGE), e dos mapas da DGT (responsabilidades efectivas) cifram-se em 293.539.983 e 288.313.735 contos, respectivamente.

Por seu turno, os valores apurados no âmbito da auditoria realizada a título de responsabilidades assumidas e efectivas do Estado cifram-se em 293.539.322 e 288.315.158 contos, respectivamente.

Esta discrepância de valores deve-se a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 e 2000, no respeitante às responsabilidades assumidas e efectivas do Estado pela garantia prestada à operação contratada pela Beirafrio – Indústria de Produtos Alimentares, S.A. (Beirafrio)[1], e às responsabilidades por garantias prestadas através do IAPMEI[2].

No que se refere aos valores das responsabilidades do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI, a divergência de valores relativamente aos registados pela DGT referem-se a uma operação envolvendo a Lupal – Luís Pantaleão & Luís, Lda., e a uma operação envolvendo a Fábrica de Tecidos Moreirense, Lda.

Quanto aos valores apurados pelo Tribunal relativamente a estas operações envolvendo o IAPMEI, importa referir que os mesmos se basearam em informação prestada pelos mutuantes, tendo a DGT informado, no âmbito do exercício do contraditório relativo aos Anteprojectos de Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1999 e 2000, que estes processos estão em apreciação, para se apurar o valor definitivamente em dívida.

Atento o exposto, o valor ora apresentado pelo Tribunal a título de responsabilidades do Estado por garantias prestadas através do IAPMEI – 18.888 contos - pode estar sujeito a alteração em função da resolução definitiva desta questão, sendo que esta ainda está em apreciação pela DGT.

No que se refere a esta questão, considera-se criticável a morosidade verificada na sua resolução, nomeadamente por impossibilitar o exacto apuramento das responsabilidades indirectas do Estado, bem como por ser susceptível de implicar um acréscimo de encargos com juros moratórios.

No que se refere aos factos e considerações acima mencionados, a DGT, na sua resposta, reitera a argumentação exposta em anos anteriores, nomeadamente, no que se refere ao processo envolvendo a Beirafrio, discordando do método de apuramento do valor das responsabilidades assumidas e efectivas utilizado pelo Tribunal e esclarecendo, no que se refere às garantias prestadas através do IAPMEI, que

[1] Vide Pontos 6.8.2.1.1 e 6.8.2.1.2 referentes, respectivamente, aos Pareceres s/Conta Geral do Estado de 1999 e de 2000.

[2] Vide remissão efectuada na nota anterior.

se encontram pendentes de resolução, *"(...) entre outras questões, pela ausência de esclarecimentos por parte do Banco interveniente"*.

Tendo por base a sua argumentação, a referida Direcção-Geral aponta, ainda, a falta de justificação para o realce que o Tribunal tem vindo a fazer sobre estas questões pelo terceiro ano consecutivo, face aos montantes envolvidos.

Atendendo a que esta questão, nomeadamente a argumentação de suporte para a tomada de posição pelo Tribunal, já foi devidamente expendida em anos anteriores nos Pareceres respectivos, torna-se despicienda a sua descrição, pelo que se remete para a mesma, mantendo-se as conclusões acima descritas.

É, ainda, de salientar que a reiterada alusão nos Pareceres às divergências de valores supra indicadas deve-se, essencialmente, à necessidade de apresentar as razões justificativas das divergências verificadas, em termos acumulados, entre a posição das responsabilidades do Estado apresentada pela DGT e constante da CGE, face à apurada pelo Tribunal.

6.8.2.2 – Responsabilidades do Estado na ordem externa

6.8.2.2.1 – Variação das responsabilidades

Considerando o apuramento levado a efeito, apresenta-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado na ordem externa.

Quadro VI.39 – Variações das responsabilidades do Estado na ordem externa

(em contos)

Responsabilidades em 31.12.00	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31.12.01
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outros	
Assumidas								
783 019 742	255 773 580	-	9 040 252	255 422	21 688 685	5 477 694	b) 192 700	1 020 729 917
Efectivas								
a) 733 889 141	-	209 574 740	9 040 252	115 122	21 688 685	5 477 694	b) 162 013	925 290 863

a) Corresponde ao valor, em contos, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 – 734.535.421 – deduzido do valor de 646.280 contos, correspondente a um acerto nas responsabilidades efectivas do Estado, em 2000, no âmbito da Convenção de Lomé, cuja informação só foi obtida no decurso da auditoria realizada..
b) Inclui o valor de 63.727 contos referente ao montante pago em 2001 a título de execução de garantias prestadas no âmbito da Convenção de Lomé.

A coluna "Aumentos – Outros", no referente às responsabilidades assumidas e às responsabilidades efectivas, inclui, respectivamente, os valores de 255.422 e 115.122 contos referentes a aumentos das responsabilidades no âmbito da Convenção de Lomé IV – 2.º Protocolo.

A coluna "Diminuições – Outros", no que se refere às responsabilidades assumidas, inclui o valor de 192.700 contos referente a diminuições das responsabilidades no âmbito da Convenção de Lomé III e IV – 1.º Protocolo, o qual resulta da adição dos seguintes valores negativos:

	(em contos)
Convenção Lomé III	(64.411)
Convenção Lomé IV – 1.º Protocolo	(128.289)

Por seu turno, a coluna "Diminuições – Outros", no que se refere às responsabilidades efectivas, inclui o valor de 162.013 contos referente a diminuições das responsabilidades no âmbito da Convenção de Lomé III e IV – 1.º Protocolo, o qual resulta da adição dos seguintes valores negativos:

	(em contos)
Convenção Lomé III	(64.411)
Convenção Lomé IV – 1.º Protocolo	(97.602)

6.8.2.2.2 – Divergências apuradas

Tendo por referência a amostra sujeita a análise, não se apuraram divergências face aos valores constantes da CGE e dos mapas da DGT, salvo no que concerne aos valores registados nestes mapas a título de movimentos ocorridos no ano nas responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé, devendo-se as divergências a correcções efectuadas pela DGT em virtude de alterações comunicadas pelo BEI.

No entanto, os valores finais das responsabilidades do Estado em 31.12.2001 no âmbito desta Convenção, constantes dos referidos mapas, coincidem com os apurados na auditoria realizada.

6.8.2.3 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

6.8.2.3.1 – Variação das responsabilidades

Considerando o apuramento levado a efeito, apresenta-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público.

Quadro VI.40 – Variações das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em escudos)

Entidades	Responsabilidades em 31.12.00	Responsabilidades em 31.12.01	Variação	
			Valor	%
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT)				
Arquitur	277 770 740	277 770 740	-	-
Sosul	55 000 000	55 000 000	-	-
Subtotal	**332 770 740**	**332 770 740**	**-**	**-**
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Anguiol	3 600 000	3 600 000	-	-
Frami	50 000 000	28 000 000	- 22 000 000	- 44,0
Uniagri	170 000 000	116 782 605	- 53 217 395	- 31,3
Subtotal	**223 600 000**	**148 382 605**	**- 75 217 395**	**- 33,6**
Total	**556 370 740**	**481 153 345**	**- 75 217 395**	**- 13,5**

Deste quadro destaca-se a diminuição de 75.217 contos registada nas responsabilidades do IFADAP, aproximadamente 33,6%.

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 na ordem externa, bem como das variações relativamente ao ano anterior:

Quadro VI.41 – Evolução dos factores que influenciaram a variação das responsabilidades efectivas do Estado

(em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	2000	2001	Variação		2000	2001	Variação	
			Em valor	%			Em valor	%
Utilizações	20 076	32 336	12 260	61,1	136 043	209 575	73 532	54,1
Outros aumentos	0	0	0	-	a) 0	115	115	-
Amortizações	6 605	7 198	593	9,0	39 021	21 689	- 17 332	- 44,4
Execução de garantias	109	83	- 26	- 23,9	b) 40	c) 64	24	60,0
Diferenças de câmbio líquidas	0	0	0	-	7 463	3 563	- 3 900	- 52,3
Assunção de passivos	50 000	0	- 50 000	- 100,0	0	0	0	-
Outras diminuições	40 000	0	- 40 000	- 100,0	a) 967	98	- 869	- 89,9

a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 em virtude de correcções efectuadas tendo por base elementos obtidos na auditoria realizada.
b) Este valor inclui o montante de 38.173 contos referente a pagamentos realizados em 2000, a título de execução de garantias com dotações do OE/00, e o montante de 2.281 contos referente a pagamentos realizados em 2000, a título de execução de garantias com dotações do OE/99. Por seu turno, não inclui o valor de 14.207 contos referente a execuções verificadas na ordem externa com dotações do OE/00, mas pagas em 2001.
c) Este valor inclui o montante pago em 2001 com dotações do OE/2001 – 49.520 contos – e o montante pago em 2001 com dotações do OE/00 – 14.207 contos.

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

- Na ordem interna, em 2001, verificou-se um aumento nas utilizações no montante de 12.260 milhares de contos e nas amortizações no montante de 593 milhares de contos, representando cerca de 61,1% e 9%, respectivamente, bem como se verificou um decréscimo nas execuções de garantias no montante de 26 milhares de contos, nas assunções de passivos no montante de 50.000 milhares de contos e em "Outras diminuições" no montante de 40.000 milhares de contos, representando cerca de 23,9%, 100% e 100%, respectivamente.

- Na ordem externa, em 2001, verificou-se um aumento nas utilizações no montante de 73.532 milhares de contos, em "Outros aumentos" no montante de 115 milhares de contos e nas execuções de garantias no montante de 24 milhares de contos, representando cerca de 54,1%, 100% e 60%, respectivamente.

  Por seu turno, verificou-se um decréscimo nas amortizações no montante 17.332 milhares de contos, nas diferenças de câmbio no montante de 3.900 milhares de contos e em "Outras diminuições" no montante de 869 milhares de contos, representando cerca de 44,4%, 52,3% e 89,9%, respectivamente.

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.42 – Variações das responsabilidades assumidas do Estado por sectores beneficiários

(em milhares de contos)

Beneficiários	31.12.00		31.12.01		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	**270 027**	**25,6**	**293 539**	**22,3**	**23 512**	**8,7**
Fundos e Serviços Autónomos	155	0,1	141	0,0	- 14	- 9,0
Empresas de outros sectores	208 431	77,2	223 348	76,1	14 917	7,2
Dívida relativa às antigas colónias	101	0,0	101	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	60 800	22,5	69 409	23,6	8 609	14,2
Outros	540	0,2	540	0,2	0	0,0
Empréstimos externos	**783 020**	**74,4**	**1 020 730**	**77,7**	**237 710**	**30,4**
Fundos e Serviços Autónomos	38 880	5,0	38 782	3,8	- 98	-0,3
Instituições Financeiras	1 398	0,2	1 233	0,1	- 165	-11,8
Empresas de outros sectores	739 128	94,4	977 144	95,7	238 016	32,2
Região Autónoma da Madeira	1 060	0,1	954	0,1	- 106	-10,0
Convenção de Lomé	2 554	0,3	2 617	0,3	63	2,5
Total	**1 053 047**	**100,0**	**1 314 269**	**100,0**	**261 222**	**24,8**

Verifica-se, em termos globais, um aumento das responsabilidades assumidas do Estado na ordem dos 261.222 milhares de contos, aproximadamente 24,8%.

Tal evolução resultou, no essencial, do aumento registado na ordem interna em "Empresas de outros sectores", no montante de 14.917 milhares de contos, aproximadamente 7,2%, e na ordem externa no mesmo sector, no montante de 238.016 milhares de contos, aproximadamente 32,2%.

Este acréscimo das responsabilidades teve na base o aumento substancial de concessões de garantias pessoais pelo Estado face ao ano transacto, ou seja, em 2000, na ordem interna e na ordem externa, o Estado concedeu garantias pessoais no montante de 20.048 e 85.169 milhares de contos, respectivamente, enquanto em 2001 estes valores cifraram-se em 32.301 (+ 61,1%) e 255.774 (+ 200,3%) milhares de contos, respectivamente.

Quadro VI.43 – Variações das responsabilidades efectivas do Estado por sectores beneficiários

(em milhares de contos)

Beneficiários	31.12.00		31.12.01		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos internos	**263 261**	**26,4**	**288 315**	**23,8**	**25 054**	**9,5**
Fundos e serviços autónomos	155	0,1	141	0,0	- 14	- 9,0
Empresas de outros sectores	201 665	76,6	218 124	75,7	16 459	8,2
Dívida relativa às antigas colónias	101	0,0	101	0,0	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	60 800	23,1	69 409	24,1	8 609	14,2
Outros	540	0,2	540	0,2	0	0,0
Empréstimos externos	a) **733 889**	**73,6**	**925 291**	**76,2**	**191 402**	**26,1**
Fundos e Serviços Autónomos	37 799	5,2	38 782	4,2	983	2,6
Instituições Financeiras	1 398	0,2	1 233	0,1	- 165	- 11,8
Empresas de outros Sectores	691 724	94,3	882 461	95,4	190 737	27,6
Região Autónoma da Madeira	1 060	0,1	954	0,1	- 106	- 10,0
Convenção de Lomé	b) 1 908	0,3	1 861	0,2	- 47	- 2,5
Total	**997 150**	**100,0**	**1 213 606**	**100,0**	**216 456**	**21,7**

a) Diverge do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 em virtude de correcções efectuadas na posição das responsabilidades no âmbito da Convenção de Lomé, de acordo com os dados obtidos na auditoria realizada.

b) Vide nota anterior.

No que se refere às responsabilidades efectivas do Estado, salienta-se, igualmente, o aumento das responsabilidades, neste caso, na ordem dos 216.456 milhares de contos, aproximadamente 21,7%.

Tal como se verificou no respeitante às responsabilidades assumidas, este aumento deveu-se, essencialmente, ao acréscimo das responsabilidades no que se refere ao sector "Empresas de outros sectores", quer na ordem interna, no montante de 16.459 milhares de contos, aproximadamente 8,2%, quer na ordem externa, no montante de 190.737 milhares de contos, aproximadamente 27,6%.

Salienta-se, igualmente, que analogamente ao verificado nas responsabilidades assumidas, o aumento registado nas responsabilidades efectivas teve uma conexão directa com o substancial aumento das concessões de garantias pessoais pelo Estado em 2001.

6.8.4 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 66.º, n.º 1, da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2001).

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em 2001, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em 300 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.44 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em contos)

	Garantias concedidas e autorizadas em 2001	Amortizações	Cabimentação
Limite			a) **240 000 000**
Operações na ordem interna			
Autorizadas e concedidas em 2001	23 692 151	7 010 068	16 682 083
Autorizadas em 2001 e concedidas em 2002	+ 0		
	23 692 151		
Operações na ordem externa			
Autorizadas e concedidas em 2001	220 501 280	21 688 685	214 851 155
Autorizadas em 2001 e concedidas em 2002	+[1] 16 038 560		
	236 539 840		
Total	**260 231 991**	**28 698 753**	**231 533 238**
Saldo por utilizar			**8 466 762**

a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2001 - 300 milhões de contos - deduzido do montante equivalente a 60 milhões de contos, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2001, 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 de 2001 um saldo não utilizado no valor de apenas 8.467 milhares de contos, ao contrário

[1] Este valor corresponde a uma garantia concedida a um financiamento contraído pelo ML junto do BEI, no montante de 80 milhões de euros.

do sucedido no ano transacto, em que o valor do saldo não utilizado cifrou-se em 216.194 milhares de contos.

Assim, por o limite orçamental estabelecido para 2001 se ter cifrado num valor inferior ao estabelecido para 2000 e de ter ocorrido um aumento de garantias concedidas, bem como uma diminuição das amortizações, constata-se que a desproporção verificada em anos transactos entre o *plafond* previsto e o utilizado, a qual tinha sido objecto de reparos por parte do Tribunal nos Pareceres sobre as respectivas Contas Gerais do Estado, não se verificou neste ano.

6.8.5 – Execução de garantias

Com recurso a dotações do OE/2001, o Estado efectuou pagamentos em execução de garantias que totalizaram PTE 295.628.344.

Na ordem interna foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de PTE 244.431.174, processados pela rubrica de classificação económica 09.07.00 A, inscrita no Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros.

Na ordem externa foram efectuados pagamentos de capital e juros no montante de PTE 51.197.170, processados pela rubrica de classificação económica 09.07.00 A, inscrita no Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, 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 o apuramento efectuado, apresenta-se uma síntese dos pagamentos realizados e dos motivos que lhes subjazem.

6.8.5.1 – Na ordem interna

Na ordem interna foram efectuados os seguintes pagamentos em execução de garantias:

Quadro VI.45 – Pagamentos em execução de garantias na ordem interna

(em escudos)

Entidades	Capital	Juros	Juros de mora	Total
DREN – Direcção Regional de Educação do Norte	a)	a)	a)	113 320 453
CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A	83 333 334	44 438 236	3 339 151	131 110 721
Total	b)	b)	b)	**244 431 174**

a) Durante a auditoria não se conseguiu obter elementos que permitissem a desagregação do valor total.
b) Não se conseguiu apurar estes valores pelas razões aduzidas supra.

Os pagamentos acima identificados derivaram do não pagamento de indemnizações devidas em virtude de processos de expropriação (DREN), actuando o Estado como garante por força do Código das Expropriações, bem como em virtude do incumprimento por parte do beneficiário (CNEMA) do serviço da dívida garantida pelo Estado.

Relativamente aos pagamentos efectuados pelo Estado, através da DGT, em substituição da DREN, importa salientar que representam a soma de cinco prestações indemnizatórias depositadas à ordem do Tribunal Judicial da Comarca de Vale de Cambra, no âmbito de diversos processos de expropriação, tendo o valor referente a três dessas prestações sido devolvido à DGT pela DREN no decurso do ano 2001 e processado como receita do Estado no Capítulo 10 – Activos Financeiros -, Grupo 15 – Recuperação de Créditos Garantidos.

No que concerne às duas prestações remanescentes, no valor de PTE 21.594.830 e de PTE 398.036, verificou-se uma duplicação de pagamentos, porquanto tanto a DREN como a DGT efectuaram o depósito das mesmas à ordem do Tribunal.

Nesta sequência, ainda em 2001, o Tribunal referido remeteu à DGT dois precatórios cheques para levantamento daquelas quantias, acrescidas de juros, num total de EUR 109.877,52, equivalente a PTE 22.028.465 (PTE 399.803 + PTE 21.628.662), tendo as mesmas sido entregues pela DGT, em 2002, no cofre do Tesouro e processadas como receita do Estado no Capítulo e Grupo supra referidos.

Por seu turno, relativamente ao valor envolvendo a garantia prestada ao financiamento contraído pelo CNEMA, importa salientar que inclui a quantia de PTE 3.339.151 correspondente a juros de mora.

Assim sendo, com o intuito de obviar ao acréscimo de encargos para o Estado, é recomendável que a DGT diligencie no sentido de evitar a ocorrência de pagamentos desta natureza.

Ainda quanto a esta garantia, continua a verificar-se o reiterado incumprimento do serviço da dívida por parte do CNEMA.

Esta situação, para além de criticável e de suscitar a reflexão sobre a importância do aprofundamento da análise da situação económico-financeira e dos indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva dos potenciais beneficiários de garantias pessoais do Estado, assume proporções preocupantes, porquanto indicia a incapacidade financeira do CNEMA para fazer face a pagamentos presentes e futuros, nomeadamente, no que ao presente caso interessa, para ressarcir o Estado da totalidade dos montantes por este pagos a título de execução da garantia, com a consequente penalização do erário público.

Atente-se que, conforme referido supra, os montantes pagos pelo Estado em substituição da DREN foram recuperados, enquanto, no que concerne aos créditos do Estado sobre o CNEMA, desconhece-se qualquer recuperação.

6.8.5.2 – Na ordem externa

Na ordem externa os pagamentos totalizaram PTE 51.197.170, correspondendo PTE 49.520.283 a capital e PTE 1.676.887 a juros de mora, e resultaram do incumprimento das obrigações dos beneficiários relativamente a financiamentos obtidos para execução dos seguintes projectos:

Quadro VI.46 – Pagamentos em execução de garantias na ordem externa

(em escudos)

Projecto	Capital	Juros de mora	Total
CÔTE D'IVOIRE – ASSAINISSEMENT ABDIJAN, EECI IV	8 149 938	347 772	8 497 710
CÔTE D'IVOIRE – CIDT, ONT II	2 459 176	92 250	2 551 426
CÔTE D'IVOIRE – CIDT II	2 531 087	101 133	2 632 220
NIGÉRIA – PALM OIL I	418 418	0	418 418
R. D. CONGO – EX-ZAIRE GECAMINES III	3 404 357	150 690	3 555 047
ZIMBABWE – ZDB GL IV	2 759 837	95 520	2 855 357
ZIMBABWE – ZESA POWER II-A	1 816 331	71 841	1 888 172
ZIMBABWE – HARARE WATER SUPLY, HARARE SEWERAGE FIRLE V	5 704 122	188 805	5 892 927
ZIMBABWE – ZDB GL III	2 471 167	70 955	2 542 122
ZIMBABWE – COLD STORAGE COMISSION	3 827 739	164 740	3 992 479
ZIMBABWE – ZESA POWER II B, IV	5 781 855	149 599	5 931 454
ZIMBABWE – ZESA POWER V	1 648 319	44 168	1 692 487
ZIMBABWE – ZESA POWER III	3 635 591	102 633	3 738 224
ZIMBABWE – TELECOM II	a) 4 912 346	96 781	5 009 127
Total	**49 520 283**	**1 676 887**	**51 197 170**

a) Relativamente a uma prestação incluída neste montante desconhece-se se o seu valor respeita somente a capital ou também a juros, pelo que o mesmo pode estar sujeito a correcções.

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– Garantias prestadas pelo Estado em 2001

No ano de 2001, foram celebrados, com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais, um seguro de crédito à exportação, na modalidade de crédito ao exportador, oito seguros de créditos financeiros ou garantias financeiras, na modalidade de crédito directo ao importador e ao importador/banco, e uma garantia financeira na modalidade de linha de crédito, doze seguros-caução e dois seguros de investimento directo português no estrangeiro.

No ano em análise, no âmbito do seguro de créditos à exportação, foram, ainda, emitidas três apólices globais, passando para dezassete contra catorze do ano anterior.

Os capitais garantidos no ano atingiram 17.331.415 contos, os quais incluíram os montantes referentes a operações tituladas por apólices individuais, utilizações de plafonds em vigor atribuídos no âmbito de apólices globais e a utilizações da linha de crédito do Irão.

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano 2001

Em termos comparativos, apresenta-se, de seguida, a evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado:

Quadro VI.47 – Evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado

(em contos)

Produto	2000		2001		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de crédito	2 884 827	22,6	7 430 933	42,9	4 546 106	157,6
Seguro de créditos financeiros	7 459 746	58,4	5 354 668	30,9	-2 105 078	-28,2
Seguro de investimento	355 858	2,8	705 804	4,0	349 946	98,3
Seguro-Caução	2 079 245	16,3	3 840 010	22,2	1 760 765	84,7
Total	**12 779 676**	**100,0**	**17 331 415**	**100,0**	**4 551 739**	**35,6**

Como se pode constatar através do quadro, em relação ao ano de 2000, registou-se um aumento dos capitais garantidos na ordem dos 4.551.739 contos (+35,6%).

Esta evolução deveu-se, essencialmente, a um aumento registado ao nível dos seguros de crédito, onde se destaca as garantias concedidas no âmbito de utilizações de *plafonds* atribuídos a apólices globais, bem como duas operações individuais de médio e longo prazo para Cabo Verde.

No que respeita ao seguro de investimento foram emitidas duas apólices individuais, uma para o Brasil e outra para Angola, tendo sido beneficiados os sectores de energia, construção civil e obras públicas. No que concerne aos seguros-caução, foram realizadas duas operações de valor significativo para Angola e emitido um número avultado de pequenas apólices para Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Gabão. Por outro lado, destaca-se uma diminuição de 2.105.078 contos (-28,2 %), relativamente ao seguro de créditos financeiros.

Importa referir que, relativamente a Angola, as responsabilidades assumidas em 2001 se referem apenas a duas operações do seguro-caução e uma do seguro de investimento, devido à suspensão de novas coberturas, desde o início de 1999, para operações de seguro de crédito.

6.9.3 – Evolução, em termos acumulados, das responsabilidades efectivas do Estado no final do ano

A evolução das responsabilidades efectivas do Estado por garantias prestadas, consta do quadro seguinte:

Quadro VI.48 – Evolução da posição das responsabilidades efectivas do Estado

(em contos)

Produto	31/12/00		31/12/01		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Risco externo						
Seguro de crédito	41 574 979	62,6	32 001 703	48,9	- 9.573.276	- 23,0
Seguro de créditos financeiros	19 812 761	29,8	24 478 922	37,4	4.666.161	23,6
Seguro de investimento	2 646 842	4,0	2 891 202	4,4	244.360	9,2
Seguro-caução	2 068 006	3,1	5 722 048	8,7	3.654.042	176,7
Sub-total	**66 102 588**	**99,5**	**65 093 875**	**99,5**	**- 1.008.713**	**- 1,5**
Risco interno						
Seguro de créditos financeiros	338 960	0,5	338 960	0,5	0	0,0
Sub-total	**338 960**	**0,5**	**338 960**	**0,5**	**0**	**0,0**
Total	**66 441 548**	**100,0**	**65 412 270**[1]	**100,0**	**- 1.029.278**[2]	**- 1,5**

Fonte: Mapas trimestrais da Direcção Internacional da COSEC, referentes às responsabilidades acumuladas do Estado em vigor no final do último trimestre de 2000 e 2001, e relatórios do Conselho de Garantias Financeiras, referentes aos anos de 2000 e 2001.

Em 2001, e face ao ano de 2000, verificou-se uma diminuição das responsabilidades efectivas do Estado na ordem dos 1.029.278 contos (-1,5%).

No que se refere ao risco externo, deveu-se, essencialmente, a diminuições ocorridas no seguro de crédito, no montante de 9.573.276 contos (-23,0%), e a aumentos nas operações de seguro de créditos financeiros, no montante de 4.666.161 contos (+23,6%), no seguro de investimento, no montante de 244.360 contos (+9,2%), e no seguro caução, no montante de 3.654.042 contos (+176,7%).

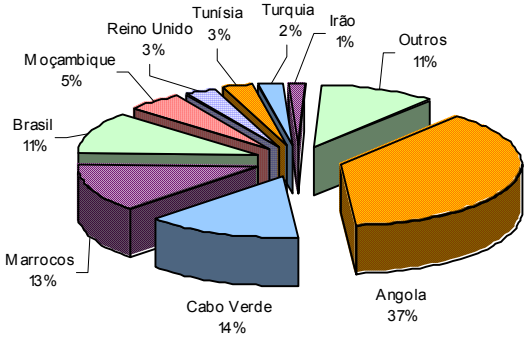
Por outro lado, no ano em análise não foi observada qualquer alteração das responsabilidades envolvendo risco interno.

O gráfico seguinte, ilustra em termos percentuais, as responsabilidades efectivas do Estado em 2001, repartida por países, identificando-se os de maior peso:

[1] De salientar que, a soma do mapa das responsabilidades efectivas do Estado totais convertidas em escudos em 31.12.2001, enviado pela COSEC, regista o valor de 65.412 milhares de contos, quando a soma das parcelas dos vários tipos de seguros totaliza 65.433 milhares de contos, existindo uma diferença de 20.566 contos. No entanto, esta divergência de contabilização deve-se ao facto de serem 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 conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/00, (Ponto 6.9.4). Por outro lado, verificou-se que no ano económico em análise a COSEC e o CGF, apresentaram os mesmos valores, uniformizando assim os procedimentos contabilísticos, pelo que se considerou o valor de 65.412 milhares de contos.

[2] Este valor resulta da diferença entre 66.441.548 e 65.412.270 contos, pelas razões referidas na nota anterior.

Gráfico VI.6 – Responsabilidades efectivas do Estado, por países, em 31/12/01



No cômputo global das responsabilidades efectivas do Estado, a cobertura envolvendo países africanos de língua oficial portuguesa, em especial Angola, representa uma parcela de 57,8%, correspondente a 37.838.654 contos.

Destaca-se, igualmente, a exposição envolvendo Marrocos e Brasil, no montante de 8.640.086 e 6.991.438 contos, respectivamente.

6.9.4 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Tendo em conta as operações efectuadas no ano 2001, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo art.º 66.º, n.º 3, da Lei do Orçamento de 2001. Nos termos deste preceito legal, as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2001, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderão ultrapassar o montante equivalente a 60 milhões de contos, não contando para este limite as prorrogações de garantias já concedidas, quando efectuadas pelo mesmo valor[1].

No final do ano de 2001, o limite orçamental utilizado foi de 32.720.777 contos, pelo que o saldo orçamental não utilizado cifrou-se em 27.279.223 contos.

De referir que, embora tivesse diminuído em relação ao ano de 2000, o *plafond* orçamental ainda representa um valor muito superior ao necessário.

Quanto a esta questão, a COSEC na sua resposta, subscrita também pelo CGF, alegou que *"(...) face ao carácter imprevisível da apresentação de pedidos de cobertura de operações de seguro de créditos, razões de prudência aconselham o estabelecimento de um limite majorado, pretendendo-se por esta forma evitar prejudicar o enquadramento de eventuais operações de vulto que devessem ser apoiadas, pelo facto de não haver cabimento orçamental"*.

Pela resposta da COSEC conclui-se que o referido *"limite majorado"* se traduz, em termos práticos, na inexistência de quaisquer constrangimentos de ordem orçamental à contratação destas operações.

1 Note-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.

6.9.5 – Prémios

Os prémios processados e cobrados em 2001 totalizaram, respectivamente, 633,4 e 631,4 milhares de contos, o que face aos valores verificados em 2000 – 385,6 e 372,7 milhares de contos – representa, respectivamente um aumento de 64,3% e de 69,4%.

O aumento dos prémios deveu-se ao facto de as operações garantidas envolverem créditos de longo prazo e de estes serem cobrados com a emissão da apólice e pelo período total de risco.

6.9.6 – Pagamento de sinistros

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2001, foram efectuados 140 pagamentos de sinistros, os quais, ao câmbio da data de transferência da Direcção-Geral do Tesouro para a COSEC, ascenderam a 9.712.011.337$00[1], valor esse que confere com o registado na Conta Geral do Estado.

De referir que em relação ao ano de 2000, houve uma diminuição, quer em número de pagamentos (-22), quer em montantes pagos (531.908.569$00).

6.9.7 – Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos

No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos sinistros liquidados no âmbito das execuções orçamentais de 1998 a 2001, identificados nas Contas Gerais do Estado respectivas, face aos capitais garantidos e à posição acumulada das responsabilidades efectivas nesses anos:

[1] Valor retirado dos mapas enviados pela Direcção-Geral do Tesouro e conforme o constante da CGE, relativamente a pagamentos efectuados por indemnizações referentes a sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, com recurso ao Orçamento do Estado para 2001.

Quadro VI.49 – Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos

(em milhares de contos)

Anos	Responsabilidades efectivas acumuladas no final do ano (1) (a)	Capitais garantidos no ano (2) (b)	Sinistros liquidados no ano (3) (c)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
1998	68 759	(d) 19 230	(e) 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
2001	65 412	17 331	9 712	14,8	56,0
Total		**60 549**	**31 898**	**-**	**52,7**

(a) Valores do CGF.
(b) Valores da COSEC.
(c) Valor do CGF, excepto o de 2001, que é da DGT.
(d) Valor do CGF, o valor da COSEC cifra-se em 14.800 milhares de contos, em virtude de 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.
(e) 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".

Da análise ao quadro, constata-se que, de 1998 a 2000, os montantes liquidados a título de sinistros aumentaram relativamente ao valor dos capitais garantidos nesses anos, atingindo, no que se refere a 2000, aproximadamente 80,2% desses capitais.

No entanto no ano económico em análise verificou-se uma diminuição em relação ao ano anterior na ordem dos 24,2 pontos percentuais.

Quanto aos montantes liquidados a título de sinistros, de 1998 a 2000, relativamente ao valor das responsabilidades efectivas acumuladas nesses anos, verificaram-se aumentos, tendo atingido em 2000 cerca de 15,4% dessas responsabilidades, embora no ano de 2001 se tivesse observado um ligeiro decréscimo em relação ao ano anterior na ordem de 0,6 pontos percentuais.

Tal como aconteceu em 2000, continua a verificar-se como factor condicionante desta evolução, o aumento de sinistros relativos a Angola, os quais representaram, aproximadamente, 75,7% e 96,5%, da totalidade dos sinistros liquidados, respectivamente, nos anos de 1998 e 1999, e 100% nos anos de 2000 e 2001.

Acresce que no ano de 2001, foram ainda emitidas duas apólices de seguro-caução de valor significativo e uma de seguro de investimento para o mercado angolano, representando 23,1% dos créditos garantidos no ano em análise.

Deste modo, e face à situação de incumprimento por parte de Angola, afigura-se, criticável de um ponto de vista financeiro, que a República Portuguesa tenha prestado garantias a operações para Angola, em 2001, embora as mesmas incidam sobre seguros-caução e de investimento, apresentando um risco inferior aos seguros de crédito e de créditos financeiros.

No entanto, o relatório de actividades do Conselho de Garantias Financeiras faz menção a que no final de 2001, Angola, ficou fora de cobertura para operações de seguros-caução, tal como aconteceu no ano de 1999, para operações de seguro de crédito, mantendo-se a cobertura para operações de risco de investimento.

Quanto a esta questão, a COSEC e a DGT alegam, em síntese, que as finalidades prosseguidas pelo sistema de apoio oficial em causa não são exclusivamente financeiras, existindo outros factores, *"(...) porventura tão ou mais ponderosos, que determinam a necessidade de apoio oficial, entre os quais destacamos o interesse político-comercial português no referido mercado, o do apoio aos exportadores e aos investidores e aos investidores portugueses, o da concretização de políticas de cooperação com os PALOP ou o da dinamização das relações económicas no espaço da CPLP. Acresce que não há registo de ameaças de sinistro ou sinistros e, consequentemente, de indemnizações pagas relativamente a seguros-caução ou seguros de investimento para Angola".*

Referir-se-á apenas que, a ser assim, ficam por esclarecer as razões que levaram ao cancelamento, em 2001, das garantias no âmbito de seguros-caução para Angola, medida essa que contradiz a afirmação da COSEC, subscrita pelo CGF.

Acresce ainda que, no ano em análise foram efectuados pagamentos de subsídio de taxa de juro no montante de 4.054 contos, relacionados com exportações para o mercado angolano.

6.9.8 – Recuperação de créditos do Estado

Em 2001, as quantias recuperadas ascenderam a 120.776.409$00, conforme informação constante dos relatórios de actividades da Direcção Internacional (DIT) e do Conselho de Garantias Financeiras.

O valor recuperado refere-se a indemnizações pagas em operações garantidas para Angola (recuperação no mercado interno/Barragem do Lomaum) (61%), seguro-caução para a Argélia (38%) e de seguro de crédito para Cuba na ordem de (1%).

No ano em análise, o valor recuperado foi inferior ao do ano anterior em 106.726.837$00, representando uma quebra na ordem dos 47%. Na sua resposta, a DGT informou que, do montante recuperado, apenas 66.046 contos deram entrada nos cofres do Tesouro em 2001, tendo o remanescente sido transferido no início de 2002.

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 Instruções[1], que 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. 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.

As Instruções n.º 2/2000 não foram, ainda, plenamente aplicadas, por razões diversas. Em particular no subsector Estado, não foram plenamente 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 2001, relativamente às quais não foram efectuados quaisquer movimentos de consolidação.

[1] As Instruções aplicáveis no ano em apreço são as Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000, que substituíram as aprovadas pela Resolução n.º 10/93-2.ª Secção.

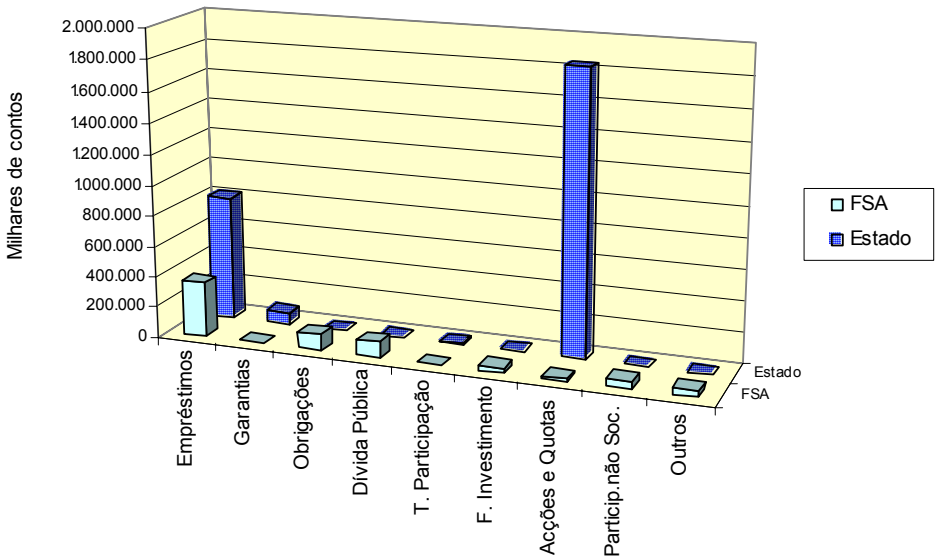
Quadro VII.1 – Repartição do Património Financeiro, por subsector e tipo de activo

(em milhares de contos)

	Estado		FSA	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Créditos por empréstimos concedidos	809 826,0	29,6	355 334,0	51,1
Créditos por execução de garantias	73 829,2	2,7	109,2	0,0
Obrigações	1,1	0,0	103 459,4	14,9
Títulos de dívida pública	101,2	0,0	102 789,5	14,8
Títulos de participação	6 055,0	0,2	185,3	0,0
Fundos de investimento	3 250,0	0,1	30 858,3	4,4
Acções e quotas	1 840 149,3	67,3	15 354,9	2,2
Participações em entidades não societárias	25,4	0,0	47 177,5	6,8
Outros activos financeiros	-	0,0	40 628,7	5,8
Total	**2 733 237,2**	**100**	**695 896,8**	**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, obrigações 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 2001

No quadro seguinte evidencia-se a evolução sofrida em 2001 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 2001, por tipo de activo

(em milhares de unidades)

Tipo de Activos	Valor Nominal		Variação	
	31.12.00	31.12.01	Em valor	%
Créditos por Empréstimos Concedidos	743 426 396,2	809 825 986,0	+ 66 399 589,8	+ 8,9
Créditos por Execução de Garantias	71 080 867,1	73 829 214,1	+ 2 748 347,0	+ 3,9
Obrigações	1 083,9	1 103,9	+ 20,0	+ 1,8
Títulos de Dívida Pública	101 167,5	101 167,4	- 0,1	- 0,0
Títulos de Participação	6 055 000,0	6 055 000,0	0,0	0,0
Fundos de Investimento	9 250 000,0	3 250 000,3	- 5 999 999,7	- 64,9
Acções e Quotas	1 826 965 767,1	1 840 149 321,5	+ 13 183 554,4	+ 0,7
Participações em Entidades não Societárias	40 381,0	25 381,0	- 15 000,0	- 37,1
Total (Escudos)	**2 656 920 662,7**	**2 733 237 174,2**	**+ 76 316 511,5**	**+ 2,9**
Total (Euros)	**13 252 664,4**	**13 633 329,5**	**+ 380 665,2**	

Constata-se, assim, que, de todos os tipos de activos, só os títulos de dívida pública, as participações em entidades não societárias e as unidades de participação em fundos de investimento registaram evolução negativa, embora em valor absoluto só esta última seja significativa (-6,0 milhões de contos). De entre os restantes, as maiores variações registam-se em acções e quotas (+13,2 milhões de contos) e em créditos por empréstimos concedidos (+66,4 milhões de contos), enquanto, na sua globalidade, o valor nominal dos activos financeiros considerados apresenta uma variação positiva de cerca de 3% (76,3 milhões de contos).

7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

Neste ponto são analisados os empréstimos directamente concedidos pelo Estado e geridos pela DGT e pela DGAERI, cerca de uma centena de operações originalmente denominadas em escudos e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros[1]. Em 2001, foram concedidos novos financiamentos no âmbito do Programa PAR e os empréstimos seguintes:

- Um empréstimo à República de Cabo Verde de 16,4 milhões de euros, destinado a apoiar o orçamento daquele país;
- Um empréstimo à República de Cabo Verde de 15 milhões de dólares americanos, destinado ao refinanciamento da dívida de curto prazo daquele país para com a República Portuguesa;

[1] Cinco estados soberanos e duas empresas.

- Um empréstimo a emigrantes portugueses na Venezuela, atingidos pelas graves intempéries ocorridas em Dezembro de 1999, no montante de 3.118 milhões de bolívares[1].

Foi, ainda, concedido um empréstimo à República da Macedónia, no montante de 12,5 milhões de euros, que não teve utilizações em 2001. O limite máximo para a concessão de novos empréstimos e outras operações de crédito activas, fixado pelo n.º 1 do art.º 60.º da Lei do Orçamento do Estado para 2001, 25 milhões de contos, é superior ao montante dos novos créditos concedidos pelo Estado.

Em 2001, extinguiram-se quatro operações: um empréstimo à BRISA no montante de 1,9 milhões de contos (9,6 milhões de euros), um empréstimo à RDP no montante de 15 milhares de contos (74,8 milhares de euros) e dois empréstimos a Cabo Verde no montante global de 15 milhões de dólares americanos. O primeiro foi extinto por utilização do fundo de equilíbrio, nos termos do contrato de concessão aprovado pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro[2]. A utilização directa destes créditos do Estado no pagamento de encargos traduz-se na desorçamentação dos correspondentes fluxos financeiros e viola o princípio do orçamento bruto. Os dois últimos empréstimos citados foram reestruturados, dando origem ao novo empréstimo de 15 milhões de dólares americanos acima referido.

O empréstimo à RDP foi anulado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 3 do art.º 61.º da Lei do Orçamento do Estado para 2001, porque carecia de justificação. Nos termos do contrato, o reembolso da dívida deveria ter sido efectuado com dotações de capital, a inscrever, anualmente, no orçamento do Estado e a favor da RDP, o que se verificou até 1984. A partir desse ano, não foram inscritas as verbas necessárias ao serviço da dívida, pelo que a RDP não o cumpriu. Considerando que, em última análise, a mutuária não era devedora ao Estado da parte do empréstimo em situação de incumprimento, a DGT procedeu à anulação do crédito em questão.

Agregando por moedas de denominação as operações de crédito em análise, obtêm-se os valores dos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 2001, do valor dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado (capital vincendo e capital e juros remuneratórios vencidos) e do seu peso, por moedas de denominação. Assim, o crédito total passou de 3.498,2 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2000 para 3.830,4 milhões em 31 de Dezembro de 2001, registando um acréscimo de 332,2 milhões de euros (9,5%). Este crescimento compreende variações cambiais de 194,6 milhões de euros (5,6%), essencialmente derivadas da valorização do dólar americano e do peso desta moeda na composição dos créditos por empréstimos concedidos.

[1] As características dos empréstimos constam da ficha técnica anexa ao Despacho n.º 11.041/2001 (2.ª série), do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República, II série, de 25 de Maio, que também autoriza a cessão da gestão da linha de crédito a uma instituição financeira, operando na Venezuela. O montante máximo da linha de crédito era de 3.245 milhões de bolívares, a taxa de juro entre 0,5 e 5%, consoante a natureza dos bens cuja aquisição financiava, e o prazo entre 3 e 15 anos, de acordo com a situação pessoal do beneficiário.
A linha de crédito foi concretizada mediante a assinatura, em 18 de Julho de 2001, de um contrato com o Banco Venezolano de Credito, S.A.C.A., relativo à constituição de um fundo fiduciário, nos termos do qual o Estado Português lhe entregava os fundos necessários à concessão dos empréstimos, competindo ao Banco a sua gestão. Como contrapartida, o Banco recebia comissões, devidamente especificadas no contrato, cujo valor estimado era de 30.000 contos. A cessão da gestão é uma operação genericamente autorizada nos termos das alíneas a) e b), do n.º 2, do art.º 61.º da Lei do Orçamento para 2001.

[2] 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.

Quadro VII.3 – Créditos por Empréstimos Concedidos
Evolução registada em 2001, por moeda de denominação

(em milhares de unidades)

Divisas	Valor em 31.12.00		Valor em 31.12.01		Variação 2001/2000	
	Montante	Estrutura	Montante	Estrutura	Em valor	%
PTE	67 070 200,6	9,6	65 383 299,4	8,5	- 1 686 901,2	- 2,5
DEM	855 888,1	12,5	906 036,3	12,1	50 148,3	5,9
EUR	40,8	0,0	16 275,8	0,4	16 235,1	39 821,1
MET	38 409,7	0,0	38 409,7	0,0	0	0,0
USD	2 511 911,9	77,2	2 644 546,1	78,3	132 634,2	5,3
VEB	0	0,0	2 793 486,8	0,1	2 793 486,8	n a
ZAR	186 251,6	0,8	207 037,6	0,5	20 786,0	11,2
Total (Euros)	**3 498 185,0**	**100,0**	**3 830 354,1**	**100,0**	**332 169,2**	**9,5**

Fonte: DGAERI e DGT

O valor global dos créditos por empréstimos concedidos compreende prestações de capital vincendas e prestações de capital e juros remuneratórios vencidos. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de 788,8 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2000, 22,6% do total dos créditos, para 1.308,8 milhões em 31 de Dezembro de 2001, 34,2%. O agravamento do valor dos créditos em mora regista-se em créditos denominados em todas as moedas, com excepção dos denominados em meticais e em bolívares.

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2001, qualquer receita de juros remuneratórios ou amortizações, mas, um conjunto de 9 mutuários pagou prestações de capital no valor de 22,5 milhões de euros e juros remuneratórios no valor de 1,1 milhões de euros e de 0,4 milhões de dólares americanos. Assim, há a registar pagamentos de pequeno valor, que reduziram os créditos sobre o ex-Gabinete da Área de Sines, o crédito CIFRE e o Comissariado para os Desalojados. Os quatro municípios da RAM, que beneficiam de empréstimos do Estado, efectuaram pagamentos de valor equivalente ao das prestações vencidas e a UNIAGRI e Cabo Verde pagaram parte das prestações vencidas e em dívida. Por outro lado, agravou-se a situação de mora dos créditos sobre a HCB e as Repúblicas de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau já assinaladas no Parecer de 2000. Para além dos casos de empresas cuja liquidação ou falência continua em curso, também não se registaram progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o IGAPHE.

Quadro VII.4 – Créditos por Empréstimos Concedidos Evolução registada em 2001, por natureza e moeda de denominação

(em milhares de unidades)

	Divisas	Valor em 31.12.00		Valor em 31.12.01	
		Montante	Estrutura	Montante	Estrutura
Créditos vincendos	PTE	18 482 966,0	27,6	15 953 470,4	24,4
	DEM	770 299,3	90,0	684 710,5	75,6
	EUR	40,1	100,0	16 275,0	100,0
	MET	0	0,0	0	0,00
	USD	2 046 653,0	81,5	1 813 025,4	68,6
	VEB	0	n.a.	2 793 486,8	100,0
	ZAR	167 626,5	90,0	149 001,3	72,0
	Total (Euros)	**2 709 414,1**	**77,5**	**2 521 554,0**	**65,8**
Créditos vencidos	PTE	48 587 234,6	72,4	49 429 829,0	75,6
	DEM	85 588,8	10,0	221 325,9	24,4
	EUR	0	0,0	0,8	0,0
	MET	38 409,7	100,0	38 409,7	100,0
	USD	465 258,9	18,5	831 520,7	31,4
	VEB	0	n.a.	0	0,0
	ZAR	18 625,2	10,0	58 036,3	28,0
	Total (Euros)	**788 770,9**	**22,6**	**1 308 800,1**	**34,2**

Fonte: DGAERI e DGT

7.2.2.2 – 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 2001, cinco entidades do sector público. No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados. Durante o ano de 2001, não se verificou a extinção de qualquer dos empréstimos. Calculado a câmbios correntes, o crédito do Estado passou de 210 milhões de euros, em 31 de Dezembro de 2000, para 209 milhões, em 31 de Dezembro de 2001, isto é, reduziu-se 0,5%. Esta redução abrange apenas capital vincendo, assim se mantendo todas as situações de mora que se registavam no termo do exercício anterior.

Quadro VII.5 – Créditos por repasse de fundos.
Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos

Beneficiários	Mutuantes	CNP	FRCE	BIRD	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	FRF	30 000				30 000
C.M. Região Norte	PTE		912 900			912 900
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**		**14 978 993**		**5 697 874**	**20 676 867**
	FRF	**30 000**				**30 000**
	USD			**68 000**		**68 000**

Fonte: DGT
*Os movimentos são denominados em escudos

Em 2001, venceram-se prestações de capital e juros no valor de 223,4 milhões de escudos, que foram pagas. A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 2001, são os resultantes de empréstimos ao IGAPHE, à RAA[1] e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês[2]), sendo de destacar, pelo montante envolvido, a situação de mora do IGAPHE que se arrasta, inexplicavelmente, há vários anos.

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.

Quadro VII.6 – Créditos por repasse de fundos.
Evolução registada em 2001, por natureza e moeda de denominação

Créditos	Divisa	31.12.00	31.12.01	Variação	
				Em valor	%
Vincendos					
Capital	PTE	2 255 550 570	2 061 200 118	- 194 350 452	- 8,6
Vencidos					
Capital	FRF	2 222 164	2 222 164	0	0,0
	PTE	24 268 433 017	24 268 433 017	0	0,0
Juros remuneratórios	FRF	418 199	418 199	0	0,0
	PTE	15 498 594 977	15 498 594 977	0	0,0
Total (Euros)		**210 010 259**	**209 040 843**	**- 969 416**	**- 0,5**

Fonte: DGT

[1] Refere-se a 4,2 milhões de contos de juros, relativos a duas operações de crédito extintas no quadro do programa especial de redução da dívida das regiões autónomas.

[2] A regularização desta mora terá lugar no quadro do processo de falência da Sanicer, ainda em curso.

7.2.2.3 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Em cumprimento das Instruções n.º 2/2000 (2.ª Secção), publicadas no Diário da República, II Série, de 20 de Dezembro de 2000, e que alargaram o âmbito do património financeiro, sujeito à obrigação de reporte, por inclusão de novas categorias de activos financeiros, designadamente, créditos resultantes de pagamentos em execução de garantias prestadas e créditos e outros activos transmitidos, a qualquer título, para a entidade que passou a geri-los, a DGT prestou uma primeira informação sobre créditos com origem na execução de garantias prestadas pelo Estado nos termos da Lei n.º1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI), relativa ao exercício de 2001. Assim, estavam incluídas nesta categoria cerca de quatro centenas de operações, envolvendo garantias no montante de 11,3 milhões de contos (56,2 milhões de euros). Os pagamentos de prestações de capital e juros, efectuados em execução destas garantias, ascendiam a 22,7 milhões de contos (113,0 milhões de euros)[1], em 31 de Dezembro de 2001. Em 2001, foram recuperados 19,9 milhares de contos (99 milhares de euros) e anulados créditos[2] no valor de 43,9 milhares de contos (218,8 milhares de euros). A evolução, em 2001, dos créditos decorrentes da prestação de garantias pelo Estado é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.7 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2001.

(em milhares de escudos)

Montante por recuperar em 31.12.2000	Recuperações em 2001		Anulação de créditos em 2001	Montante por recuperar em 31.12.2001
	Capital	Juros		
19 446 966,4	5 553,3	14 335,7	43 855,5	19 528 668,3

Por seu turno, a DGAERI reportou oito operações de crédito que envolvem a recuperação de créditos resultantes de execução de garantias prestadas pelo Estado. Trata-se dos acordos de reescalonamento de dívidas de cinco Estados, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Argélia e Rússia. Algumas destas operações incluíram, também, créditos com outras origens como sejam créditos directos do Estado e prestações vencidas de anteriores operações de reescalonamento e créditos de outras entidades.

Estas operações envolvem o reescalonamento de dívidas no valor de 19,2 milhões de francos franceses, 253,0 milhões de dólares americanos e 12,4 milhões de contos. A evolução destes créditos, no ano em análise, está sintetizada no quadro seguinte. Calculado a câmbios correntes, o valor destes créditos passou de 51,6 milhões de contos (257,5 milhões de euros) em 31 de Dezembro de 2000 para 54,3 milhões (270,8 milhões de euros) em 31 de Dezembro de 2001, ou seja, registou uma variação de 5,2%. Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular e com a Federação Russa registaram, em 2001, uma execução regular. Por seu turno, os acordos com a Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe não registaram qualquer pagamento. Assim, em 2001, o Estado recebeu FRF 1.534.597,05 e USD 8.601.166,21.

[1] Inclui 131.110.721$00 (€ 653.977,52) de pagamentos, efectuados em 2001, em execução de garantias prestadas ao CNEMA.

[2] Créditos decorrentes de avales prestados à INALI - Indústria Nacional Alimentar, SARL, anulados em virtude da extinção da empresa.

Quadro VII.8 – Créditos Resultantes de Reestruturação de Dívidas
Evolução registada em 2001, por natureza e moeda de denominação

Créditos	Divisa	31.12.00	31.12.01	Variação	
				Em valor	%
Vincendos					
Capital	FRF	17 971 902	17 210 397	-761 505	-4,2
	USD	170 518 242	171 440 974	922 732	0,5
	PTE	12 211 028 844	12 142 748 385	-68 280 459	-0,6
Vencidos					
Capital	PTE	183 115 775	251 396 234	68 280 459	37,3
Juros remuneratórios	USD	1 275 375	0	-1 275 375	-100,0
	PTE	1 872 128 384	2 380 316 133	508 187 749	27,1
Total (Euros)		**257 548 987**	**270 849 981**	**13 300 994**	**5,2**

Fonte: DGAERI

7.2.2.4 – Obrigações e títulos da dívida pública

A carteira de obrigações e títulos de dívida pública do subsector Estado repartiu-se, em 2001, pela DGT, pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e 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 £1.799,93. Por seu lado, a carteira da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais incluía um certificado de renda perpétua cujos rendimentos foram de €2,12.

Em 2001, estiveram a cargo da DGT obrigações e títulos de dívida pública cujo valor nominal se manteve quase inalterado. O rendimento proporcionado ascendeu a 5.112 contos (€25.496), contra 4.427 (€22.080) no ano anterior, e refere-se, apenas, a títulos da dívida pública. A evolução da carteira da DGT é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.9 – Obrigações e títulos da dívida pública na carteira da DGT. Evolução registada em 2001, por tipo de título

(em escudos)

Tipo de título	Valor nominal em 31.12.00	Amortizações	Outros movimentos	Valor nominal em 31.12.01	Variação %
Obrigações	302 000			302 000	0,0
Títulos Dívida Pública	101 167 488	90		101 167 398	0,0
Total (Escudos) **Total (Euros)**	**101 469 488** **(506 128)**	**90**		**101 469 398** **(506 127)**	0,0

Fonte: DGT

7.2.2.5 – Títulos de participação

Em 2001, 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 (€30.202.213). O número e valor nominal destes títulos de participação não registou qualquer alteração em 2001 e o rendimento proporcionado, contabilizado como receita do Estado, foi de 172.134.966$00 (€858.606), valor superior ao registado em 2000, que fora de cerca de 136 milhares de contos (€677.995).

7.2.2.6 – Fundos de Investimento

A carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, incluía, em 2001, unidades de participação em diversos fundos de investimento, mobiliários e imobiliários. Parte destas unidades foi utilizada para a realização de um aumento de capital da IPE, como mais adiante se expõe[2]. O quadro seguinte mostra a evolução desta carteira em 2001. Não foram recebidos, em 2001, quaisquer rendimentos proporcionados por estes activos.

Quadro VII.10 – Fundos de Investimento na carteira da DGT. Evolução registada em 2001.

(em escudos)

Identificação dos fundos	Valor nominal em 31.12.00	Outros movimentos	Valor nominal em 31.12.01	Variação %
FII Fechado Margueira Capital	2 000 000 000		2 000 000 000	0,0
FRIE – IPE Capital I	1 250 000 000	a) 258	1 250 000 258	0,0
FRIE – PME Capital	2 500 000 000	b) - 2 500 000 000	0	- 100,0
FRIE – PME Investimentos (Global)	2 500 000 000	b) - 2 500 000 000	0	- 100,0
FRIE – Grupo CGD – Promoindústria	1 000 000 000	b) - 1 000 000 000	0	- 100,0
Total (Euros)	**9 250 000 000 (46 138 805)**	**- 5 999 999 742 (29 927 873)**	**3 250 000 258 (16 210 933)**	**- 64,9**

Fonte: DGT
a) Redenominação em euros
b) Realização de aumento de capital da IPE

7.2.2.7 – Acções e quotas

7.2.2.7.1 – Evolução global

Em 31 de Dezembro de 2001, a carteira gerida pela DGT compreendia acções de 107 empresas e quotas de 3 empresas, com o valor nominal de 136,4 milhões de contos[3] (49 empresas) e 8,5 milhares de milhões de euros (61 empresas). Verificou-se, pois, que existia um elevado número de títulos ainda

[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.

[2] Ver ponto 7.2.2.7.2.2 Mobilização de activos.

[3] Inclui as acções da Hidroeléctrica de Cabora Bassa, denominadas em meticais. Os câmbios utilizados foram de 12,75 e de 9,95 escudos por 1000 meticais, em 31 de Dezembro de 2000 e de 2001, respectivamente.

denominados em escudos. A evolução desta carteira, em 2001, compreende um acréscimo de 14[1] empresas e de 65,8 milhões de euros (0,7%).

O movimento anual da carteira está sintetizado no quadro seguinte. Para além das variações aí assinaladas, há a registar que a redenominação em euros das acções representativas do capital social de 27 empresas se fez com acréscimo do valor nominal do seu capital de 817,3 milhares de contos (4,1 milhões de euros). Também, por força da variação cambial, há a assinalar uma diminuição de cerca de 11,4 milhões de contos (57,0 milhões de euros) no valor nominal total da carteira de acções do Estado.

Quadro VII.11 – Acções e quotas na carteira da DGT.
Evolução registada em 2001, por natureza dos movimentos

Acções Saídas			Acções Entradas		
Movimento	**Quantidade**	**Valor nominal global (contos)**	**Movimento**	**Quantidade**	**Valor nominal global (contos)**
Alienação	5 903 000	5 917 226	Constituição	84 949	11 978 599
Mobilização de activos	31 358 932	31 413 648	Aumento de capital	99 935 577	86 746 905
Extinção	7 240 201	7 240 201	Aquisição	31 500	31 500
Redução de capital	178 000	178 000	Outras variações	33 439 811	33 501 971
Outras variações	118 404 849	63 713 941			
Total (euros)	**163 084 982**	**108 463 017 (541 011 248)**		**133 491 837**	**132 258 975 (659 704 986)**

Fonte: DGT

7.2.2.7.2 – 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, entre outras, a mobilização de activos, a alienação de títulos, a extinção de empresas e a redução de capital social.

7.2.2.7.2.1 – Alienações

Em 2001, o Estado vendeu à Caixa Geral de Depósitos as acções do Banco Nacional Ultramarino que ainda estavam na sua posse, 563.000, assim se completando a integração deste banco na Caixa. A alienação efectuou-se ao valor nominal dos títulos, nos termos do Despacho n.º195/2001, de 20 de Fevereiro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. Para complemento da operação de aumento de capital da CGD, referida no ponto seguinte, o Estado alienou 5.340.000 acções da REN-Rede Eléctrica Nacional à PARPÚBLICA, por cerca de 40 milhões de euros, nos termos do Despacho n.º 2041-A/2001, de 28 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

[1] Embora a DGT refira na sua resposta que o acréscimo no número de empresas, registado em 2001, foi de 12, o número de 14 acima mencionado resulta da saída da carteira de títulos de 6 empresas e da entrada em carteira de acções de 20 outras empresas, criadas em 2001 ou já existentes.

7.2.2.7.2.2 – Mobilização de activos

Da carteira da DGT, saíram acções para realização parcial de aumentos de capital da Caixa Geral de Depósitos e da IPE[1]. No primeiro caso, para a realização do aumento de capital no valor de 200 milhões de euros foram utilizados títulos da REN – Rede Eléctrica Nacional, 21.358.932 acções, avaliadas em 159.998.400 euros e no segundo foram utilizados um milhão de acções da ENATUR, um milhão de acções da Companhia das Lezírias e oito milhões de acções da FIEP–Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas, globalmente avaliadas em 15,5 milhões de contos. Os detalhes destas operações são analisados no pontos 7.2.2.7.3.2 - Aumentos de capital e 7.4.2.2. - Aquisição de acções e aumentos de capital.

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.

7.2.2.7.2.3 – Extinção

Registou-se, em 2001, a extinção de duas empresas, a CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau e a EPAC – Empresa de Agroalimentação e Cereais, pelo que saíram da carteira do Estado cerca de 7,2 milhões de acções. A primeira extinguiu-se na sequência da conclusão do processo de dissolução, determinada pelo Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho. A EPAC–Empresa de Agroalimentação e Cereais foi dissolvida pelo Decreto–Lei n.º 572-A/99, de 29 de Dezembro.

7.2.2.7.2.4 – Redução de capital

Por deliberação da sua assembleia geral, o capital da Lisnave foi reduzido em seis milhões de contos, com o objectivo de absorver prejuízos acumulados, sendo em seguida aumentado em um milhão de contos. Assim, saiu da carteira do Estado a participação que então detinha, cerca de 3% do capital da empresa. Por seu turno, como se refere adiante no ponto 7.4.2.2., entraram na carteira 29.666 novas acções da Lisnave.

7.2.2.7.2.5 – Outras variações

Em 2001, ocorreram outras duas operações que se traduziram em significativas reduções da carteira de acções do Estado gerida pela DGT. Uma consistiu na transferência para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de cerca de 68,4 milhões de acções da EDP, que, avaliadas em função da cotação média verificada no primeiro semestre de 2001, correspondiam a 43,31 milhões de contos (€216.029.369). Esta operação estava autorizada pela alínea g) do n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, e foi executada nos termos do Despacho n.º 2038-A/2001, de 26 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, destinando-se ao pagamento de despesas com os regimes não contributivos e equiparados e com o regime especial de segurança social

[1] O remanescente da realização em espécie do aumento de capital foi realizado com unidades de participação em fundos de investimento, existentes na carteira do Estado. (Cfr. ponto 7.2.2.6.).

das actividades agrícolas que, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, são encargo do Orçamento do Estado[1].

A operação, contudo, não se resumiu à saída de acções da EDP da carteira do Estado. Estes títulos não eram livremente transaccionáveis, por se tratar de acções não reprivatizadas de uma empresa nacionalizada após 25 de Abril de 1974, sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, e só foram escolhidos para a operação porque, segundo a DGT, na carteira do Estado não havia outros com características adequadas. Nos termos do referido despacho, a operação compreendia, ainda, uma permuta entre a PARPÚBLICA e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos da qual este entregava as acções da EDP e recebia 21.267.542 acções da PT, já reprivatizadas e, portanto, livremente transaccionáveis em bolsa ou fora dela. Assim, a saída de acções da EDP, sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, da carteira do Estado traduziu-se na entrada de acções da PT, já reprivatizadas, na carteira do IGFSS. As acções da EDP envolvidas na operação ficaram na posse da PARPÚBLICA[2].

A segunda operação consistiu na transferência para a PARPÚBLICA de 50 milhões de acções da PORTUCEL, SGPS, e foi determinada pelo Despacho n.º1405-B/2001, de 3 de Outubro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. Esta transferência destinou-se a compensar a PARPÚBLICA pela entrega ao Estado de parte da receita obtida na 4.ª fase da reprivatização da CIMPOR[3]. Trata-se da primeira operação de compensação realizada ao abrigo dos n.ºs 1 e 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro.

A aplicação prática desta norma reveste-se de alguma complexidade. A compensação referida no n.º 3 baseia-se no princípio de que a PARPÚBLICA, enquanto sociedade comercial, não pode, pura e simplesmente, entregar ao Estado as receitas que obtém na alienação de participações que integrem o seu património social, estejam elas ou não sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90. Por seu turno, as acções reprivatizadas saíram da carteira de títulos do Estado para a carteira da PARPÚBLICA mediante contrapartidas (em dinheiro ou em acções da PARPÚBLICA ou de outras empresas), pelo que o valor dessas contrapartidas deve ser tido em conta na determinação das receitas a entregar ao Estado, sob pena de se poder gerar uma duplicação de receita do Estado relativa à mesma reprivatização, como foi o caso, nesta 4ª fase da CIMPOR, de um lote de 840.000 acções adquiridas à DGT em 1997 e que a PARTEST então pagara.

Assim, deve atender-se a que, na receita de uma reprivatização efectuada pela PARPÚBLICA, uma parte corresponde ao valor pelo qual as acções se encontram contabilizadas na sociedade e o excedente, se existir, à mais-valia da operação. Ora, a obrigação de o Estado compensar a empresa faz sentido em relação ao valor contabilístico das acções alienadas, mas, parece excessivo em relação à parte da receita que representa mais-valias. Estas, constituindo um lucro ou proveito extraordinário,

[1] Esta operação é, também, analisada nos Capítulos III e XII, respectivamente, quanto à legalidade do pagamento em espécie destes encargos e quanto ao cumprimento da LBSS e às consequências da diminuição, entretanto ocorrida, nas cotações dos títulos envolvidos.

[2] Tal como em anteriores pareceres, o Tribunal de Contas entende que a mobilização de participações em empresas nacionalizadas após o 25 de Abril de 1974 para qualquer outra finalidade que não seja a da respectiva reprivatização carece de base legal, face à Lei n.º 11/90, e poderá implicar que as receitas obtidas com a alienação posterior dessas participações não sejam utilizadas nas finalidades constitucionalmente previstas.

[3] A 4.ª e última fase de reprivatização da CIMPOR foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 331/2000, de 30 de Dezembro, e pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 40/2001, de 5 de Abril, publicada no Diário da República, I série B, de 19 de Abril. A receita líquida da operação de alienação foi de 82,2 milhões de contos e a parte entregue ao Estado, em 2001, foi de 75,6 milhões. O remanescente, cerca de 6,6 milhões de contos, permaneceu na PARPÚBLICA. Nos termos do citado Despacho n.º 1405-B/2001, o destino desta receita seria objecto de despacho posterior.

poderiam ser transferidas para o Estado sem compensação, sob a forma de dividendos, uma vez que tal não implica diminuição do seu património social.

O procedimento aplicado aos dividendos do exercício de 2000[1], e mediante o qual a parte dos dividendos que resultava de mais-valias em processos de reprivatização foi considerada como entrega para efeitos do referido artigo 9º e afecta ao FRDP como receita de reprivatizações, parece aceitável. Contudo, deve ter-se em atenção que o reflexo deste tipo de mais-valias nos lucros distribuídos pode ser atenuado com outras menos-valias (não decorrentes de reprivatizações), prejuízos correntes, pagamento de impostos sobre lucros, afectação de parte dos lucros a reservas ou a prejuízos transitados etc., podendo até vir a acontecer que, embora existam mais-valias, não se apurem lucros ou que os dividendos não sejam, sequer, distribuídos.

Neste âmbito, suscita ainda dúvidas a questão da determinação do valor da compensação entregue pelo Estado à PARPÚBLICA que, no caso em apreço consistiu em acções da PORTUCEL, SGPS, não cotadas, não se tendo encontrado qualquer menção à forma como foram avaliados estes títulos.

Em segundo lugar, questiona-se a possibilidade, prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 9º citado, de a PARPÚBLICA afectar directamente parte ou a totalidade das receitas obtidas com privatizações às finalidades previstas no artigo 16º da Lei n.º 11/90. Convirá recordar que o n.º 1 do artigo 18º da Lei n.º 11/90 prevê que "o produto das receitas das reprivatizações, bem como a sua aplicação, terão expressão na lei do orçamento de cada ano", explicitando o n.º 2 seguinte que essa expressão orçamental obedecerá às directivas daquela lei. Ora, sendo a PARPÚBLICA uma sociedade anónima de capitais públicos, as suas receitas e despesas ou, melhor dizendo, os seus proveitos e custos, não têm qualquer expressão no Orçamento do Estado. Por conseguinte, a parte das receitas das reprivatizações que ficarem na titularidade da empresa e a sua posterior aplicação nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 209/2000 nunca adquirirão qualquer tipo de expressão nos orçamentos e contas do Estado[2].

Não está, pois, em causa que tais aplicações possam, do ponto de vista material, integrar a previsão do artigo 16º da Lei n.º 11/90, mas apenas a conformidade da estatuição dos nºs. 1 e 2 daquele artigo 9º com o disposto no artigo 18º da citada Lei.

7.2.2.7.3 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento da carteira de acções e quotas do Estado contribuíram, em 2001, a constituição de novas empresas, a realização de aumentos de capital e a aquisição de acções, para além de outros movimentos de alguma relevância.

[1] Que se baseou num parecer jurídico solicitado pela Parpública.

[2] Nem mesmo, segundo apurámos, em termos de contas nacionais (SEC/95), as quais, embora com âmbito mais lato de que a CGE se circunscrevem ao sector público administrativo, não abrangendo o sector público empresarial.

7.2.2.7.3.1 – Constituição de novas empresas

Uma primeira fonte de entrada de títulos em carteira foi a constituição de novas empresas. São elas:

- A AveiroPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Aveiro participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A CacémPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Sintra participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A CoimbraPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Coimbra, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Coimbra participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A CostaPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa da Caparica, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Almada participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A GaiaPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila Nova de Gaia, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Vila Nova de Gaia participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PolisAlbufeira – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Albufeira participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PolisCovilhã – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Covilhã, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Covilhã participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A PolisGuarda – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Guarda, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Guarda participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A SetúbalPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital o Estado e o município de Setúbal participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA, sociedade em cujo capital o Estado e a REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP, participam com 60% e 40%, respectivamente;
- A Portugal 2004 – Sociedade de Acompanhamento e Fiscalização do Programa de Construção dos Estádios e Outras Infra-Estruturas para a Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol, SA, sociedade em cujo capital o Estado e a Federação Portuguesa de Futebol participam com 95% e 5%, respectivamente;
- A Parques de Sintra - Monte da Lua, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos, em cujo capital participam o Estado (15%), o Instituto da Conservação da Natureza (55%), o Instituto Português do Património Arquitectónico (15%) e o município de Sintra (15%).

A RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 323-H/2000, de 19 de Dezembro, tendo como objecto social o desenvolvimento e coordenação de trabalhos e estudos inerentes à construção de uma rede ferroviária de alta velocidade. Embora o diploma afirme que já estava realizado o capital social, inicialmente subscrito pelo Estado, essa realização só teve lugar em Fevereiro de 2001 e os correspondentes títulos entraram na carteira do Estado em Dezembro de 2001.

Em 2000 foi constituída, entre o Estado e a Federação Portuguesa de Futebol, a sociedade Euro 2004, SA, que tinha como objecto a organização do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, a realizar em Portugal. No ano seguinte, os accionistas da empresa definiram um novo conceito de participação na organização e realização do evento, que se traduziu num diferente modelo societário. Assim, a Euro 2004 passou a ter como accionista maioritário a Union des Associations Européennes de Football (UEFA) e como objecto a concepção, planeamento, promoção e realização do Campeonato Europeu de Futebol e foi criada, pelo Decreto-Lei n.º 268/2001, de 4 de Outubro, uma nova sociedade, a Portugal 2004, cujo objecto é o acompanhamento e a fiscalização da construção dos equipamentos e infra-estruturas associados à realização do Campeonato Europeu de Futebol de 2004. O capital social da Portugal 2004 subscrito pelo Estado foi realizado pelo Instituto Nacional do Desporto.

A Parques de Sintra - Monte da Lua, SA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 215/2000, de 2 de Setembro, tendo como objecto social a recuperação, requalificação, revitalização, gestão, exploração e conservação de um conjunto de parques e suas zonas envolventes. Nos termos do n.º 2 do art.º 3.º daquele diploma cabe ao Ministério da Agricultura a realização do capital subscrito pelo Estado. De acordo com o critério que vem sendo seguido pela DGT, esta participação deveria ter sido considerada em 2000, ano de publicação do diploma que criou a empresa, o que não sucedeu.

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: 10% são realizados no acto de constituição da empresa e os restantes 90% em seis prestações semestrais e iguais. Na prática, o processo de realização do capital subscrito pelo Estado nas empresas Polis constituídas até 2001 teve um calendário diferente. Há três empresas, a BejaPolis, a PolisGuarda e a SetúbalPolis que não tiveram qualquer realização de capital em 2001. As restantes receberam as prestações previstas, embora o calendário das entregas não tenha sido rigorosamente cumprido em matéria de periodicidade, como se vê no quadro seguinte. Por exemplo, a VianaPolis recebeu de uma vez, em Dezembro de 2001, cinco prestações trimestrais acrescidas do acerto no valor da prestação inicial[1] enquanto a Polis Vila Real recebeu a primeira prestação em Fevereiro e as duas seguintes em Outubro e Dezembro de 2001, não se respeitando, também, a periodicidade semestral dos pagamentos, prevista na lei. Há também um caso em que o pagamento inicial foi feito em conjunto com a primeira prestação semestral (CacémPolis) em Dezembro de 2001 e, em paralelo, das três empresas que tiveram o seu pagamento inicial em Julho de 2001 uma não teve mais pagamentos nesse ano (Polis Albufeira) e as outras duas (GaiaPolis e Aveiro Polis) ainda tiveram um pagamento semestral em Dezembro de 2001.

Verificou-se, ainda, que algumas destas empresas tinham um valor de capital social inicial que não era divisível pelo valor mínimo de denominação dos títulos que o representavam ou que não permitia a repartição, entre o Estado e o município, do capital subscrito na exacta proporção prevista no diploma

[1] Em 2000 a assembleia geral tinha deliberado um aumento de capital e a alteração de calendário das realizações de capital. Neste caso, resultou um primeiro pagamento, efectuado em Novembro de 2000, inferior ao que decorria do disposto no diploma legal que criara a empresa pelo que houve que proceder ao pagamento da diferença em momento posterior.

legal que constituíra a sociedade[1]. Esta questão, já detectada em 2000, não só não foi resolvida, como se repetiu em 2001 e 2002. Assim, são já cinco as empresas Polis com valores de capital social a corrigir: TomarPolis (€ 2.432.000), SilvesPolis (€ 1.247.000). CovilhãPolis (€ 7.652.000), SetúbalPolis (€ 6.383.200) e BragançaPolis (€ 5.986.000). No caso da SetúbalPolis, a impossibilidade de registo comercial originou a aprovação de um novo diploma legal, o Decreto-Lei n.º 222/2002, de 22 de Outubro, que alterou o capital social da empresa para €6.383.000. Mesmo assim, a participação do Estado seria de 3.829,8 títulos. Ora, a menos que se admita que as participações relativas do Estado e do município, fixadas no diploma legal, são valores aproximados, continua impossível a distribuição dos títulos representativos do capital social da empresa pelos seus accionistas.

Quadro VII.12 – Realização do capital social das empresas Polis subscrito pelo Estado

(em euros)

	2000	2001						
		Periodicidade	Janeiro	Fevereiro	Julho	Agosto	Outubro	Dezembro
V. do Castelo	900 000	Trimestral						3 600 000
Viseu	960 000	Semestral			1 440 000			1 440 000
Beja	312 000	Semestral						
Vila Real		Semestral		528 000			634 500	697 500
Bragança	378 000	Semestral				519 900		538 740
Matosinhos		Semestral	624 000					1 176 000
Castelo Branco		Semestral	588 000		882 000			882 000
Leiria		Semestral	750 000		1 125 000			1 125 000
Vila do Conde		Semestral	480 000		720 000			720 000
Albufeira		Semestral			510 000			
Cacém		Semestral						2 343 750
Gaia		Semestral			577 800			866 700
Coimbra		Semestral				600 000		900 000
Aveiro		Semestral				570 000		855 000
Covilhã		Semestral					459 120	
C. da Caparica		Semestral						1 260 000
Total	**2 550 000**		**2 442 000**	**528 000**	**5 254 800**	**1 689 900**	**1 093 620**	**16 404 690**

Fonte: FRDP

Estes casos mostram o pouco rigor com que têm sido conduzidos os procedimentos relativos à constituição das empresas envolvidas no Programa Polis. Não se entende, pois, por que razão se legisla com tanta minúcia, em matéria de realização do capital social destas sociedades, quando se não põe qualquer empenho no cumprimento das normas estabelecidas.

[1] Por exemplo, a Bragança Polis foi constituída com o capital social de € 5.986.000 dos quais 60% eram do Estado. Ora, 60% são € 3.591.600 e como a denominação dos títulos é de mil euros o Estado teria 3.591,6 títulos.

7.2.2.7.3.2 – Aumentos de capital

O movimento de entrada em carteira, com maior expressão em 2001, foi a subscrição de aumentos de capital social. Estes aumentos foram realizados em numerário, pelo FRDP, com receitas da reprivatização de partes sociais de empresas detidas pelo Estado[1], excepto:

- O aumento de 200 milhões de euros do capital social da CGD, que o Estado subscreveu a totalidade. Nos termos do Despacho n.º 2039-A/2001, de 28 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, este aumento realizou-se com a entrega de 21.358.932 acções da REN – Rede Eléctrica Nacional, avaliadas em 159.998.400 euros, sendo o remanescente realizado em numerário pelo FRDP;
- O aumento de capital social da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, integralmente realizado em espécie. Nos termos do Despacho n.º 823/2001, de 30 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, este aumento realizou-se com a entrega de um milhão de acções da ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA, um milhão de acções da Companhia das Lezírias, SA, oito milhões de acções da FIEP – Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas, SGPS, 500 unidades de participação na FRIE PME Investimentos, 500 unidades de participação na FRIE PME Capital e 100 unidades de participação no FRIE Grupo CGD;
- Os aumentos de capital da Portugal Telecom e da SONAGI que se realizaram por incorporação de reservas;
- O aumento de capital da Portugal 2004 que se realizou por incorporação de suprimentos prestados pelo Estado através do Instituto Nacional do Desporto.

7.2.2.7.3.3 – Aquisições

O Estado adquiriu 31.500 acções da sociedade Metro – Mondego, SA, empresa concessionária da exploração do metropolitano ligeiro de superfície nos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã. Nos termos do Despacho n.º 1033/2001, de 28 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, foram adquiridas à CP–Caminhos de Ferro Portugueses, EP, 26.500 títulos e à Metropolitano de Lisboa, EP, 5.000 títulos, todos pelo seu valor nominal. Esta operação decorre da alteração do quadro accionista da empresa, no qual o Estado passou a sócio maioritário, aprovada pelo Decreto-Lei n.º179-A/2001, de 18 de Junho. Subsequentemente, o Estado subscreveu um aumento de capital social da empresa, deliberado ainda em 2001, que foi realizado pelo FRDP[2].

7.2.2.7.3.4 – Outras variações

Em 2001, registaram-se outras variações positivas no valor nominal da carteira de acções do Estado, das quais as mais significativas foram as que decorreram da reavaliação do património das antigas administrações portuárias, transformadas em sociedades anónimas, em 1998. Os diplomas que criaram estas empresas fixaram provisoriamente o seu capital social inicial e estabeleceram um prazo de 180 dias para a avaliação do património das administrações portuárias, em função da qual se fixaria

[1] Para uma descrição destas operações ver ponto 7.4.

[2] Ver ponto 7.4.2.2.

definitivamente o capital social inicial das novas empresas. Cerca de dois anos depois da entrada em vigor daqueles diplomas legais, a Inspecção-Geral de Finanças concluiu as avaliações patrimoniais, que foram homologadas pelas tutelas. Consequentemente o capital social da Administração do Porto de Aveiro, SA, da Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA, da Administração do Porto de Lisboa, SA, da Administração do Porto de Sines, SA, e da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA, foi aumentado daí resultando a entrada na carteira do Estado de 26.551.000 novas acções.

Por força da extinção da EPAC–Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA, entraram na carteira do Estado 6,5 milhões de acções da EPAC Comercial, Produtos para a Agricultura e Alimentação e 1000 acções da PEC–Produtos Pecuários e Alimentação. A extinção da Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, por seu turno, originou a entrada na carteira de 2.348 acções da Cooperativa dos Armadores de Navios de Pesca do Bacalhau e de uma acção da Cooperativa Cultural e recreativa da Gafanha da Nazaré.

Por último, entraram na carteira 11.760 acções da DILOP–Alimentos da Sul, 6.271 acções da DILOP–Charcutaria de Cozidos e Fumados, 12.983 da DILOP–Transportes e 354.440 da DILOP–Produtos Alimentares por dação em pagamento de dívidas fiscais e à Segurança Social, nos termos da Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e 8 acções da SONAGI por prescrição.

7.2.2.7.4 – Receitas

As participações em análise proporcionaram ao Estado 56,8 milhões de contos de dividendos (€283.209.806), em 2001, valor inferior ao recebido no ano precedente que fora de 61,6 milhões (€307.446.850). Estes rendimentos reportam-se a apenas 7 empresas (12 em 2000): ANA, Companhia das Lezírias, CGD, EDP, IPE, REN e SONAGI. A diminuição do valor dos dividendos auferidos e do número de empresas que os originaram resulta das alienações e outras reduções na carteira de títulos do Estado efectuadas em anos anteriores. Também, foram recebidos dividendos da PARPÚBLICA, no valor de 12,5 milhões de contos (€62.548.914). No entanto, como estes rendimentos tiveram origem em resultados da alienação de participações sociais sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, (5.ª fase de reprivatização da Portugal Telecom), a receita foi contabilizada como receita da alienação de partes sociais de empresas e transferida para o FRDP, nos mesmos termos em que o foram as das privatizações realizadas pelo Estado.

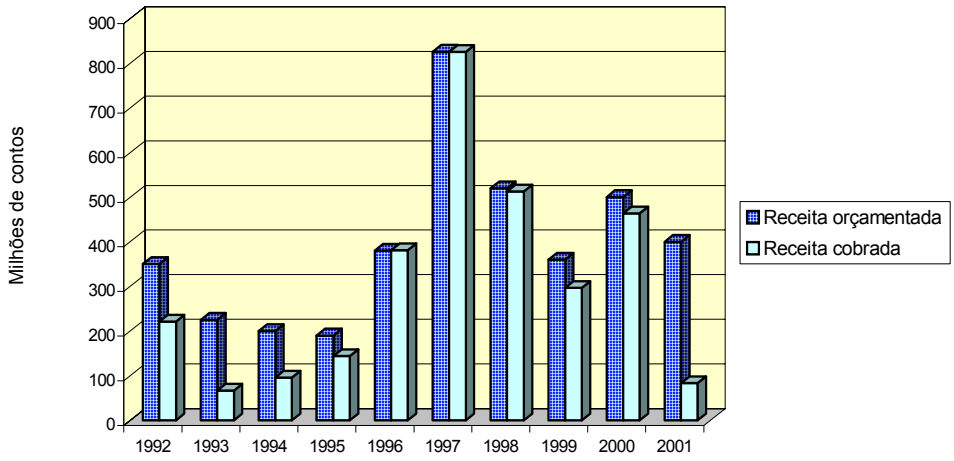
A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita, líquida de restituições de receita da mesma natureza[1], de 97 milhões de contos[2] (€483.955.745), valor que deve ser comparado com o que fora orçamentado, 400 milhões[3] (1.995 milhões de euros). A receita obtida em 2001 é também muito inferior à do ano precedente, 455,5 milhões de contos (2.272 milhões de euros), e às registadas desde 1996. 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 2001, foi restituída receita da reprivatização da Tabaqueira, 2.696 contos, relativa a contribuição autárquica.

[2] Este valor inclui os dividendos distribuídos pela PARPÚBLICA e é superior ao que está contabilizado na CGE/2001, como se explicita no ponto 7.4.

[3] O valor orçamentado é igual ao valor médio estimado no Programa de Privatizações 2000/2002, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2000, de 1 de Junho.

Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1992-2001.



A receita da alienação de acções, obtida em 2001, compreende 0,56 milhões de contos (€2.815.000) da venda da participação no BNU à CGD, 8 milhões de contos (€40.001.600) da venda de uma participação na REN à PARPÚBLICA, 75,6 milhões de contos (€376.874.059) da operação de compensação a que se refere o ponto 7.2.2.7.2.5. e os 12,5 milhões de contos (€62.548.914) de dividendos da PARPÚBLICA já mencionados. O remanescente respeita a acertos e pagamentos diferidos de operações de reprivatização ocorridas em anos anteriores.

7.2.2.7.5 – Títulos na posse de outras entidades

No subsector Estado, registam-se ainda, em 2001, acções e quotas na posse da Direcção-Geral do Património. Trata-se de participações de reduzido valor, 155,4 contos (€775) no início do período e 101,9 (€508) no seu final, que não geraram rendimentos. A variação ocorrida compreende títulos recebidos por herança, no valor nominal de 58 contos (€289), e títulos transferidos para o INDESP, no valor nominal de 111,5 contos (€556). A liquidação de uma sociedade por quotas, ocorrida em 2000, originou, no ano em apreço, uma receita no valor de 65 contos (€324).

7.2.2.8 – 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 40,4 milhares de contos (€201.420) em 31 de Dezembro de 2000 e de 25,4 milhares (€126.600), em 31 de Dezembro de 2001. Esta diminuição resulta de uma cedência de participações, efectuada pelo Instituto Português da Qualidade, a que correspondeu uma receita de cerca de 15.000 contos (€74.820).

7.2.2.9 – 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 2001 é a que, sinteticamente, se regista no quadro seguinte.

Quadro VII.13 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2001, por organização

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31.12.01			Encargos em 2001	
	31.12.00	31.12.01	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 4.ª prestação do aumento de capital	€ 1.039,50
SFI	8 324	8 324	USD	1 000	8 324		
MIGA	527	673	USD	10 820	7 281,9	Aumento de capital	USD 277,9
BEI			EUR		860 858		
BID	4 474	4 474	USD	12 063,5	53 972,0	Resgate de Promissórias	USD 152,0
BAD	4 801	4 899	BUA*	10 000	48 990		
FCPB	100	100	UA**	7 566,5	756,6		
CEB	36 030	83 538	EUR	1 000	83 538		

Fonte: DGAERI *BUA = 1 DSE **UA = 1 DSE

Sobre o ponto 7.2 foram ouvidos a Ministra das Finanças, a DGAERI e a DGT, apenas tendo sido recebidos comentários desta última. A DGAERI, ouvida sobre o ponto 7.2., referiu na sua resposta nada ter a comentar. Por seu turno, a Ministra das Finanças não se pronunciou.

7.3 – Fundos e Serviços Autónomos

7.3.1 – Enquadramento

A análise levada a efeito recaiu sobre o património financeiro gerido por 82 fundos e serviços autónomos em termos da posição das carteiras de activos no início e final do ano de 2001, 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 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 2001, Subsector Fundos e Serviços Autónomos" e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 2001.

Foi ainda realizada uma auditoria ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) direccionada ao seu património financeiro, cujos resultados se dá conta ao longo deste ponto.

Refira-se 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 sistematizados os 82 FSA detentores de activos financeiros nas condições referidas nas Instruções n.º 2/00.

Quadro VII.14 – 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		
Escola Superior Agrária de Ponte de Lima						X		
Escola Superior Agrária de Santarém						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 do Porto						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 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	
Instituto 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			
Instituto de Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	X				X	X		
Instituto Nacional de Habitação	X							
Instituto Nacional de Investigação Agrária					X	X		

[1] As entidades identificadas com (*) são detentoras em exclusivo de certificados de renda perpétua.

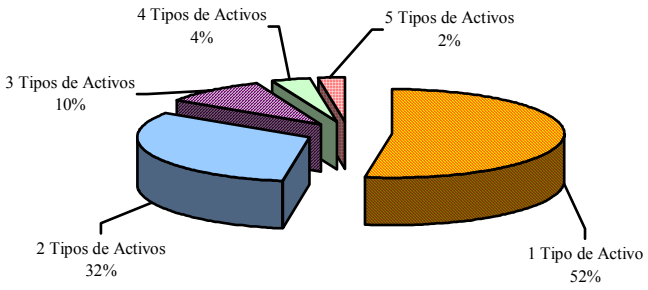
Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Instituto Nacional de Propriedade Industrial						X		
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge						X		X
Instituto de Orientação Profissional / Universidade de Lisboa			X					
Instituto Politécnico de Beja					X			
Instituto Politécnico de Coimbra						X		
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil			X		X			
Instituto Politécnico de Portalegre						X		
Instituto Português do Património Arquitectónico					X			
Instituto Português de Santo António em Roma			X					
Instituto de Reinserção Social *			X					
Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa					X	X		
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/Universidade Nova Lisboa					X		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 Sociais 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	X		
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais					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	**24**	**5**	**22**	**2**	**44**	**32**	**9**	**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 evidencia a composição das carteiras dos FSA sob análise em termos de número de activos sob gestão, verificou-se que a maioria dos FSA sob análise (52%) continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro, sendo predominantes na carteira dessa maioria as participações em entidades societárias, logo seguida das participações em entidades não societárias.

Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos



7.3.2 – Evolução global em 2001

O património financeiro declarado pelos 82 FSA, ascendia no final do ano 2001 a 695.896.642 contos[1], o que representava um acréscimo de 39.024.262 contos (+5,9 %) em relação ao final do ano anterior, tendo proporcionado juros e dividendos no valor total de 10.913.670 contos[2].

Quadro VII.15 – Evolução do património financeiro

(em contos)

Tipos de Activos	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%
Créditos por Empréstimos Concedidos	335 986 819	355 333 975	19 347 156	5,8
Créditos por Execução de Garantias	216 417	109 232	-107 185	-49,5
Obrigações	47 954 292	103 459 353	55 505 061	115,8
Títulos de Dívida Pública	110 297 119	102 789 533	-7 507 586	-6,8
Títulos de Participação	185 259	185 259	0	-
Participações em Entidades Societárias	30 874 377	30 858 281	-16 096	-0,1
Participações em Entidades N. Societárias	15 318 764	15 354 884	36 120	0,2
Fundos de Investimento	44 090 008	47 177 470	3 087 462	7,0
Outros	71 949 325	40 628 655	-31 320 670	-43,5
Total	**656 872 380**	**695 896 642**	**39 024 262**	**5,9**

Refira-se contudo, que o valor nominal global apresentado no início do ano em apreço, difere do apresentado no final de 2000, em virtude das alterações registadas na quase totalidade das carteiras, com excepção das carteiras de créditos por execução de garantias, de títulos de participação e dos outros activos. Estas alterações resultaram de um modo geral, de situações de redenominação do património e do capital social, da integração de novos activos não declarados em anteriores exercícios, bem como da alteração de valores, de quantidades e da classificação de títulos.

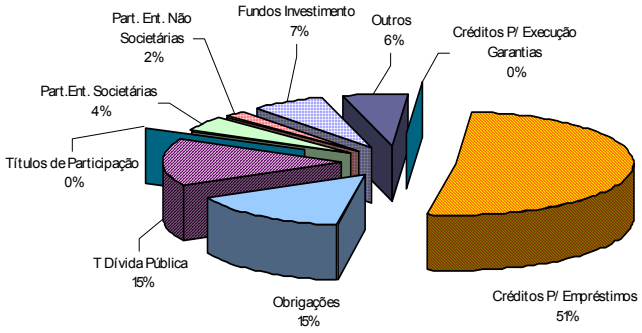
Através da representação gráfica do quadro anterior observa-se que a composição do património financeiro dos FSA regista uma grande desigualdade em termos de valor de cada uma das carteiras, existindo carteiras representativas de 51% dos activos, caso dos créditos por empréstimos concedidos

[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 de renda perpétua na nota anterior que ascenderam a 5.594 contos.

e, outras sem qualquer significado, caso das carteiras de títulos de participação e dos créditos por execução de garantias.

Gráfico VII.4 – Composição percentual do património financeiro no final de 2001



Através da análise das variações registadas durante o ano de 2001 verificou-se que as carteiras mais representativas no valor global do património financeiro dos FSA, a carteira de obrigações e dos créditos por empréstimos concedidos, foram também as que registaram variações positivas mais significativas. Contudo, o acréscimo registado na primeira (+55.505.061 contos), que atingiu 142,2% da variação total resultou quase na totalidade da variação positiva registada na carteira do Fundo de Garantia de Depósitos (+53.038.515 contos). Por sua vez, a variação na carteira de créditos por empréstimos concedidos ficou a dever-se, essencialmente, às variações positivas verificadas nas carteiras do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (+5.729.784 contos), do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (+5.398.720 contos) e do ICEP- Investimentos Comércio e Turismo de Portugal (+4.507.630 contos), cujas actividades principais são a concessão de apoios financeiros aos respectivos sectores.

Face ao universo sob análise, entendeu-se conveniente retratar a evolução global do património financeiro em termos da variação das carteiras dos FSA[1] cujo património, no final do ano de 2001, fosse superior a 100.000 contos.

[1] O universo das entidades consideradas para efeitos da análise realizada reduz-se a 73 FSA, em virtude de existirem 9 FSA detentores em exclusivo de certificados de renda.

Quadro VII.16 – Evolução global do património financeiro por entidade gestora

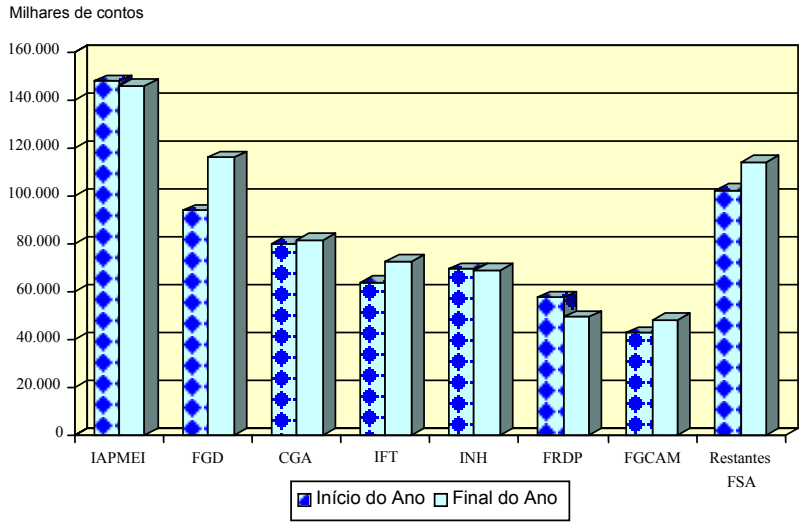
(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	147 701 128	145 805 910	-1 895 218	-1,3	73 654
Fundo de Garantia de Depósitos	93 601 738	115 819 579	22 217 841	23,7	2 972 330
Caixa Geral de Aposentações	80 070 861	81 564 588	1 493 727	1,9	2 895 261
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	63 691 692	72 356 452	8 664 760	13,6	560 489
Instituto Nacional de Habitação	69 313 825	68 785 268	-528 557	-0,8	2 125 735
Fundo de Regularização da Dívida Pública	57 479 062	49 406 259	-8 072 803	-14,0	669 272
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	42 562 257	48 318 690	5 756 433	13,5	154 162
Fundo de Garantia Automóvel	28 281 607	32 470 022	4 188 415	14,8	913 023
Instituto de Emprego e Formação Profissional	31 496 939	32 437 701	940 762	3,0	0
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	11 358 443	15 901 353	4 542 910	40,0	0
Inst Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	10 917 897	10 501 235	-416 662	-3,8	162 738
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	3 381 653	4 275 503	893 850	26,4	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	5 570 101	3 409 051	-2 161 050	-38,8	178 108
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	1 178 001	3 315 395	2 137 394	181,4	4 111
Instituto Superior Técnico	2 001 640	2 001 640	0	-	0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	1 517 790	1 821 446	303 656	20,0	97 709
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 069 843	1 020 060	-49 783	-4,6	62 896
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	1 027 591	943 576	-84 015	-8,2	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	552 500	902 500	350 000	63,3	0
Fundo de Renda Vitalícia	828 983	772 328	-56 655	-6,8	29 212
Fundo Extraordinário de Ajuda P/ Rec. do Chiado	33 121	751 772	718 651	2 169,8	0
Comissão de Coordenação da Região do Norte	500 000	500 000	0	-	0
Universidade de Aveiro	462 500	508 502	46 002	9,9	0
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	393 727	393 214	-513	-0,1	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	361 000	361 002	2	-	0
Fundo de Fomento Cultural	358 805	357 889	-916	-0,3	0
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	279 858	269 349	-10 509	-3,8	16
Universidade do Porto / Reitoria	174 560	188 093	13 533	7,8	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	162 272	147 813	-14 459	-8,9	7 983
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	98 815	120 227	21 412	21,7	0
Outras[1]	444 166	470 223	26 057	5,9	1 378
Total	**656 872 380**	**695 896 642**	**39 024 262**	**5,9**	**10 908 077**

Da leitura do quadro anterior, conclui-se que no final de 2001 a maioria das entidades sob análise (59%) continuava a deter uma carteira de activos financeiros pouco significativa (até 100.000 contos), dos quais cerca de 65% detinha um património financeiro inferior a 10.000 contos. Verificou-se ainda que do universo de FSA sob análise, 7 deles, o IAPMEI, o FGD, a CGA, o IFT, o INH, o FRDP e o FGCAM, representavam, no final de 2001, 84% do valor global. Contudo, as variações registadas foram pouco significativas em quase todas as carteiras, com excepção da carteira do FGD.

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 43 FSA.

Gráfico VII.5 – Carteiras mais representativas no património financeiro



7.3.3 – Evolução por tipos de activos financeiros

7.3.3.1 – Créditos

Os créditos sob análise resultam de empréstimos concedidos, de suprimentos e das execuções de garantias prestadas, cujo valor total ascendia no final de 2001, a 355.443.207 contos. Esta carteira de créditos proporcionou, no ano em apreço, juros no valor total de 3.311.080 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 2001, não coincide com a que foi considerada no anterior Parecer devido, essencialmente, à introdução de correcções aos valores inicialmente declarados por alguns organismos.

À semelhança do registado no ano anterior, e embora se tenha registado alguma melhoria na qualidade da informação prestada ao abrigo das Instruções, continuaram a verificar-se várias deficiências relacionadas com a informação transmitida pelo IFT acerca da sua carteira de activos. Essas deficiências estão, essencialmente, relacionadas com as operações de crédito com origem na venda de imóveis, bem como, com o facto de a informação prestada não compreender todos os tipos de empréstimos concedidos pelo Instituto durante o ano, designadamente, os atribuídos no âmbito do Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial.

7.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 24 os FSA que concedem empréstimos de médio e longo prazo, continuando a ser mais significativos os créditos do IAPMEI, do INH e do IFT que, em conjunto, representavam 63% do valor global da carteira no final de 2001.

Quadro VII.17 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	102 024 089	100 626 477	-1 397 612	-1,4	0
Instituto Nacional de Habitação	69 313 825	68 785 268	-528 557	-0,8	2 125 735
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	50 625 205	56 023 925	5 398 720	10,7	538 644
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	31 504 698	37 234 482	5 729 784	18,2	154 162
Instituto de Emprego e Formação Profissional	31 376 939	32 317 701	940 762	3,0	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	26 953 407	28 044 846	1 091 439	4,0	151 194
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	7 444 645	11 952 275	4 507 630	60,5	0
Ins de Financiam Apoio ao Desenv da Agricultura e Pescas	10 479 897	10 063 235	-416 662	-4,0	162 492
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	2 242 095	3 108 337	866 242	38,6	0
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	872 888	3 010 283	2 137 395	244,9	4 111
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	1 517 790	1 821 446	303 656	20,0	97 709
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 067 891	1 018 107	-49 784	-4,7	62 824
Fundo Extraordinário de Ajuda P/ Rec do Chiado	33 121	751 772	718 651	2 169,8	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	135 186	135 149	-37	-0,0	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	147 349	132 890	-14 459	-9,8	7 522
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	98 815	120 227	21 412	21,7	0
Outras[1]	148 977	187 555	38 578	25,9	0
Total	**335 986 819**	**355 333 975**	**19 347 156**	**5,8**	**3 304 393**

O valor destas operações de crédito ascendia no final de 2001, a 355.333.975 contos, reflectindo um aumento de 19.347.156 contos (+5,8%) e proporcionando juros no valor de 3.304.393 contos. A variação registada resultou, essencialmente, dos acréscimos das carteiras do FGCAM (+5.729.784 contos), do IFT (+5.398.720 contos), e do ICEP (+4.507.630 contos).

O acréscimo verificado na carteira do FGCAM resultou, essencialmente, da concessão de 3 novos empréstimos à Caixa Central do Crédito Agrícola Mútuo e às Caixas de Crédito Agrícola Mútuo de Aveiro e de Salvaterra de Magos, dos novos suprimentos concedidos à participada CREDIVALOR– Soc. Parabancária de Valorização de Créditos, SA no montante total de 6.879.784 contos e, em sentido contrário, das amortizações de capital no valor de 1.150.000 contos.

A variação positiva verificada em 2001 no valor dos créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo IFT, resultou essencialmente do acréscimo registado nos créditos mais representativos em termos de volume da carteira, os empréstimos concedidos ao abrigo do programa SIFIT III (+5.371.640 contos) e os créditos decorrentes de protocolos (+1.250.660 contos), que em conjunto representavam

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 8 FSA.

61% do valor em dívida no final de 2001. Por sua vez, uma das variações negativas mais significativa registou-se nos financiamentos directos concedidos pelo Instituto no âmbito da sua actividade própria (-2.393.063 contos).

Quadro VII.18 – Evolução dos créditos do IFT por natureza de empréstimos

(em contos)

Tipos de empréstimos	Dívida em		Variação
	31-12-2000	31-12-2001	
Financiamentos directos	9 929 885	7 536 822	-2 393 063
Irregulares normais	1 408 822	1 220 440	-188 382
Créditos em contencioso	6 626 591	6 374 923	-251 668
SIFIT III	17 995 770	23 367 410	5 371 640
Créditos decorrentes de protocolos	9 671 516	10 922 176	1 250 660
QCA II	4 919 862	6 072 202	1 152 340
Decreto-Lei n.º 348/99	72 760	529 951	457 191
Total	**50 625 206**	**56 023 924**	**5 398 718**

As principais variações constantes do quadro anterior resultaram dos seguintes movimentos:

Quadro VII.19 – Variações registadas na carteira do IFT

(em contos)

Tipos de empréstimos	Utilizações	Capitalizações	Reembolsos	Juros Vencidos	Juros Pagos	Variação
Financiamentos directos	1 362	12 893	2 431 428	320 087	295 976	**-2 393 063**
SIFIT III	6 222 989	0	853 640	8 081	5 791	**+5 371 640**
Protocolos	1 787 253	0	536 593	0	0	**+1 250 660**

O acréscimo registado nos créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo ICEP (+4.507.630 contos) resultou, essencialmente, dos novos incentivos concedidos durante o ano de 2001 ao abrigo do Programa Operacional da Economia (Medida 1-2 SIME) que atingiram o valor de 4.984.880 contos. Por sua vez, todos os outros tipos de crédito registaram, durante o ano, decréscimos no seu valor, à excepção do empréstimo concedido à Metanova, que se manteve inalterado.

Quadro VII.20 – Evolução dos créditos do ICEP por natureza

(em contos)

Tipos de empréstimos	Dívida em		Variação
	31-12-2000	31-12-2001	
Programa NIDE	121 830	120 770	-1 060
Programa PAIEP	174 050	107 960	-66 090
Programa RETEX	5 233 280	5 016 810	-216 470
IOCOS PAIEP C	1 870 100	1 676 470	-193 630
POE – Med. 1.2 SIME	0	4 984 880	4 984 880
METANOVA	45 385	45 385	0
Total	**7 444 645**	**11 952 275**	**4 507 630**

7.3.3.1.1.3 – Auditoria ao IFADAP

A acção externa realizada no Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, compreendeu a análise dos vários tipos de empréstimos geridos pelo Instituto, suscitando as seguintes observações:

- Crédito PAR – O IFADAP não possui, relativamente a este tipo de créditos, um controlo efectivo das dívidas, em virtude da gestão e cobrança destas ser realizada pelas instituições de crédito envolvidas. Contudo, ao nível do cumprimento dos requisitos legais impostos para a aprovação deste tipo de créditos, verificou-se que de um modo geral a grande maioria observava esses requisitos.
- Programa de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes – Verificou-se que relativamente à gestão destes empréstimos o IFADAP dispõe de um sistema eficaz de controlo dos mesmos.
- Empréstimos a empregados – A concessão e cobrança deste tipo de empréstimos, onde estão compreendidos os empréstimos para habitação e de apoio social, está de acordo com a regulamentação aplicável, respectivamente, o ACTV para o sector bancário e o regulamento interno. No entanto, relativamente àquele regulamento interno foram suscitadas dúvidas sobre a respectiva legalidade, tendo o Conselho de Administração suspendido a concessão destes empréstimos, desde 2002.
- Fundo de Melhoramentos Agrícolas (ex-FMA) – Embora se reconheça que muitas das dívidas relacionadas com estes empréstimos são de difícil cobrança, entende-se que caso existisse um maior acompanhamento da sua situação seria ainda possível a recuperação de alguns desses créditos, designadamente dos garantidos por hipoteca. Saliente-se ainda que alguns desses créditos, e face à situação de desacompanhamento registada, poderão já ter prescrito, pelo que se recomenda que seja realizado um levantamento exaustivo da situação actual.
- *Public Law 480* –A maioria dos empréstimos concedidos ao abrigo desta linha estava em contencioso; contudo algumas dessas dívidas e, caso fosse feito um acompanhamento eficaz, poderiam ainda ser objecto de cobrança. Refira-se ainda que existem quantias cobradas no âmbito destes processos, que ascendiam no final de 2002 a 99 mil contos, as quais não foram ainda entregues à DGT, em virtude da dificuldade de imputação desses valores.

O IFADAP, na sua resposta, refere que a situação da suspensão da concessão dos empréstimos destinados ao apoio social não decorreu *"(...) da correcção de qualquer hipotética irregularidade, mas sim do cumprimento dos objectivos de constrangimento orçamental (...)"*.

Por seu turno, no que respeita aos processos do ex-Fundo de Melhoramentos Agrícolas, o IFADAP refere que irá promover a *"(...) criação de uma base de dados que permita efectuar um levantamento de todos os montantes em dívida e proceder à sua cobrança coerciva ou outra, bem como promover uma maior interligação entre as duas Direcções intervenientes (Direcção Financeira e Direcção Jurídica), para um acompanhamento mais eficiente dos processos em contencioso."*

No que respeita aos empréstimos concedidos ao abrigo da linha de crédito Public Law 480 o IFADAP, na sua resposta, refere que *"(...) grande parte dos contenciosos pendentes de resolução, nomeadamente os que têm verbas recebidas por imputar e entregar à Direcção Geral do Tesouro, foram entregues a um consultor jurídico externo (...)"*, pelo que *"(...) o IFADAP irá promover com o referido consultor, o mais rapidamente*

possível, o encerramento desses processos, por forma a ficar em condições de proceder à entrega dos valores a imputar à DGT.".

7.3.3.1.2 – Créditos por execução de garantias

Este tipo de créditos continuou a constar apenas da carteira do IFT, existindo no início do ano 4 operações de crédito, contra 3 no final do ano e registando um valor em dívida de 109.232 contos. O decréscimo registado em 2001 no valor de 107.185 contos (49,53%), resultou, em exclusivo, da liquidação de um dos créditos.

Os juros pagos, decorrentes deste tipo de créditos, ascenderam a 9.237 contos.

7.3.3.2 – Obrigações e Títulos de Dívida Pública

7.3.3.2.1 – Considerações preambulares

A carteira de obrigações inclui, para além das obrigações emitidas por empresas nacionais e estrangeiras, as obrigações participantes subscritas por um único FSA, o IAPMEI. O valor nominal tomado no início do ano difere do apresentado no final do anterior exercício, em virtude de terem sido retirados dois empréstimos obrigacionistas, os quais se encontravam totalmente vencidos.

Por sua vez, a carteira de títulos de dívida pública era constituída por vários tipos de títulos, incluindo os certificados de renda perpétua emitidos pela ex-Junta de Crédito Público, relativamente aos quais, e como foi referido no Parecer sobre a CGE/2000, se continua a não dispor de elementos sobre o capital entregue para a sua constituição, pelo que foram excluídos da análise realizada. A diferença entre o valor nominal no início do ano e o do final de 2000, ficou a dever-se à inclusão da carteira do IPSAR, não integrada em 2000 por não ter sido disponibilizada pelo Instituto a informação acerca da sua carteira de activos.

7.3.3.2.2 – Evolução global

7.3.3.2.2.1 – Obrigações

A carteira destes títulos gerida por 5 FSA, ascendia no final do ano 2001 a 103.459.353 contos, reflectindo um acréscimo bastante significativo de 55.505.061 contos (+115,8%) e proporcionando rendimentos no valor de 1.833.908 contos.

Quadro VII.21 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Fundo de Acidentes de Trabalho	4 339 502	2 955 788	-1 383 714	-31,9	158 271
Fundo de Garantia Automóvel	17 073 626	21 263 136	4 189 510	24,5	675 503
Fundo de Garantia de Depósitos	26 161 899	79 200 414	53 038 515	202,7	987 905
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	379 250	40 000	-339 250	-89,5	12 229
Serv. Sociais da Presidência de Conselho de Ministros	15	15	0	0,0	0
Total	**47 954 292**	**103 459 353**	**55 505 061**	**115,8**	**1 833 908**

Esta carteira mantém-se em forte crescimento por via da evolução registada na carteira do FGD, uma das carteiras mais representativas, a qual registou um acréscimo de 53.038.515 contos (95,6% da variação total), resultante, por um lado, da aquisição de 348.550.000 obrigações estrangeiras e, por outro, da alienação de 500.000 e de 81.500.000, respectivamente, obrigações da PT e estrangeiras.

Relativamente às obrigações participantes, detidas pelo IAPMEI, verificou-se um decréscimo de (-339 250 contos) resultante dos vencimentos registados durante o ano, no valor da respectiva variação. O único empréstimo que não se encontrava vencido pela totalidade respeita à sociedade SPEL, SA, cujo valor ascende a 40.000 contos. Durante o ano venceram-se juros relacionados com estes activos no montante de 22.053 contos, dos quais foram pagos 12.229 contos.

7.3.3.2.2.2 – Títulos de Dívida Pública

Embora os títulos de dívida pública constem das carteiras de 22 FSA, só foram objecto de análise as carteiras de 11 FSA, que incluem outros tipos de títulos, para além dos certificados de renda perpétua. Refira-se que os organismos detentores desses certificados são 13 FSA, cujo valor de renda total e anual ascende a 5.594 contos.

O valor nominal desta carteira ascendia no final de 2001 a 102.789.533 contos, reflectindo, ao contrário do registado no anterior exercício, um decréscimo de 7.507.586 contos (-6,8%) e proporcionando rendimentos no valor de 3.215.683 contos.

Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Caixa Geral de Aposentações	80 070 661	81 564 386	1 493 725	1,9	2 895 261
Fundo de Regularização da Dívida Pública	26 025 655	17 361 412	-8 664 243	-33,3	128 340
Fundo de Garantia Automóvel	2 911 859	2 831 446	-80 413	-2,8	141 273
Fundo de Renda Vitalícia	828 983	772 328	-56 655	-6,8	29 212
Fundo de Acidentes de Trabalho	401 205	201 205	-200 000	-49,8	19 837
Outras[1]	58 755	58 756	1	0,0	1 760
Total	**110 297 119**	**102 789 533**	**-7 507 586**	**-6,8**	**3 215 683**

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 6 FSA.

O decréscimo registado no valor global desta carteira ficou a dever-se, essencialmente, às variações registadas nas carteiras de 2 FSA que, em conjunto, representavam 96% do valor global da carteira, a do FRDP, que registou uma variação negativa de 8.664.243 contos e a da CGA que registou um acréscimo de 1.493.725 contos. O decréscimo registado na carteira do FRDP resultou dos reembolsos e das alienações de Obrigações do Tesouro, pelo valor nominal de 22.783.006 contos, bem como das aquisições realizadas pelo valor de 14.118.763 contos.

Por sua vez, a variação positiva registada na carteira da CGA resultou do aumento verificado na carteira afecta ao Fundo de reserva, no valor de 6.442.727 contos, em virtude dos investimentos realizados nesta carteira decorrentes da aplicação do saldo da conta de gerência de 2000, bem como do rendimento gerado pelos juros e/ou pela venda/reembolso das carteiras de títulos afectas às reservas especiais. Todas as outras carteiras, à excepção da carteira "C/ Fundos Org. Integrados" que se manteve inalterada, registaram desinvestimentos para suportar o pagamento das pensões do pessoal do BNU, da RDP, do território de Macau e da DRAGAPOR, no valor global de 4.949.002 contos.

7.3.3.3 – Títulos de participação

Os organismos gestores deste tipo de títulos, continuavam a ser o FGA e o IFADAP, detentores, respectivamente, de unidades de participação do Banco Mello (UBP/97), no valor de 177.259 contos, e do BTA/87, no valor de 8.000 contos. Esta carteira continuou a não registar qualquer alteração em termos de valor ou quantidade de títulos, tendo proporcionado juros no valor de 8.077 contos.

7.3.3.4 – Participações em entidades societárias

7.3.3.4.1 – Considerações preambulares

Durante o exercício económico de 2001, muitas sociedades procederam à redenominação do capital social para euros nos termos do Decreto-Lei n.º 343/98, de 6 de Novembro, gerando estas operações, em muitos casos, alterações no valor nominal das participações nas sociedades. Foram ainda registadas alterações relacionadas com situações de inclusão de participações, não declaradas a este Tribunal no âmbito das Instruções, bem como de alterações do valor nominal unitário de determinadas acções.

A informação relativa ao INETI continuou a ser integrada com algumas reservas, uma vez que subsistem situações de falta de registo contabilístico de alterações ocorridas na sua carteira de participações, pelo facto de não ser facultado ao sector responsável pela elaboração do mapa a documentação necessária a esse registo.

7.3.3.4.2 – Evolução global

Este tipo de participações era gerida em 2001 por 44 FSA e compreendia participações em vários tipos de sociedades, quer de capitais maioritariamente ou totalmente públicos, quer de capitais privados, cujo valor nominal ascendia no final do ano a 30.858.281 contos. Os dividendos proporcionados pela carteira ascenderam a 153.176 contos.

É de salientar que nesta carteira estão incluídos outros tipos de títulos para além das acções, designadamente, títulos de capital, quotas e partes de capital, cujo valor total ascendia no final de 2001 a 204.902 contos. Esta carteira, gerida por 10 FSA registou um acréscimo pouco significativo de 2.498 contos.

A carteira de participações em entidades societárias, conforme tem vindo a ser relatado, não tem registado variações significativas, tendo em conta o volume da carteira, sofrendo no exercício em apreço um pequeno decréscimo de 16.096 contos (-0,1%). As carteiras mais representativas deste tipo de activos eram, tal como nos anos anteriores, a carteira do IAPMEI e a do FGCAM, que em conjunto representavam 70,5 % do valor global no final de 2001.

Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades societárias[1]

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	11 057 560	11 084 209	26 649	0,2	0
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	10 832 343	10 674 632	-157 711	-1,5	61 425
Fundo de Garantia Automóvel	2 668 529	2 526 716	-141 813	-5,3	78 993
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	2 477 610	2 415 266	-62 344	-2,5	12 608
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	854 558	882 166	27 608	3,2	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	500 000	850 000	350 000	70,0	0
Instituto Superior Técnico	606 800	606 800	0	-	0
Inst de Financiamento e Apoio ao Desenv. da Agric. e Pescas	430 000	430 000	0	-	0
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	305 112	305 112	0	-	0
Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	373 450	285 716	-87 734	-23,5	0
Fundo de Fomento Cultural	253 519	253 519	0	-	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	184 000	184 002	2	0,0	0
Outras[2]	330 896	360 143	29 247	8,8	150
Total	**30 874 377**	**30 858 281**	**-16 096**	**-0,1**	**153 176**

Para a variação registada no ano em apreço, contribuíram os movimentos relativos à carteira de acções constantes dos quadros seguintes, havendo, ainda, a registar relativamente às outras participações os seguintes movimentos:

- Saída de uma quota detida pelo LNEC, por motivo da liquidação da sociedade LTM - Empresa Internacional de Engenharia Civil, Lda, que gerou uma receita de 383 contos.
- Reforço da participação inicial detida pelo INIA sobre a "Cooperativa Tapada Nacional de Mafra", no valor de 3.060 contos.
- Saída de 10 títulos de capital detidos pelas OGFE sobre a Cooperativa Militar, CRL por motivo da sua dissolução determinada pela situação económico financeira da Cooperativa. Esta deliberação embora tomada em 1998 e formalizada no ano seguinte, na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, só foi comunicada no exercício em apreço.

[1] Engloba para além das acções outras participações tais como: quotas, títulos de capital e partes de capital.

[2] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 32 FSA.

Quadro VII.24 – Movimentos de aumento e de redução da carteira (acções entradas e saídas)

(em contos)

Movimentos de aumento	Entidade Participante	Número de acções	Valor nominal global	Movimentos de redução	Entidade Participante	Número de acções	Valor nominal global
Constituição	IAPMEI	50 000	50 121	Alienações	FCM/UNL	513	513
					FCSH/UNL	513	513
Aquisição	FCT	350 000	350 000		FCT/UNL	513	513
	FGA	23 500	4 711		FE/UNL	513	513
	IAPMEI	1 199 000	1 201 890		FAT	2 440	2 446
Incorporação de reservas	FGA	3 204	-		FGA	114 417	114 440
					IAPMEI	1 452 470	1 474 700
Aumentos de capital	RTA	315	6 315		IFT	61 410	62 940
	IGCP	*	*		IHMT/UNL	513	513
	ICEP	29 650	29 650		INETI	88 080	88 292
	UP/R	67 500	13 533		UNL/R	513	513
Transferência	ICAM	27 608	27 608	Redução de Capital	FAT	24 950	24 950
					FGA	34 930	34 930

(*) Não foi possível determinar.

7.3.3.4.3 – Movimentos de aumento da carteira

Para o aumento verificado na carteira de acções dos FSA, contribuíram as carteiras de 8 entidades, onde se registaram vários tipos de movimentos relacionados com a constituição de sociedades, aquisições, aumentos de capital, incorporação de reservas e transferências.

7.3.3.4.3.1 – Constituição de sociedades

O único organismo a participar na constituição de sociedades foi o IAPMEI, o qual subscreveu 10 % do capital inicial da PARKURBIS - Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA, representado por 50.000 acções, pelo valor de 50.121 contos, do qual foi apenas realizado no ano 50% do respectivo valor. Esta sociedade constituída por escritura pública em 17 de Setembro, tem por objecto a instalação, o desenvolvimento, a promoção e a gestão de um parque de ciência e tecnologia, bem como a prestação dos serviços de apoio necessários à sua actividade, objectivo esse que se enquadra nas atribuições do Instituto.

7.3.3.4.3.2 – Aquisições

Este tipo de movimento foi registado na carteira de 3 FSA – FCT, FGA e IAPMEI e respeitam à entrada de, respectivamente, 350.000, 23.500 e 1.199.000 acções.

A FCT adquiriu ao IAPMEI a totalidade das suas acções detidas sobre a Agência de Inovação, SA, ficando assim detentora da totalidade do capital social. Esta aquisição realizada pelo montante de 337.500 contos, foi autorizada por despacho de 19/06/2001 do Ministro da Ciência e da Tecnologia sendo justificada como uma opção estruturante, dinamizadora e de interligação no sector da ciência, tecnologia e inovação.

Por sua vez, o FGA adquiriu durante o ano 23.500 acções da Portugal Telecom, pelo valor de 50.121 contos.

O IAPMEI comprou à Caixa Geral de Depósitos, SA, para reforço da sua posição de accionista, 599.500 acções de cada uma das seguintes sociedades: PME Investimentos, SA e PME Capital, SA. Estas acções foram adquiridas pelo seu valor contabilístico de 939.329 contos.

7.3.3.4.3.3 – Incorporação de reservas

Este tipo de movimento foi registado apenas na carteira do FGA e surgiu na sequência do aumento de capital da Portugal Telecom por incorporação de reservas, deliberado em Assembleia Geral de 24 de Abril, mediante a emissão de 24.035.000 novas acções, das quais coube àquele Fundo 3.204 acções.

7.3.3.4.3.4 – Aumentos de capital

Registaram movimentos deste tipo as carteiras de 4 entidades, RTA, UP/R, IGCP e ICEP.

A RTA participou no aumento de capital da sociedade "Pavilhão do Arade SA", deliberado em assembleia geral no dia 1 de Agosto de 2000, subscrevendo 315 acções, pelo valor de 6.304 contos.

Por sua vez, o IGCP, detentor de 15% da sociedade MTS Portugal SGMR, SA, para manter a sua percentagem de participação, subscreveu acções, no processo de aumento de capital realizado em Fevereiro de 2001, com vista à entrada de um novo accionista, o "Credit Agricole Indosuez", registando uma despesa de 940 contos. Em Outubro de 2001, e na sequência da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 19 de Julho de 2001, foi deliberado para além da alteração do valor nominal unitário das acções, um novo aumento de capital no valor de 43.854 contos, do qual 1.700 contos por incorporação de reservas e o restante a realizar em dinheiro. Este aumento de capital foi subscrito pelos accionistas de acordo com a percentagem das suas participações, o que implicou para o IGCP uma despesa de 6.323 contos.

A entrada da Reitoria da Universidade do Porto no capital social da SOGISTFIPP - Soc. Gestora Incubadoras Sectoriais, SA foi concretizada através da participação no aumento de capital efectuado em 2001, de 30.072 para 66.660 contos, subscrevendo esta Universidade o montante de 21.392 contos, do qual realizou apenas 13.533 contos.

O ICEP, no exercício do direito de subscrição, participou no aumento de capital deliberado em 2001, por forma a manter a sua percentagem de participação accionista de 17,5%, no capital social da ex-PARCITEM, SA, actual TECMAIA- Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, SA. O valor total subscrito em 2001 foi de 87.500 contos, sendo apenas realizado no ano 29.650 contos.

7.3.3.4.3.5 – Transferências

O único movimento desta natureza foi registado na carteira do ICAM e resultou da entrada em carteira de 27.608 acções da Tóbis, SA. Estas acções foram adjudicadas ao ICAM, assim como todo o activo

da sociedade Conteúdos, SA[1], em virtude da sua liquidação, concretizada através de escritura em 29/03/2000.

7.3.3.4.4 – Movimentos de redução da carteira

Os movimentos que provocaram redução da carteira registaram-se na carteira de 11 FSA e estão relacionados com movimentos de alienação e de redução de capital.

7.3.3.4.4.1 – Alienação

Os movimentos desta natureza foram registados na carteira de 11 FSA que sofreram uma redução total no valor de 1.745.896 contos.

No que respeita à Reitoria da UNL e às suas 5 unidades orgânicas a saber: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Faculdade de Ciências Médicas, Faculdade de Economia e Instituto de Higiene e Medicina Tropical foi deliberado pelo Senado da respectiva Universidade, em reunião de 22/03/01, a alienação das acções detidas na Sociedade SIC. Estas acções foram tomadas pelo principal accionista da empresa, Francisco Pinto Balsemão, pelo valor de 11.704 contos, repartido em partes iguais (1.951 contos) entre a respectiva Reitoria e as suas Unidades.

O INETI procedeu à alienação de 88.080 acções da EID, representativas de 4 % do capital social, à EMPORDEF, pelo respectivo valor nominal redenominado.

As alienações de acções realizadas por parte do IAPMEI registaram-se relativamente às participações nas seguintes sociedades anónimas: Caixa Capital – Sociedade de Capital de Risco, Agência de Inovação e SPGM – Sociedade de Investimento.

Relativamente à participação detida pelo Instituto sobre a Agência de Inovação, a sua alienação já foi objecto de referência, tendo sido adquirida por outro FSA, a FCT. Por sua vez, a alienação da participação na Sociedade Caixa Capital foi concretizada através de contrato de compra e venda celebrado em 7 de Agosto de 2001 em que o Instituto vendeu à Caixa Banco de Investimento, SA, as 1.100.000 acções, representativas da totalidade da sua participação, pelo valor contabilístico de 974.057 contos. Esta operação, aprovada em reunião de Conselho de Administração, de 17 de Abril de 2001, resultou da proposta formalizada pelo Grupo Caixa Geral de Depósitos, uma vez que o controlo accionista em áreas chaves como o capital de risco e o reforço do investimento/aumento do capital social da empresa, se insere no quadro da reorientação estratégica do Grupo.

O IAPMEI procedeu ainda à alienação das acções detidas sobre a SPGM Sociedade de Investimento, SA, para que as respectivas entidades compradoras tivessem a possibilidade de aderir ao sistema de caucionamento mútuo, ou seja, pudessem beneficiar da prestação de garantias, uma vez que é pressuposto que as empresas beneficiárias assumam a posição de accionistas do capital da sociedade. Assim, foram alienadas durante o ano 2.470 acções cujo valor de receita ascendeu a 24.700 contos.

Por sua vez, o IFT procedeu também à alienação de 170 acções da SPGM e das 61.240 acções da SALVOR. As acções da SPGM foram alienadas pelo seu valor nominal, no âmbito da adesão por parte das entidades compradoras ao sistema de caucionamento mútuo.

[1] O ICAM era o único accionista da empresa, detendo 100% do respectivo capital.

As acções da SALVOR foram alienadas sob proposta da M&J Pestana, SA ao "Grupo Pestana" pela sua totalidade e pelo valor de 73.488 contos (1.200$00/cada acção). Esta proposta foi aceite pelo Conselho de Administração em 11 de Outubro, pelo facto de não ser estrategicamente importante para o Instituto a manutenção destas acções em carteira e não se afigurar a possibilidade da venda ser concretizada por um preço superior ao proposto.

O FGA registou a alienação das 104.697 e das 9.720 acções, respectivamente, da CIMPOR e da ESTORIL SOL. As acções da Estoril Sol foram alienadas sob proposta da Sociedade Financeira de Corretagem, SA à "L. J. Carregosa", com aprovação do conselho directivo de 28/11/01, pelo valor global líquido de 241.384 contos. Esta alienação traduziu-se efectivamente numa boa opção, tendo por base o facto do preço unitário proposto para a alienação ser superior ao preço praticado no mercado, bem como ao preço de aquisição (1.105$59). Com esta venda foi obtida uma mais valia de 125.632 contos.

As 9.720 acções da CIMPOR foram alienadas sob proposta da Direcção Financeira, com a aprovação do Conselho Directivo em 01/03/2001, atendendo à evolução da sua cotação desde Maio do ano 2000. Com esta alienação ao preço unitário de 5.884$00 foi obtida uma receita total no valor de 57.194 contos, a qual comporta uma mais-valia de 17.687 contos.

O FAT era também detentor de 2.440 acções da CIMPOR, que alienou, tendo sido obtida uma mais valia de 4.401 contos.

7.3.3.4.4.2 – Reduções de capital

Este tipo de movimento registou-se apenas na carteira do FGA e do FAT e respeita às acções detidas sobre a SOMEC - Sociedade Metropolitana de Construções, SA. Segundo informação prestada pelos Fundos foi registada uma redução de capital na ordem dos 99,8%, que atingiu o valor de 4.416.150 contos, não tendo sido possível apurar a finalidade dessa operação. Assim, coube a cada um dos Fundos uma acção nova por cada 500 acções detidas, ficando o FGA com 70 acções e o FAT com 50 acções. Durante o ano, a sociedade procedeu à redenominação do seu capital social para euros.

7.3.3.4.5 – Auditoria ao IFADAP

À data da auditoria já tinha sido alienada, pelo valor de aquisição, a participação detida pelo Instituto sobre a SAER – Sociedade de Avaliação de Empresas de Risco, SA. Esta alienação, deliberada pelo Conselho de Administração em 2001 só foi concretizada em 2002 e ficou a dever-se ao facto das áreas de actuação da empresa como, o *rating*, a avaliação estratégica e a informação económica, não estarem enquadradas na área definida para as sociedades cujo Instituto está autorizado a participar.

Relativamente à participação na Sociedade INTERAGRO – Empresa Portuguesa de Cooperação na Agricultura e Pescas, a auditoria permitiu constatar que a mesma nunca foi concretizada, apesar de o Decreto-Lei n.º 139/97, de 4 de Junho, ter constituído essa sociedade e referir, no seu art.º 2.º, que o capital social de 150.000 contos foi subscrito pelo IFADAP e realizado em dinheiro.

Assim, a única participação detida pelo Instituto à data da auditoria refere-se à sociedade SODAP – Sociedade de Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, SGPS, SA, cujo objectivo se traduz no apoio ao desenvolvimento, reorganização e financiamento das empresas do sector primário e suas participadas, através do reforço dos capitais permanentes e dos métodos organizativos. A participação

do IFADAP que se traduz em 80% do capital social (400.000 contos) registou um ligeiro aumento no seu valor contabilístico, no período compreendido entre 1999/2001.

Ouvido sobre estas questões, o IFADAP, na sua resposta, não fez qualquer comentário.

7.3.3.5 – Participações em entidades não societárias

7.3.3.5.1 – Considerações preambulares

Esta carteira inclui diversos tipos de participações em entidades não societárias tais como: as participações em fundações, em centros tecnológicos, em associações sem fins lucrativos e em instituições de utilidade pública.

O valor apresentado no início do ano difere do apurado no final do ano anterior em virtude da inclusão de participações não declaradas anteriormente.

7.3.3.5.2 – Evolução global

Em 2001, o número de FSA detentores deste tipo de participações, ascendia a 32, cujo valor nominal da carteira no final do ano totalizava 15.354.884 contos, reflectindo um acréscimo pouco significativo de 36.120 contos (+0,2%).

A carteira mais representativa deste tipo de activo, continuava a ser a carteira do IAPMEI, representativa de 75 % do valor global da carteira no final do ano.

Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações em entidades não societárias

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	11 585 446	11 584 800	-646	-0,0
Instituto Superior Técnico	1 394 840	1 394 840	0	-
Inst Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	518 955	522 711	3 756	0,7
Universidade de Aveiro	417 500	418 502	1 002	0,2
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	391 964	391 964	0	-
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	250 000	259 123	9 123	3,7
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	177 000	177 000	0	-
Universidade do Porto / Reitoria	173 810	173 810	0	-
Outros[1]	409 248	432 132	22 884	5,6
Total	**15 318 764**	**15 354 884**	**36 120**	**0,2**

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 24 FSA.

Por sua vez, os acréscimos mais significativos registaram-se nas carteiras da FE/UP, do IFT e do ICEP, no montante de, respectivamente, 10.024, 9.123 e 5.451 contos. O primeiro acréscimo resultou em exclusivo da subscrição, no valor da respectiva variação, do património da associação designada por "INEGI – Instituto de Engenharia Mecânica e Gestão Industrial". Por sua vez, as outras duas variações registadas, respectivamente, nas carteiras do IFT e do ICEP, resultaram ambas da participação no aumento do património social do Centro Português de Design que, no primeiro caso, se traduziu na subscrição inicial de 180 unidades de participação e, no segundo, no reforço da sua posição de associado através da subscrição de 108 unidades de participação, pelos respectivos valores de variação acima referidos.

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, bem como as unidades de participação detidas pela UC[1] e depositadas no Morgan Guaranty Trust Company of New York.

A divergência existente entre o valor apurado no início do exercício e no final do ano económico anterior resultou da redenominação para euros do valor nominal das unidades de participação, da inclusão de unidades de participação, apenas declaradas no exercício em apreço, bem como da exclusão das unidades de participação detidas pelo IFT sobre o fundo de pensões aberto, por se ter considerado que as mesmas não se enquadram no âmbito das Instruções.

7.3.3.6.2 – Evolução global

A carteira de fundos de investimento, gerida por 9 FSA, ascendia no final do ano 2001 a 47.177.470 contos, reflectindo um acréscimo de 3.087.462 contos (+7%) e proporcionando rendimentos no valor 9.423 contos.

[1] Estas unidades de participação resultaram da aplicação da verba de 1.000.000 USD doada em 1993, pela Fundação SASAKAWA à Universidade, com o objectivo desta atribuir bolsas de estudo a recém licenciados.

Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	22 880 000	22 880 000	0	-	0
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	10 122 461	13 548 905	3 426 444	33,9	0
Fundo de Garantia Automóvel	5 450 334	5 671 466	221 132	4,1	9 423
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	3 835 000	3 835 000	0	-	0
Comissão de Coordenação da Região do Norte	500 000	500 000	0	-	0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	285 000	285 000	0	-	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	799 943	250 003	-549 940	-68,8	0
Universidade de Coimbra /SC	206 861	196 347	-10 514	-5,1	0
Inst Superior de Estatística e Gestão de Informação /UNL	10 410	10 748	338	3,3	0
Total	**44 090 008**	**47 177 470**	**3 087 462**	**7,0**	**9 423**

As carteiras mais representativas deste tipo de activo, continuaram a ser as do IAPMEI e do IFT, voltando a primeira a não apresentar qualquer tipo de evolução. Por sua vez, a carteira do IFT continuou a crescer, registando um aumento de 3.426.444 contos que resultou da subscrição de 184.000 unidades de participação do "Fundo de Investimento Imobiliário Fechado - Turístico", pelo valor de 1.905.670 contos, e da posterior venda de 7.851 unidades, pelo valor de 82.500 contos, bem como da subscrição de 389 unidades de participação do "Fundo de Capital de Risco - FT", pelo valor de 1.503.345 contos.

Para a variação total registada contribuiu, essencialmente, o acréscimo na carteira do IFT, já referido, associado ao decréscimo na carteira do FAT (-549.940 contos) resultante, em exclusivo, do reembolso de 2.249.740 unidades de participação.

Os rendimentos gerados provêm em exclusivo da carteira do FGA, mais propriamente das 400.000 unidades de participação detidas sobre a "Vision Escritórios".

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 pontos já analisados tais como: títulos de depósito[1], depósitos a prazo e certificados de consignação do BNU[2] .

[1] Títulos emitidos pelo Banco de Portugal, criados no âmbito do regime de disponibilidades mínimas de caixa estabelecido no aviso n.º 7/94, de 19 de Outubro.

[2] 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 consignados ao 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, gerida por 4 FSA, ascendia no final do ano 2001 a 40.628.655 contos, registando um decréscimo bastante significativo de 31.320.670 contos (-43,5%) e proporcionando rendimentos no valor de 2.374.179 contos.

Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos

(em contos)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2000	31-12-2001	Em valor	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	67 439 840	36 619 165	-30 820 675	-45,7	1 984 425
Fundo de Regularização da Dívida Pública	4 500 000	4 000 000	-500 000	-11,1	389 738
Outros[1]	9 485	9 490	5	0,1	16
Total	**71 949 325**	**40 628 655**	**-31 320 670**	**-43,5**	**2 374 179**

Para esta variação contribuíram, essencialmente, os decréscimos registados nas carteiras do FGD (30.820.675 contos) e do FRDP (500.000 contos), resultando, o primeiro, do reembolso dos títulos de depósito que tinham sido entregues pelas instituições participantes como forma destas realizarem as suas contribuições anuais e, o segundo, da amortização dos certificados de consignação resultantes do contrato de consignação de fundos celebrado em 1989.

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/01 e do mapa da conta 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 2001 Subsector Fundos e Serviços Autónomos" e que constam do volume II da Conta Geral do Estado de 2001. Para além deste confronto foi ainda examinada 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 pelos organismos.

Esta análise integra duas finalidades: por um lado, verificar a fiabilidade da informação remetida pelos FSA através da confirmação dos valores apurados de receita e de despesa; 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 detectadas nesta situação duas Escolas Superiores Agrárias a de Ponte de Lima e a de Santarém), ou da informação enviada não evidenciar todos os activos financeiros sob sua gestão.

[1] Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 FSA.

7.3.4.1 – Fundos e Serviços Autónomos constantes da CGE

Do universo de entidades que remetem a informação acerca do seu património financeiro, 82 no exercício de 2001, apenas 72 estão identificados na Conta Geral do Estado como FSA.

Em termos de classificação económica, 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.

A DGO, na sua resposta, refere que *"(...) os valores de Activos Financeiros que constam do volume II da CGE encontram-se agregados ao nível do capítulo (no caso da receita) e agrupamento económico (no caso da despesa), por ter sido esse o entendimento desta Direcção-Geral no sentido de dar resposta ao art. 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro)."*. Não se compreende por que foi esse o entendimento dado pela DGO, uma vez que o classificador económico das receitas e despesas públicas assenta num maior grau de desagregação, o qual é, aliás, aplicado em relação aos serviços integrados no subsector Estado.

À semelhança do verificado em anos anteriores, continuaram a registar-se diferenças, nalguns casos bastante significativas, entre os valores inscritos na CGE e os apurados[2] através da informação enviada ao abrigo das Instruções. Estas diferenças resultam, essencialmente, da incorrecta classificação das receitas e de despesas relativas a activos financeiros noutras rubricas, ou da inscrição de receitas e de despesas não relacionadas com activos financeiros nas respectivas rubricas orçamentais.

Com vista à análise comparativa entre as receitas e despesas constantes da CGE e as apuradas através das Instruções foi construído o quadro seguinte, o qual se refere, em exclusivo, aos FSA que apresentam divergências entre os referidos valores, num total de 21.

[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.

Quadro VII.28 – 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
Equipamento Social						
Inst. Gestão e Alienação do Patrim. Habitacional do Estado	488 053	0	488.053	0	0	0
Instituto Nacional de Habitação	37 435 418	35.834.831	1.600.587	34.250.838	34.518.091	- 267.253
Administração Interna						
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	117 346	0	* 117.346	100.734	0	* 100.734
Finanças						
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	6 735	6.647	* 88	0	5.025	- 5.025
Fundo de Estabilização Tributário	0	0	0	211.201	0	* 211.201
Caixa Geral de Aposentações	9 390 000	12.412.376	- 3.022.376	4.567.644	13.571.692	- 9.004.048
Economia						
Inst. de Apoio às PME eao Investimento	1 339 022	28.765.634	- 27.426.612	16.609.440	28.668.013	- 12.058.573
Inst. Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	103 330	88.330	15.000	5.420	258	5.162
Instituto Geológico e Mineiro	0	0	0	0	500	- 500
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	1 018 154	1.085.280	- 67.126	5.635.198	5.622.560	12.638
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	5 171 972	4.965.308	206.664	16.242.633	13.116.459	3.126.174
Trabalho e Solidariedade						
Instituto de Emprego e Formação Profissional	2 106 520	2.143.287	- 36.767	1.999.761	1.999.759	2
Educação						
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria	0	1.951	- 1.951	0	0	0
Faculdade de Ciências e Tecnologia/UNL	0	1.951	- 1.951	0	0	0
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL	0	1.951	- 1.951	0	0	0
Faculdade de Economia/UNL	0	1.951	- 1.951	0	0	0
Faculdade de Ciências Médicas/UNL	0	1.951	- 1.951	0	0	0
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	2 010	1.794	* 216	1.610	1.490	* 120
Serviços de Acção Social da Univ. Nova de Lisboa	336	232	104	0	0	0
Saúde						
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	0	64.111	- 64.111	0	85.523	- 85.523
Cultura						
Fundo de Fomento Cultural	8 926	8.926	0	7.510	6.358	1.152
Total	**57 187 822**	**85.386.511**	**- 28.198.689**	**79.631.989**	**97.595.728**	**- 17.963.739**

(a) As diferenças assinaladas com (*) respeitam a activos de curto prazo.

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

IGAPHE – As receitas inscritas no capítulo 10 "Activos financeiros" (+488.053 contos) referem-se às prestações pagas pelos moradores adquirentes de fogos em regime de propriedade resolúvel[1] e aos reembolsos das comparticipações concedidas pelo ex-Fundo de Fomento e Habitação a municípios e instituições particulares. Relativamente às primeiras receitas, não se afigura correcta a sua inscrição no capítulo 10, uma vez que essas receitas não decorrem do reembolso de empréstimos[2] mas antes de vendas a crédito, subjacentes às quais existe o pagamento de uma "renda" com a finalidade da posse dos fogos. Quanto ao segundo tipo de receitas, não foi possível apurar a natureza dessas comparticipações e, consequentemente, a razão da divergência.

Ouvido sobre esta questão, o IGAPHE informou que no orçamento privativo para 2002 as receitas em causa foram, por iniciativa da DGO, inscritas na rubrica 12.02 "Outras receitas de capital" e que,

[1] O regime de propriedade resolúvel veio criar melhores condições de acesso à aquisição de habitação por parte das famílias mais carenciadas, baseando-se na construção de habitações a custos controlados e com o apoio do Estado.

[2] Um empréstimo traduz-se numa cedência temporária, sob determinadas condições de meios monetários ou quaisquer outros bens.

posteriormente, no final do ano, a 13.ª Delegação da DGO determinou que o IGAPHE procedesse à sua reclassificação como "Activos financeiros". Relativamente aos valores pagos pelos moradores adquirentes de fogos de propriedade resolúvel, o Tribunal reitera o entendimento de que não devem ser inscritos no capítulo 10 "Activos financeiros".

INH – No que respeita à despesa, a diferença registada (-267.253 contos) resultou de, por um lado, estarem incluídas na CGE as despesas relacionadas com os acabamentos e venda dos empreendimentos entregues pelos mutuários a título de dação em cumprimento (116.002 contos), relativamente às quais se continua a considerar 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 383.255 contos, as quais continuaram a ser classificadas no agrupamento 08 "Transferências de Capital", embora a receita decorrente dos reembolsos dos mesmos empréstimos seja classificada no capítulo 10 "Activos financeiros". Mais uma vez se recomenda ao INH a utilização do mesmo critério para a contabilização da receita e da despesa.

A diferença (+1.600.587 contos) registada na receita ficou a dever-se ao facto de estarem incluídas na CGE, como activos financeiros, as receitas proporcionadas pela 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 refere que os procedimentos contabilísticos adoptados no que respeita às despesas e receitas relacionadas com os imóveis recebidos como dação são os mesmos que têm vindo a ser adoptados nos anos anteriores. Relativamente às despesas associadas aos empréstimos concedidos ao abrigo do programa SOLARH, o Instituto refere que a DGO *"(...) preconiza o mesmo entendimento dado pelo Tribunal de Contas (...)"*, pelo que em relação ao Orçamento de 2003, alteraram o referido procedimento.

SOFE – O valor de despesa apurado (-5.025 contos) através da informação remetida pelos Serviços refere-se à concessão em 2001 de subsídios reembolsáveis, os quais foram incorrectamente inscritos no agrupamento 01 "Despesas com o pessoal", subagrupamento 03 "Segurança Social", rubrica 03 "Prestações complementares".

Na sua resposta, os Serviços confirmam a situação descrita, referindo que em Julho de 2002 o saldo de 2001 foi integrado como "activo financeiro", o que pressupõe uma alteração do procedimento.

CGA – As diferenças apuradas registaram-se, quer na receita, quer na despesa, e estão relacionadas com os critérios contabilísticos adoptados pela Caixa.

Assim, e no que se refere à receita, o mapa remetido ao abrigo das Instruções evidencia receitas relativas à totalidade dos desinvestimentos realizados durante o ano, quer por alienação, quer por reembolso e que ascenderam em 2001 a 12.412.376 contos. Por sua vez, no capítulo 10 "Activos financeiros", apenas foi inscrito o montante que foi necessário desinvestir em 2001, nas carteiras de títulos afectas às reservas especiais para pagamento das pensões de pessoal do BNU, da RDP, da DRAGAPOR e do território de Macau, bem como o valor de reembolso dos certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC)[1].

[1] Estes títulos são de curto prazo, não estando por isso abrangidos pelas Instruções n.º 2/00.

No que respeita às despesas, o mapa das Instruções evidencia todas as aquisições realizadas durante o ano. Por sua vez, na CGE estão apenas evidenciadas as despesas de títulos relacionadas com:

- Aplicação do saldo da conta de gerência de 2000 no valor de 1.695.854 contos, na aquisição de títulos de dívida pública, através da conta "Fundo de Reserva – C/ títulos";
- Aplicação em títulos de dívida pública do rendimento gerado pelos juros vencidos e/ou pela venda/reembolso das carteiras de títulos afectas às reservas especiais.

A CGA, na sua resposta, refere não ter quaisquer comentários a apresentar.

IAPMEI – A diferença apurada na receita (-27.426.612 contos) resultou de não estarem evidenciadas no capítulo 10 "Activos financeiros" as receitas relativas aos subsídios reembolsáveis (27.427.702 contos), classificadas no capítulo 09 "Transferências de capital" e de estar aí incluída a amortização de dois empréstimos concedidos à VALBOPAN- Fibras de Madeira, SA e FPS Fábrica Port. Segmentos, Lda, no valor total de 1.004 contos, não declarados nos mapas elaborados pelo IAPMEI ao abrigo das Instruções.

A diferença apurada na despesa (-12.058.573 contos) resultou, por um lado, de não estarem contabilizadas no agrupamento 09 "Activos financeiros" as despesas relacionadas com a atribuição de subsídios reembolsáveis (11.902.034 contos), com excepção dos atribuídos no âmbito do POE; por outro lado, de estarem aí incluídas despesas relacionadas com a amortização do empréstimo de médio e longo prazo contraído junto do Banco Europeu de Investimento (74.000 contos), que não constitui um activo financeiro. Relativamente ao valor de despesa dos subsídios pagos no âmbito do POE e incluídos neste agrupamento, apurou-se uma diferença entre o valor contabilizado (13.800.304 contos) e o valor evidenciado no mapa (14.030.843 contos), que não foi esclarecida pelo IAPMEI.

O IAPMEI, na sua resposta, refere que os valores de receita contabilizados no capítulo dos activos financeiros e relativos à VALBOPAN – Fibras de Madeira, SA e FPS – Fábrica Port. Segmentos, Lda respeitam *"(...) a pagamentos de prestações dos planos de regularização decididos em Assembleia de Credores, não se tratando, portanto, de créditos que devam constar dos mapas previstos nas instruções n.º2/00-2,ª Secção*.". Relativamente ao reembolso dos subsídios, o IAPMEI, na sua resposta, refere que os do QCA I e II foram considerados como transferências de capital, em virtude dos pagamentos desses subsídios terem também sido classificados no agrupamento "Transferências de capital". Apenas os subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito do QCA III são classificados como "Activos financeiros" na sequência de orientação da DGO nesse sentido, de Dezembro de 2001.

Essa orientação deve, de futuro, ser aplicada em relação a todos os reembolsos de subsídios, independentemente da forma como os respectivos pagamentos foram classificados.

No que respeita às despesas o IAPMEI refere, na sua resposta, que a despesa paga ao Banco Europeu de Investimento se trata de um passivo financeiro e que o diferencial registado entre o valor contabilizado e o evidenciado no mapa relativo aos subsídios pagos no âmbito do POE respeita *"(...) a três ordens de pagamento de 2001 cujo fluxo financeiro foi efectuado em 2002 e evidenciado na execução de Janeiro de 2002 como pagamentos relativos a anos anteriores"*.

INETI – A diferença registada na despesa (+5.162 contos) respeita à inscrição na CGE de despesas associadas ao pagamento de quotas da AFTEBI e à realização das 25 unidades de participação na INTELI subscritas pelo Instituto no valor de 5.012 contos e não declaradas na informação remetida ao abrigo das Instruções.

A diferença apurada na receita (+15.000 contos) respeita ao produto da dissolução do INFORCE, embora essa participação ainda se mantenha em carteira pelo facto de não existir informação que suporte o seu registo contabilístico.

Na sua resposta, o Instituto confirma a situação descrita.

IGM – A despesa apurada através da informação remetida pelo Instituto refere-se à participação no aumento de capital da ESTER, no valor de 500 contos, a qual foi, em termos orçamentais, incorrectamente classificada no agrupamento 04 "Transferências correntes", sub agrupamento 02 "Administrações privadas".

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

ICEP – A diferença apurada na receita (-67.126 contos) resultou, essencialmente, de não estarem contabilizadas no capítulo 10 as receitas provenientes dos reembolsos decorrentes de apoios concedidos ao abrigo do Fundo PAIEP (66.090 contos) e dos contratos NIDE (1.060 contos), as quais não têm expressão no mapa do controlo da execução orçamental, sendo ambas integradas na conta de disponibilidades relativa ao Fundo PAIEP.

Ouvido sobre esta questão o ICEP confirma o descrito.

Por sua vez, a diferença apurada na despesa (12.638 contos) resultou de estarem incluídas na CGE as despesas relativas à contribuição paga à AINP- Agência para o Investimento no Norte de Portugal e às cauções prestadas em 2001 no montante de, respectivamente, 10.000 e 2.655 contos. Relativamente à AINP, não foi possível determinar qual a sua natureza jurídica; por sua vez, e no que respeita às despesas relacionadas com as cauções relativas ao arrendamento pelo ICEP de espaços, considera-se que as mesmas deveriam ter sido classificadas no agrupamento 02 "Aquisições de bens e serviços correntes", sub agrupamento 03 "Aquisição de serviços", rubricas 03 e 05 relacionadas, respectivamente, com a locação de edifícios e de outros bens.

Na sua resposta, o ICEP continua a não esclarecer a natureza jurídica da Agência informando apenas que os pagamentos efectuados à AINP respeitam às *"(...) contribuições do Icep Portugal para a Agência, iniciados em 1999 e desde então considerados na rubrica de Activos Financeiros."*. Relativamente às despesas associadas às cauções, refere que passarão a ser contabilizadas nas respectivas rubricas do agrupamento 02, a partir do exercício de 2003.

IFT – As diferenças apuradas registam-se, quer na receita (+206.664 contos), quer na despesa (+3.126.174 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 de 10.000 contos que se refere ao valor de reforço realizado pelo IFT em 2001 no Fundo de Pensões Aberto - Turismo. Tendo em conta a respectiva natureza, entende-se que as contribuições dos FSA para Fundos de Pensões, ainda que sob a designação de unidades de participação, não se encontram abrangidas pelas Instruções relativas ao Património Financeiro. A inclusão na carteira do IFT dessas unidades de participação em 2000, ficou a dever-se ao respectivo pagamento ter sido registado no agrupamento 09 da classificação económica. Contudo, e analisada a Directriz n.º 19/97, de 21

de Maio, da Comissão de Normalização Contabilística, constata-se que aquelas contribuições, no caso de fundos de pensões geridos por entidades terceiras, como é o caso em apreço, não são contabilizadas em contas de investimentos financeiros, pelo que não deveriam também, em termos de contas públicas ser contabilizadas no agrupamento 09 "Activos financeiros".

- Foi também incluído na CGE o valor de 100 contos relativo à prestação acessória de capital realizada pelo IFT à Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, relativamente à qual não foi possível apurar o motivo por que não foi declarada no mapa enviado ao abrigo das Instruções.

- Por seu turno, nos mapas remetidos ao Tribunal, não constam as verbas libertadas em 2001 ao abrigo do SIME[1]- Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial, por não ser conhecido, na data da elaboração dessa informação, a parcela dessas verbas que irá ter natureza de subsídio reembolsável. Estes subsídios face à sua natureza reembolsável na altura da concessão, deveriam constar da informação remetida pelo IFT ao abrigo das Instruções.

No caso da receita a diferença registada resultou, essencialmente, das seguintes situações:

- Na informação remetida ao Tribunal, constam movimentos que pela sua natureza, não geram fluxos financeiros e, como tal, não se encontram reflectidos na CGE.

- Foram ainda consideradas na informação remetida ao Tribunal, por não ser possível a sua identificação, as operações de crédito relacionadas com a alienação de imóveis (oriundas da execução de hipotecas), as quais assumem a forma de empréstimos pela sua forma de pagamento escalonados. Estas verbas integram na CGE o capítulo 08 "Venda de Bens e Investimento".

- Por sua vez na CGE encontra-se incluído o reembolso do suprimento concedido em 2000 à Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA pelo prazo de um ano, o qual face ao prazo, não se enquadra no âmbito das Instruções.

Face às situações expostas são de manter as recomendações enunciadas no Parecer sobre a CGE/2000, as quais, caso tivessem já sido observadas, permitiam que muitas das divergências referidas fossem facilmente ultrapassadas. Assim, 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 de imóveis, uma vez que as mesmas não se enquadrarão no âmbito das Instruções.

Na sua resposta, o IFT refere que as divergências detectadas *"(...) quando se procede à comparação da informação (...) da CGE (óptica de fluxos financeiros) com a (...) das "instruções", (óptica da evolução da saldo devedor das operações) dificilmente poderão ser totalmente eliminadas (...)".*

[1] As operações realizadas no âmbito deste sistema de incentivos implicam a atribuição de um prémio de realização, o qual se pode traduzir na conversão de incentivos atribuídos inicialmente com natureza de reembolsáveis em não reembolsáveis.

Atento à resposta do IFT, o Tribunal considera que as divergências existentes entre estas duas realidades distintas seriam mais facilmente explicadas, sem necessidade de esclarecimentos adicionais, caso o Instituto adapte o mapa constante das Instruções às suas necessidades específicas, conforme tem vindo a ser recomendado pelo Tribunal. Esta reformulação passa pela criação de novos campos destinados a espelhar situações que não originem fluxos financeiros, designadamente, anulação de créditos, consideração de créditos incobráveis, alteração de subsídios reembolsáveis para "não reembolsáveis". Deste modo, seria possível evidenciar as várias situações descritas pelo Instituto, tais como *"(...) a concessão de incentivos que se traduzem na inexigibilidade de determinadas amortizações de capital quando os projectos financiados atingem objectivos pré definidos, ou a concessão de prémios, igualmente materializados na redução da amortização de empréstimos concedidos, que assim passam a ter parcelas que se transformam de "reembolsáveis" em "não reembolsáveis" e por último, a existência de alguns créditos que são considerados incobráveis e que, por esta razão, são abatidos à carteira de crédito (...)".*

Relativamente à situação das operações relacionadas com a venda de imóveis, o IFT, na sua resposta, refere que *"com o produto da venda destes imóveis, vão obter-se as verbas que permitirão completar o processo de amortização do saldo devedor dos empréstimos em causa, que são naturalmente, objecto de inclusão na relação de activos financeiros abrangidos pelas Instruções (...)".* Dado que a resposta do IFT não é suficientemente esclarecedora, esta questão será objecto de análise no âmbito da emissão do próximo Parecer.

IEFP – A diferença apurada na receita (-36.767 contos) ficou a dever-se ao facto do valor inscrito na CGE (2.106.520 contos) não ser o da conta de gerência, comunicado em tempo à DGO, mas sim o da primeira previsão da execução orçamental comunicada pelo Instituto.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu. Contudo, a DGO, na sua resposta, refere que o valor de activos financeiros (2.106.520 contos) *"(...) é precisamente o montante de execução que consta do ficheiro enviado pelo referido organismo, em 18/6/2002 (...) não se tratando, por isso, da primeira previsão da execução orçamental comunicada pelo Instituto".* Através da análise da conta de gerência remetida pelo Instituto a este Tribunal, apurou-se que o valor de receita inscrito no capítulo 10 "Activos financeiros" do mapa de controlo orçamental totalizou 2.143.288 contos e não o valor constante da CGE.

UNL/R, FCM, FCT, FCSH e FE – A receita apurada para cada uma das entidades referidas ascendeu a 1.951 contos e respeita à alienação das acções da SIC. O produto desta alienação foi incorrectamente classificado por cada uma das entidades em diferentes capítulos, no 08 "Venda de bens de investimento" pela Reitoria e FCM, no 05 "Transferências", pela FCT e FCSH e no 07 "Outras receitas correntes", pela FE, quando deveriam ter sido classificadas no capítulo 10 "Activos financeiros". Refira-se que o Instituto de Higiene e Medicina Tropical contabilizou correctamente a receita proveniente da alienação das suas acções da SIC.

Na sua resposta, a FCSH esclareceu que a razão da contabilização dessas receitas na rubrica 05.02.03 "transferências de serviços autónomos" ficou a dever-se ao facto de ter sido a Reitoria a proceder à alienação de todas as acções da SIC subscritas pelas várias unidades orgânicas que compõem a UNL, tendo posteriormente transferido as verbas para cada unidade. A Reitoria, a FCM e a FCT, nas suas respostas, reconheceram o lapso na classificação atribuída às receitas em apreço. Por seu turno, a FE não respondeu.

SASUNL – A diferença apurada na receita (104 contos) resultou, segundo aqueles serviços, do facto de as receitas arrecadadas em Dezembro de 2000 só serem entregues no Tesouro em Janeiro do ano seguinte, pelo que o valor dos reembolsos registados durante o ano, foi acrescido dessas receitas, devidamente consideradas na informação remetida no respectivo ano do recebimento.

Na sua resposta, os Serviços confirmam o relatado.

SSMS – As receitas e despesas apuradas respeitam a activos financeiros, ou seja, a reembolsos e concessões de subsídios reembolsáveis a médio e longo prazo destinados à habitação, saúde e outros fins. No entanto, em termos orçamentais, essas operações não são evidenciadas como activos financeiros, por serem classificadas, segundo aquele organismo, respectivamente, no capítulo 06 "Vendas de bens e serviços" e no agrupamento 04 "Transferências correntes", procedimento que, tal como foi referido no Parecer anterior, é incorrecto.

Accionado o contraditório, os Serviços não responderam.

FFC – A diferença apurada na despesa (1.152 contos) resultou, em exclusivo, do facto de ter sido indevidamente classificado no agrupamento 09 "Activos financeiros" o subsídio atribuído pelo Fundo a um livreiro no âmbito do "Regime de Financiamento às Empresas do Sector do Livro", o qual deveria ter sido classificado no agrupamento 05 "Subsídios", conforme foi transmitido pelo organismo.

Ouvido sobre esta questão, o Fundo confirma a situação.

Estão ainda evidenciadas na CGE receitas e despesas nos valores de, respectivamente, 33.150.700 e 148.254.200 contos relacionadas com activos financeiros e relativas a 26 FSA as quais são coincidentes com os valores apurados através da informação remetida ao abrigo das Instruções. Contudo, relativamente ao Fundo de Regularização da Dívida Pública parte do valor da despesa constante da CGE é objecto de análise no ponto 7.4.

Refira-se ainda que 27 dos FSA[1] sob análise não evidenciaram, pelo menos nas rubricas de activos financeiros, quaisquer receitas e/ou despesas relacionadas com os activos sob gestão.

7.3.4.2 – Fundos e Serviços Autónomos que não integram os mapas da CGE

Foram ainda objecto de análise outros organismos detentores de autonomia administrativa e financeira, que não integram os mapas com a "Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 2001 Subsector Fundos e Serviços Autónomos", constantes da CGE, situação essa que contraria o disposto no art.º 25º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, segundo a qual " 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, e face às escassas informações transmitidas pela DGO, a subsistir dúvidas acerca da não inclusão, nos mapas referidos, dos seguintes organismos:

[1] Destes FSA, 5 deles, são detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua.

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.

Ministério da Economia

- Região de Turismo do Algarve.

Foi ainda objecto de análise o Fundo de Renda Vitalícia cujas receitas e despesas se encontram integradas na conta de gerência relativa aos encargos com a dívida pública do Instituto de Gestão do Crédito Público. Contudo, e à semelhança do registado no ano anterior, apenas está integrada na CGE a conta de gerência de funcionamento do IGCP.

A este respeito a DGO, afirmou com referência ao exercício anterior, a inclusão das receitas e despesas associadas a este Fundo na conta de gerência do Fundo de Regularização de Dívida Pública, o que não se verifica.

No caso das Regiões de Turismo, a DGO tem vindo a considerá-las, com fundamento no Despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 2 de Janeiro de 1992, como organismos autónomos da Administração Local. Tal argumento está, contudo, prejudicado pelo facto de o Orçamento de Estado abranger outras associações públicas, como é o caso dos Centros Protocolares de Formação Profissional, incluídos no Ministério do Trabalho e da Solidariedade, entendimento que já foi expressamente reafirmado pelo Tribunal de Contas[1].

No que respeita aos organismos integrados no Ministério da Saúde, a DGO tem vindo a afirmar que as contas destes estabelecimentos são objecto de integração global e consolidada nas contas do Serviço Nacional de Saúde, o que face ao princípio da discriminação constante da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado não parece existir base legal para esta prática.

Quanto aos Fundos de Garantia de Depósitos e de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, não tem sido apresentada qualquer justificação para a não inclusão dos mesmos na CGE.

[1] Cfr. deliberação da 2.ª Secção do TC, em sessão de 22.05.93.

A este respeito a DGO, na sua resposta, refere que a não inclusão destes dois Fundos está a ser analisada e *"(...) justifica-se pelo enquadramento dúbio, no universo do subsector dos FSA, que ambos os Fundos revelam, face às actividades que desenvolvem"*.

Com base na informação prestada pelos organismos acima enunciados, foi construído o quadro seguinte, onde são evidenciadas as receitas e as despesas associadas aos activos financeiros sob sua gestão.

Quadro VII.29 – Valores apurados de receita e de despesa

(em contos)

Entidades	Valores Apurados (Instruções)	
	Despesas	Receitas
Região de Turismo do Algarve	7 054	0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	6 879 784	1 150 000
Fundo de Garantia de Depósitos (*)	0	30 676 789
Fundo de Renda Vitalícia	28 317	84 756
Total	**6 915 155**	**31 911 545**

(*) O valor apresentado foi retirado do mapa de fluxos financeiros e, à semelhança do constatado no exercício anterior, parece tratar-se de um valor líquido e não do valor real da receita obtida no ano.

As carteiras dos organismos constantes do quadro apresentado proporcionaram rendimentos no valor de 3 155 704 contos.

É de salientar que as carteiras das restantes entidades referidas e que não constam do quadro anterior, são constituídas em exclusivo por certificados de renda perpétua, à excepção das carteiras do IPOFG e da ARSN, que também incluem acções. Estas carteiras, embora não tivessem registado durante o ano qualquer movimento, proporcionaram rendas no valor de 234 contos.

7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas

7.4.1 – Evolução global

A receita bruta do Estado, resultante da alienação de partes sociais de empresas e contabilizada na CGE/01 com a classificação económica 10 – Activos Financeiros, 15 – Outros Activos Financeiros, 01 – Alienação de Partes Sociais de Empresas é de 83.122.207.166$00 (414,6 milhões de euros). Por outro lado, a despesa com a transferência desta receita, consignada ao 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, é de 83.119.510.883$00 (€414.598.372), destinando-se 33,2 milhões de contos (165,8 milhões de euros) a amortização de dívida pública (cerca de 40%) e 49,9 milhões (248,8 milhões de euros) a novas aplicações de capital no sector produtivo (cerca de 60%).

A diferença entre a receita arrecadada pelo Estado, 97.024.415.655$00[1], e a receita transferida para o FRDP, 83.119.510.883$00, decorre de este último não ter requisitado o produto da alienação de acções da REN, 8.019.601 contos, porque a operação se efectuou nos últimos dias do ano, nem uma parte do produto da alienação de acções da CIMPOR. Neste caso, para uma receita no valor de 75.556.465 contos, a transferência foi apenas de 69.668.465 contos, destinando-se a diferença a fazer

[1] Ver ponto 7.2.2.7.4.

face a possíveis restituições de receita. Como as restituições foram de apenas 2.695.999$00, ficou por requisitar o montante de 5.885.304.001$00. No encerramento da Conta, foi transferida para a rubrica de operações de tesouraria Operações de Regularização de Escrita Orçamental a verba de 13.904.904.488$00, com o objectivo de assegurar a sua transferência para o FRDP em 2002.

Conclui-se, assim, que a receita de alienações de partes sociais de empresas detidas pelo Estado arrecadada em 2001, líquida de restituições, foi de 97.024.415.655$00, a receita transferida para o FRDP foi de 83.119.510.883$00 e a transferida para operações de tesouraria foi de 13.904.904.488$00. Assim, as receitas transferidas para o FRDP em 2001 e 2002 ascendem a 97.024.415.371$00, valor que é inferior em 284$00 ao da receita líquida das alienações de 2001 e que deveria ter sido transferida para o FRDP na sua totalidade.

Questionada sobre este ponto, a DGO confirma os valores acima enunciados e, sobre a diferença assinalada, afirma que:

> *" A diferença no valor de 284$00, que é referida no Anteprojecto respeita a uma contabilização indevida ocorrida no mês de Julho de 2001, na Direcção de Finanças de Lisboa, tendo-se na altura do encerramento da Conta constatado a necessidade de efectuar o estorno para receita geral do Estado. Nesta data, não sabemos, efectivamente o que aconteceu, para a sua não efectivação. Todavia, em nossa opinião, embora assumamos a responsabilidade do lapso, julgamos que não houve qualquer prejuízo para o FRDP, na medida em que essa importância não lhe pertence e, a ter sido entregue, deveria ser objecto de restituição."*

Segundo informação prestada pela DGT e pelo IGCP, a receita em causa tem origem na 5.ª fase de reprivatização da Portugal Telecom e, como tal, foi requisitada e transferida para o FRDP, ainda em 2001. Não se aceita, pois, o entendimento da DGO segundo o qual aquela importância não pertencia ao FRDP. Este assunto será retomado em sede de Parecer sobre a CGE de 2002.

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 16.º 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 três 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 150,7 milhões de contos (751,9 milhões de euros), estando, assim, disponíveis para aplicações, em 2001, cerca de 237,3 milhões de contos (432 milhões de euros), valor significativamente inferior ao de 2000. As aplicações efectivas, que se apresentam no quadro seguinte, ascenderam a 175,8 milhões de contos (876,7 milhões de euros). Resulta, pois, um saldo transitado para 2002 de cerca de 61,6 milhões de contos (307,2 milhões de euros), significativamente inferior ao que transitara nos anos precedentes.

Quadro VII.30 – Aplicação das receitas das privatizações em 2001

Natureza	Montante (em euros)	Montante (em escudos)
Anulação de dívida	822 295	164 855 374
Amortização de dívida	279 719 724	56 078 769 779
Aquisição de acções	157 121	31 500 000
Aumentos de capital	595 967 809	119 480 818 368
Visto do Tribunal de Contas	28 930	5 800 000
Total	**876 695 879**	**175 761 743 521**

As aplicações de receitas de reprivatizações estão enumeradas na CRP e na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril. Não se estabelece, no entanto, qualquer limite quantitativo para cada uma delas. Porém, o Governo aprovou uma regra que limita o valor das aplicações a efectuar pelo FRDP nas finalidades, previstas nas alíneas b) e d) do art.º 16.º daquela Lei, a 60% das receitas obtidas (Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e 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). Este limite tem sido respeitado nos anos anteriores.

Em 2001, porém, ocorre uma situação inédita: o valor das aplicações em novas participações no sector produtivo, alínea d), excede o valor das receitas arrecadadas no ano. Assim, para uma receita de 83,1 milhões de contos o montante das aplicações em partes de capital ascendeu a 119,5 milhões. Está-se, portanto, perante uma clara violação da regra consagrada na referida Resolução de Conselho de Ministros cujo texto se transcreve: *As receitas das operações de reprivatização serão aplicadas nas finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não podendo as aplicações previstas nas alíneas b) e d) ultrapassar 60% do valor global das receitas realizado anualmente.*

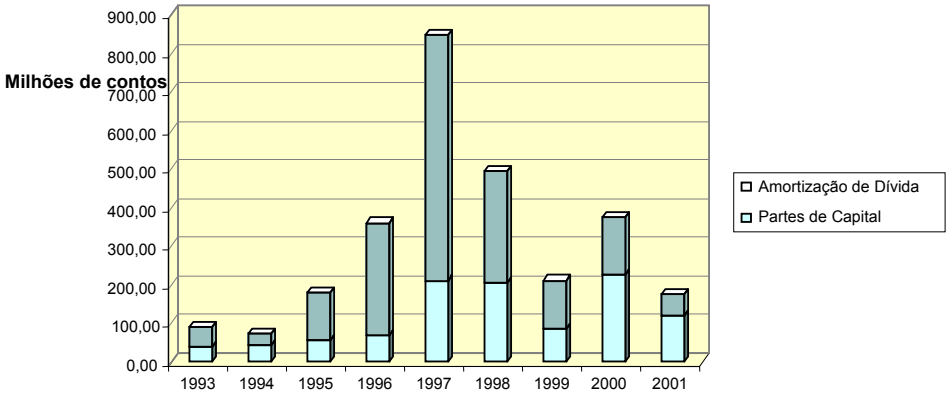
Ouvido sobre este ponto, o IGCP adiantou a seguinte explicação:

> *"Na realidade, o montante das aplicações em partes de capital correspondeu ao consagrado no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.*
>
> *Os 119,5 milhões de contos aplicados em 2001 resultam da afectação do saldo transitado do ano anterior, destinado a este fim, de 112 milhões de contos, acrescido de 7,5 milhões de contos de receitas realizadas no próprio ano, tendo ainda transitado para 2002 a verba de 14,6 milhões de contos destinada a este tipo de aplicações."*

O Tribunal entende, porém, que esta interpretação do disposto na citada Resolução do Conselho de Ministros não é correcta. De facto, ao restringir o valor das aplicações previstas nas alíneas b) e d) a um limite máximo, sem nada acrescentar sobre os limites para os valores das outras aplicações previstas na lei, aquela disposição impõe a aplicação, nas outras finalidades para as quais não há qualquer restrição quantitativa, de todas as verbas não utilizadas nas finalidades previstas nas alíneas b) e d) no ano em que foram cobradas. A possibilidade de transição de saldos de receitas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, utilizada pelo FRDP, não prejudica este entendimento, já que o saldo transitado sempre poderá ser aplicado nas finalidades previstas nas alíneas a) e c) em anos posteriores ao da sua cobrança.

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.6 – Evolução da repartição das aplicações de receitas de privatizações 1993-2001



7.4.2 – Despesas

7.4.2.1 – Anulação e amortização de dívida pública

As aplicações em anulação e amortização de dívida pública, previstas na alínea a) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, abrangeram dívida consolidada no valor de 164,9 milhares de contos (€822.295), OTRV no valor de 2,9 milhões de contos (€14.330.402), ECP no valor de 36,6 milhões (€182.449.877), empréstimos do BEI no valor de 13,3 milhões (€66.612.504) e do KfW no valor de 3,3 milhões de contos (€16.326.941). Tal como já foi referido no ponto 6.3., estas aplicações em amortização de dívida pública incluem prémios e outros encargos inerentes, à antecipação de reembolsos de empréstimos, que não podem ser considerados como despesas do FRDP.

7.4.2.2 – Aquisição de acções e aumentos de capital

A aplicação de receitas na aquisição de acções de empresas, em 2001, limitou-se ao caso da Metro do Mondego, já analisado em 7.2.2.6.3.3. e envolveu um montante de 31,5 milhares de contos. Mais importante 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 2001.

De entre as despesas efectuadas em aplicação de receitas de privatizações, destacam-se os aumentos de capital da RTP e RDP no valor de 1.093.750 (€5.455.602) e 906.250 (€4.520.356) contos, respectivamente, empresas de que o Estado já não era accionista desde a constituição, em 2000, da Portugal Global. Verificou-se que na origem do pagamento estava uma realização de capital em espécie, em data anterior à constituição da Portugal Global. De acordo com o Despacho n.º 403/2001, de 16 de Março, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que determinou o pagamento pelo FRDP das verbas acima mencionadas, o capital da RTP e da RDP incluiria determinados bens imóveis que não chegaram a ser efectivamente entregues às empresas, pelo que importava compensá-las por tal perda patrimonial. Como a transferência das participações do Estado na RTP e RDP para a Portugal

Global fora realizada com base em avaliações das empresas que incluíam a posse desses bens imóveis era ao Estado que competia substituir a realização em espécie por realização em numerário.

Quadro VII.31 – Novas aplicações de capital realizadas em 2001 com receitas das privatizações

(em milhares de contos)

Empresa	Montante	Observações
AveiroPolis	285,7	Realização parcial do capital social inicial.
BragançaPolis	212,2	Realização parcial do capital social inicial.
CacémPolis	469,9	Realização parcial do capital social inicial.
Caixa Geral de Depósitos	8 019,6	Realização em numerário de parte do aumento de capital social de 2001.
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa	4 000	Realização do aumento de capital social de 2001.
CoimbraPolis	300,7	Realização parcial do capital social inicial.
CostaPolis	252,6	Realização parcial do capital social inicial.
CP – Caminhos de Ferro Portugueses	20 000	Realização parcial do aumento de capital estatutário no valor de 120 milhões de contos de 1998.
EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	20,0	Realização do capital social inicial.
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra – Estruturas do Alqueva	13 577,2	Realização do aumento de capital social de 2001.
GaiaPolis	289,6	Realização parcial do capital social inicial.
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	5 900	Realização parcial de um aumento de capital social no valor de 73,3 milhões de contos
LeiriaPolis	601,4	Realização parcial do capital social inicial.
LISNAVE	29,7	Realização do aumento de capital social de 2000.
Metro do Mondego	82,7	Realização do aumento de capital social de 2001
Metropolitano de Lisboa	10 000	Realização do aumento de capital estatutário de 2000.
NAER – Novo Aeroporto	125,3	Realização do aumento de capital social de 2001.
Polis Albufeira	102,2	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Castelo Branco	471,5	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Covilhã	92,0	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Matosinhos	360,9	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Vila do Conde	384,9	Realização parcial do capital social inicial.
Polis Vila Real	372,9	Realização parcial do capital social inicial.
Parque EXPO 98	15 000	Realização parcial do aumento de capital de 1999. O remanescente será realizado em 2002.
Porto 2001	4 336,5	Realização parcial do capital social inicial e do aumento de 2001.
Portugal Global	9 693,2	Realização do capital social inicial.
RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade	300,7	Realização do capital social inicial.
RDP – Rádio Difusão Portuguesa	906,3	Realização de capital estatutário de 1990
REFER – Rede Ferroviária Nacional	18 900	Realização do aumento do capital estatutário de 2000.
RTP – Rádio Televisão Portuguesa	1 093,8	Realização de capital estatutário de 1990
TRANSTEJO	2 000	Realização do aumento de capital social de 2001.
VianaPolis	721,7	Realização parcial do capital social inicial.
ViseuPolis	577,4	Realização parcial do capital social inicial.
Total	**119 480,8**	

Fonte: DGT e IGCP

A realização do capital social inicial da Portugal Global, empresa criada em Maio de 2000 como holding das participações do Estado no sector da comunicação social, deu origem a pagamentos em 2001. Em 2000, o capital social da Portugal Global, no valor de 175 milhões de euros, foi realizado em espécie com as acções da RTP, RDP e Lusa pertencentes ao Estado, avaliadas em €174.251.803, e em numerário com a entrega pelo FRDP do equivalente em escudos a €748.197, tal como dispunha o Decreto-Lei n.º 82/2000, de 11 de Maio. Em 27 de Dezembro de 2000, a assembleia geral da empresa deliberou um aumento de capital, no valor de €77.313.670, que o FRDP realizou entregando 15,5 milhões de contos.

O art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 82/2000, capital social da Portugal Global, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 2/2002, de 4 de Janeiro, porque a avaliação[1] efectuada às participações entregues para realização em espécie do capital da empresa conduziu a um valor inferior ao que inicialmente lhes fora atribuído. Assim, a realização do capital social inicial passou a ser € 48.588.713,93 em espécie[2] e €126.411.286,07 em numerário. Quer isto dizer que as participações entregues passaram de um valor de 174,3 milhões de euros para 48,6 milhões, menos de um terço, o que revela muito pouco cuidado nas avaliações feitas no acto de constituição da holding. Face a este novo modo de realização do capital inicial da Portugal Global, havia que entregar à empresa €125.663.089,07. A deliberação de 27 de Dezembro de 2000, que havia aumentado o capital da empresa, foi anulada e o pagamento, efectuado em 2000 pelo FRDP, como realização desse aumento, convertido em realização do capital social inicial (Despacho n.º 1818-A/ 2001, de 15 de Novembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças). Posteriormente, foram pagos à empresa, pelo FRDP, mais € 48.349.415,07 (Despacho n.º 2023-A/2001, de 27 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças). Ficou, assim, completa a realização do capital social inicial da Portugal Global.

Por deliberação de 28 de Dezembro de 2001, foi elevado o capital social da Caixa Geral de Depósitos em € 200.000.000. A realização deste aumento foi efectuada em espécie, com a entrega de 21.358.932 acções da REN – Rede Eléctrica Nacional, SA, na posse do Tesouro, e em numerário pela entrega pelo FRDP de € 40.001.600 (8.019,6 milhares de contos). A operação não teria nada de novo não fora o caso de, em paralelo, o Estado ter alienado à PARPÚBLICA 5.340.000 acções da REN, pelo valor de € 40.001.600. Foi esta verba que o FRDP entregou, em 31 de Dezembro de 2001, à CGD, embora ainda a não tivesse recebido no seu orçamento privativo, como se indicou em 7.4.1. Não é aceitável tal procedimento, nem é clara a necessidade da alienação referida porque o FRDP tinha saldo para a realização em numerário.

Em 2001 não correu qualquer realização do capital da CTT – Correios de Portugal, contrariando o previsto 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. Nos termos da resolução, o capital social da empresa deveria ser aumentado em cerca de 89 milhões de contos (€443.930.128), valor equivalente ao das responsabilidades do fundo de pensões para com o pessoal em situação de reforma à data de 31 de Dezembro de 1996. Tal aumento seria realizado em 30 milhões (€149.639.369), em 1998, e o remanescente em cinco prestações anuais, a terem lugar até 31 de Dezembro de 2003. De facto, apenas foram realizados 30 milhões de contos (€149.639.369) em 1998 e 11,9 milhões (€59.356.950) em 2000.

[1] Avaliação efectuada em cumprimento do art.º 28.º do CSC.

[2] As participações entregues à holding tiveram a seguinte avaliação final:
RTP € 1
RDP € 43.732.929,76
Lusa € 4.855.783,17.

Ainda em aplicação do disposto na alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, foram utilizadas receitas de reprivatização de partes sociais de empresas, detidas pelo Estado, no reforço do capital estatutário da CP–Caminhos de Ferro Portugueses, 20 milhões de contos[1] (€99.759.579), da REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP, 18,9 milhões[2] (€94.272.803), e da Metropolitano de Lisboa, EP, 10 milhões[3] (€49.879.790).

7.4.2.3 – Visto do Tribunal de Contas

O FRDP contabilizou, em 2001, despesas com vistos do Tribunal de Contas, no valor de 5,8 milhares de contos (€28.930). Trata-se de encargos relativos à verificação externa das contas de gerência de 1996 e 1997 daquele Fundo. A aplicação de receitas de alienações de partes sociais de empresas, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização de despesas deste tipo tem sido questionada pelo Tribunal, por não ser conforme com a CRP. Porém, como o FRDP obtém receitas de outra natureza e não as diferencia na sua contabilidade, não é possível emitir opinião sobre esta aplicação.

Sobre o ponto 7.4 foram ouvidos a Ministra das Finanças, o IGCP, a DGO e a DGT, não tendo sido recebidos comentários da primeira e da última.

1 Pelo Despacho Conjunto n.º 927-A/98, de 29 de Dezembro, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, publicado no Diário da República, II série, de 31 do mesmo mês, foi aumentado em 120 milhões de contos o capital estatutário da CP – Caminhos de Ferro Portugueses. A realização, em numerário ou em espécie, deveria ter lugar no prazo de um ano. Em 1999 foram realizados 30 milhões de contos e, em 2000, 70 milhões.

2 Despacho Conjunto n.º 23/2001, de 27 de Dezembro de 2000, dos Secretários de Estado dos Transportes e do Tesouro e Finanças, publicado no Diário da República, II série, de 12 de Janeiro de 2001.

3 Despacho Conjunto n.º 22/2001, de 27 de Dezembro de 2000, dos Secretários de Estado dos Transportes e do Tesouro e Finanças, publicado no Diário da República, II série, de 12 de Janeiro de 2001.

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações Gerais

O presente capítulo em que se analisam as operações realizadas na Tesouraria do Estado e o sistema de contabilização e controlo da actividade financeira do Estado no ano de 2001, tem por base os resultados obtidos na auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro, que teve como objectivos:

- Acompanhar a actividade na área da Tesouraria do Estado, através do respectivo registo na Contabilidade do Tesouro, com vista à avaliação da necessária evolução e do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas.
- Avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, na sequência da autorização legislativa concedida pelo artigo 66.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro), no âmbito da Contabilidade do Tesouro.

A acção desenvolveu-se nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado, serviço operativo da Direcção-Geral do Tesouro que, de acordo com o artigo 8.º da Lei Orgânica desta entidade (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho), assegura a gestão da tesouraria central do Estado.

Definidos os objectivos a prosseguir, foram estabelecidos os critérios de selecção das amostras de registos e contas a analisar, por associação às seguintes disposições do Regime de Tesouraria do Estado (RTE) cujo grau de implementação se pretendeu avaliar:

- Do artigo 42.º, relativo à prestação da informação e aos prazos determinados para o efeito.
- Do n.º 2 do artigo 2.º, relativo à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, para o final do ano de 2001.
- Das alíneas b) a d) do artigo 30.º, relativas às antecipações de fundos.
- Do artigo 26.º, relativo à restituição de Receita.
- Do artigo 38.º, relativo à regularização de saldos.
- Dos artigos 31.º a 41.º e do n.º 1 do artigo 46.º, relativos à contabilização e controlo da movimentação realizada na Tesouraria do Estado.

A realização de Auditorias sobre a actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado e respectivo registo na Contabilidade do Tesouro tem vindo a revelar falta de controlo tempestivo sobre as operações efectuadas, condicionando a fiabilidade do respectivo sistema de registo a um nível que tem sido considerado como insuficiente, pelo que tem sido recomendada a evolução para um controlo interno mais adequado e que seja compatível com a importância do papel atribuído à Direcção-Geral do Tesouro na Administração Financeira do Estado.

Com esta avaliação nunca se pretendeu pôr em causa o modelo de contabilização adoptado para a Contabilidade do Tesouro porque este modelo, como já tem sido referido, representa uma evolução importante e necessária no registo e controlo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado e que, nomeadamente, constam do artigo 35.º do RTE.

É também de realçar a definição de regras fundamentais para a avaliação do próprio sistema contabilístico, como a fixação de prazos para obter a informação relativa a cada período de contabilização (os prazos constantes do artigo 42.º do RTE) e a criação de um Diário destinado a registar as alterações posteriormente efectuadas nessa informação; estas duas condições permitem avaliar de forma mais objectiva a dimensão dos atrasos e das alterações que são indicadores da tempestividade e fiabilidade dos dados registados e do controlo exercido sobre os mesmos.

Atendendo ao objectivo e ao objecto da acção realizada, os diplomas de maior relevância para efeito do respectivo enquadramento normativo são, designadamente, o Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica da DGT, e o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, sendo ainda de considerar os diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime.

Desses diplomas são de destacar o Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, do Ministro das Finanças, que cria os núcleos operativos da DGT, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro, que regulamentam, respectivamente, as operações específicas do Tesouro, e estabelecem as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa, e também a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, que aprova as normas contabilísticas das operações de tesouraria.

É também de referir a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, que estabelece regras e procedimentos relativamente à prestação de serviços a disponibilizar pela DGT a todos os organismos públicos seus clientes, de modo a cumprir-se a exigência da concentração das aplicações financeiras dos excedentes e disponibilidades de tesouraria na Tesouraria do Estado. É ainda de citar o Despacho n.º 336/99, do Ministro das Finanças, de 24 de Agosto, que autoriza a DGT a acordar com as instituições de crédito a prestação de serviços de apoio à gestão da tesouraria do Estado.

8.2 – Análise do Sistema Contabilístico

8.2.1 – Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional responsável pela Contabilidade do Tesouro de 2001 continuou a revelar insuficiência de meios para exercer as funções de registo e controlo da movimentação realizada na Tesouraria do Estado, apesar de continuarem a verificar-se acções para minorar essa insuficiência através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

É de referir que o Gabinete de Auditoria Interna foi reforçado em Novembro de 2001, mas mesmo passando a contar com dois elementos, continua sem estar dotado de recursos suficientes para o exercício efectivo de funções de supervisão e controlo.

A subsistência deste e de outros constrangimentos, ao nível de recursos humanos e materiais, continua a ter como consequência a manutenção de deficiências na organização e no funcionamento dos serviços auditados, já assinaladas em anos transactos, como sejam:

- O processamento de lançamentos contabilísticos implica com frequência a consulta de múltipla documentação pelos operadores, procedimento que tem associado uma pesada carga administrativa pelo consumo de recursos temporais e materiais que exige e propicia falhas no controlo a exercer.
- A não integração de diversos sistemas operativos no sistema contabilístico inviabiliza uma transmissão fiável e automática dos dados provenientes dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade da Tesouraria do Estado. Como consequência, para proceder aos lançamentos contabilísticos é necessário recolher informação de múltiplas fontes com funcionamentos diferenciados, verificando-se que nem sempre é possível aos operadores conhecerem a origem dos papéis de trabalho.
- A deficiente organização de processos leva a erros de digitação e dificulta o cruzamento da informação disponível.
- A falta de regras de contabilização devidamente aprovadas para a movimentação de certas contas faz depender o registo contabilístico do conhecimento técnico de cada operador, dificultando deste modo a rotação de funções e criando situações de dependência.
- Existência significativa de registos cuja documentação de suporte não é uniformizada nem se mostra suficiente para justificar esse movimentos, devido à não inclusão de todos os itens necessários ao registo e controlo, tais como, contas a movimentar, natureza do movimento e, no caso de alterações a movimentos previamente registados, referência ao lançamento original que se pretende alterar.

Como positivo, é de salientar que o Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado foi revisto e actualizado, mas o facto da versão resultante (datada de 21 de Novembro de 2002) ser posterior ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001 e não se encontrar formalmente aprovada, impede que a mesma possa ser considerada.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a DGT entendeu formular os seguintes comentários, relativamente a estes aspectos:

> *"Apesar de todos os condicionalismos existentes na Administração Pública, a DGT tem procurado corresponder, da melhor forma possível, a esse enorme desafio, tendo perfeitamente identificados os objectivos e fins a atingir, embora consciente das dificuldades a ultrapassar.*
>
> *Efectivamente a desproporção entre tarefas e meios, cada vez mais acentuada, tem sido um grande obstáculo ao desenvolvimento da estratégia definida, situação, que se tem tentado resolver através de uma maior automatização de processos e circuitos, de que são exemplos claros as operações de pagamentos e recebimentos através da Conta Central do Tesouro e a implementação, até ao final do corrente ano, do Sistema de Contas Correntes (SCT).*
>
> *Só pela via da informatização dos procedimentos e integração dos sistemas poderá o DTCE fazer face à cada vez maior carência de meios humanos e caminhar no sentido da melhoria qualitativa contínua do seu desempenho".*

As alegações da DGT vêm reforçar a recomendação do Tribunal no sentido de que só a informatização e a integração dos sistemas de informação poderão permitir e assegurar a obtenção de informação fiável.

8.2.2 – Informação Contabilística e Aplicação Informática

A Contabilidade do Tesouro é um sistema digráfico para registo de informação sobre a movimentação de fundos públicos, através de operações realizadas na Tesouraria do Estado. O tratamento dos dados relativos à Contabilidade do Tesouro, que foram disponibilizados por via electrónica e em suporte magnético, teve por base a comparação dos ficheiros com os do ano anterior e a análise ficheiro a ficheiro, quer dos diários, quer dos restantes elementos remetidos, como sejam, os balancetes, as contas extintas e criadas, as contas do sistema de "homebanking" e os Números de Identificação Bancária (NIB´s) das contas do Tesouro. A análise desta informação, bem como dos restantes elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, permitiu observar o seguinte:

- De forma similar ao verificado nos anos anteriores, o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2001 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos da Tesouraria do Estado (TESFTE) em 21 de Fevereiro de 2002 (com 6 dias de atraso face ao determinado pelo n.º 2 do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado) foi, tal como para os restantes meses, meramente provisório e não correspondeu ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001, o que só veio a suceder em 14 de Novembro de 2002 (nove meses depois do legalmente previsto) com a emissão da TESFTE anual e definitiva.

- Nenhum período de contabilização mensal foi definitivamente encerrado antes do final do primeiro semestre do ano seguinte e só três períodos (Agosto, Setembro e Novembro) o foram antes de 9 de Outubro de 2002.

- As operações registadas nos Diários encerrados até 22 de Fevereiro de 2002 (todos excepto o Diário 04 – regista as alterações posteriores à emissão das tabelas) e na versão provisória do Diário 04 remetida na mesma data (com os primeiros 7974 movimentos) não se encontravam exclusiva e integralmente reflectidas no respectivo Balancete; veio a verificar-se que o Balancete fora previamente emitido e não continha o último movimento registado no Diário 32 e os três últimos movimentos registados no Diário 04.

- A diferença entre a movimentação registada nos Diários relativos à Contabilidade do Tesouro de 2001 que foram remetidos em Fevereiro e a movimentação reflectida no Balancete da mesma data, foi justificada pelo Instituto de Informática (entidade responsável pela gestão dos sistemas informáticos da DGT) da seguinte forma: *"a constituição dos ficheiros foi efectuada durante o dia em dois momentos diferentes, tendo havido entre estes um contínuo recolher de dados por parte dos utilizadores da aplicação do SGT. Dado que o ficheiro do balancete foi o primeiro a ser criado, qualquer movimento actualizado foi considerado na extracção da informação para os diários não se reflectindo na informação anteriormente retirada."*

  No tocante a esta situação a DGT informou, em sede de contraditório, que:

  > *"Por forma a ultrapassar o problema da incompatibilidade entre os registos dos diários e o balancete de contas alterou-se o procedimento adoptado tendo sido definido o seguinte:*
  >
  > *O encerramento mensal da contabilidade é executado no final do dia por forma a que não sejam efectuados mais movimentos contabilísticos nesse dia. Durante essa noite são criados, pelo Instituto de Informática, os ficheiros relativos aos movimentos dos diários e respectivo balancete.*
  >
  > *Os desvios detectados entre a informação constante das tabelas mensais e a movimentação registada nos diários decorriam de dois factores e que foram ultrapassados através de alterações efectuadas na própria aplicação: desintegração de movimentos*

contabilísticos para alteração das linhas de detalhe dos mesmos e a falta de um mecanismo de controlo que efectuasse a validação do diário a utilizar no registo de estornos".

- Verificou-se ainda que as contas principais desse balancete (relativas às quatro classes existentes) não correspondiam à soma das respectivas contas elementares, sendo, nomeadamente, inferiores em 23.312.612.789$00, situação que já não se veio a repetir para os balancetes das versões seguintes.

- O primeiro movimento registado no Diário 04, como relativo a Dezembro de 2001, tem o n.º 6865; de acordo com as regras de contabilização este movimento só deveria ter sido registado após a emissão da respectiva TESFTE mensal, datada de 21 de Fevereiro de 2002; acontece que o Diário 04 remetido no dia seguinte tem registado movimentos até ao n.º 7974; não parecendo verosímil que num só dia tivessem sido lançados 1009 movimentos no referido diário, esta situação configura-se como uma infracção às regras de contabilização pelo que não deveria ter ocorrido nem voltar a suceder.

  Relativamente a esta questão a DGT entendeu formular os seguintes comentários:

  "O facto de ter sido registado no diário 04 um movimento contabilístico com data-valor de um mês que ainda não se encontrava encerrado, justifica-se em virtude da selecção do diário a utilizar (04 ou 06), para o registo de estornos ser, nessa altura, efectuada pelos próprios utilizadores sem que a aplicação validasse se essa escolha estava ou não correcta.

  Refira-se que, desde o início da utilização da nova aplicação de contabilidade (SGT) têm-se verificado a introdução de novas funcionalidades em parte ligadas a mecanismos de controlo (validação das opções tomadas pelos utilizadores) as quais incluíram precisamente a questão da selecção do diário a utilizar para o registo de estornos.

  Assim, a aplicação confronta o diário que o utilizador selecciona tendo em conta a data-valor do movimento que pretende efectuar com a informação relativa a "períodos fechados" não permitindo efectuar registos no diário 04 com data-valor de meses abertos e no diário 06 para meses fechados".

- Verificaram-se falhas de numeração sequencial dos movimentos registados nos diários, tendo a DGT igualmente remetido a justificação deste facto para o Instituto de Informática, que comentou o assunto da seguinte forma: *"a numeração sequencial dos movimentos inseridos nos diários é controlada através da salvaguarda, numa tabela própria do último número atribuído a cada diário ... Ocasionalmente verificou-se que a aplicação não efectuava esse procedimento correctamente ... No início deste ano o software foi alterado por forma a eliminar este tipo de situação anómala".*

- Foi detectada a utilização de falhas sequenciais existentes no Diário 04, para posterior introdução de movimentos, na versão final da contabilidade.

  Sobre esta situação a DGT argumentou que:

  "As verdadeiras falhas sequenciais que existiam no diário 04 mantiveram-se até ao final do ano uma vez que se tratavam de anomalias da aplicação. A questão que é colocada "posterior introdução de movimentos" nada tem a ver com as referidas falhas apenas reflectem movimentos que ainda não se encontravam actualizados no momento da criação dos ficheiros mas existiam como movimentos".

  O Tribunal de Contas considera que a argumentação da DGT não justifica a falha na numeração sequencial na versão do Diário 04, remetida em Maio de 2002, entre os

movimentos n.º 12838 a n.º 12844, quando o último movimento registado era o nº 13214 (370 movimentos após a falha).

- Como já tinha ocorrido em anos anteriores, verificaram-se alterações dos registos entre a versão do Diário 04 remetida em Fevereiro de 2002 e a remetida em Maio de 2002, tendo a DGT justificado o facto porque existia *"em 2001 a possibilidade de se efectuarem desintegrações de lançamentos e consequentes alterações das linhas de detalhe, até ao momento em que se procedesse ao encerramento do mês ao qual os mesmos respeitavam. Relativamente ao diário 04 não existia essa restrição uma vez que os seus movimentos apenas são comunicados à DGO aquando do encerramento da conta e respectiva emissão da Tabela de Entradas e Saídas de Fundos da Tesouraria do Estado anual, tornando-se apenas definitivos nessa data"*. O Instituto de Informática em relação a esta temática acrescentou que *"Deixou de ser possível efectuar desintegrações a partir de 15-04-2002"*.

- Verificaram-se desvios entre a informação constante das tabelas mensais e a movimentação registada nos Diários que, pelas regras de contabilização, devem ser considerados para efeito dessas tabelas, ou seja, todos os diários à excepção do que regista os saldos transitados do ano anterior e o que regista as alterações posteriores à emissão das tabelas (diário 04).

- Sobre o procedimento adoptado na elaboração das tabelas emitidas para cada período de contabilização, a DGT confirmou que *"Os movimentos relativos ao diário 90 – Saldos Iniciais nunca são incluídos nas tabelas uma vez que as mesmas reflectem exclusivamente os movimentos ocorridos durante o exercício…Os movimentos do diário 04 são registados após a emissão da tabela… pelo que não são nela incluídos"*.

  Sobre o facto de existirem movimentos parcial ou integralmente não reflectidos na Tabela de Entrada e Saída de Fundos do respectivo mês, a DGT afirmou que*: "O motivo que justificou a situação em relação ao movimento n.º 3 do diário 08 é mais ou menos igual à do presente caso: entre o momento de emissão da tabela (processamento) e o momento em que fechou o mês o utilizador actualizou esse registo"*.

Deste conjunto de observações e da análise complementar sobre a fiabilidade e tempestividade dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2001 que será apresentada no ponto seguinte, é possível concluir que continua a existir um conjunto significativo de deficiências por resolver, com consequências negativas na qualidade da informação, em parte devido ao registo manual das operações contabilísticas. Verifica-se ainda que a aplicação informática para a contabilidade voltou a admitir distorções às regras de contabilização existentes.

No entanto, é de referir como facto positivo que a partir da contabilização relativa a Janeiro de 2002 o registo das operações de pagamentos e recebimentos realizados pela Conta Única de Liquidação do Tesouro no Banco de Portugal passou a ser automático, devido à integração do Sistema de Gestão do Tesouro com o Sistema Compensação do Tesouro, Sistema de Pagamento de Grandes Transacções e Movimento de Operações Escriturais, processo que deu origem à criação de um novo diário.

Relativamente a esta situação, a DGT, no exercício do contraditório, refere que:

> *"Com a automatização no início de 2002 das operações de pagamentos e recebimentos através da CUL foi dado um passo decisivo na resolução de muitos dos problemas relativos à ocorrência de erros materiais resultantes da excessiva intervenção humana e, por outro lado, com a integração dos vários sistemas resolveram-se as causas que originavam divergências entre os extractos das contas do homebanking e os correspondentes da contabilidade"*.

Apesar da introdução da automatização referida ter tido lugar antes do encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001, este processo só teve aplicação efectiva a partir da Contabilidade de 2002 pelo

que, para já, o Tribunal de Contas, apenas pode dizer que em termos de concepção foram acolhidas as recomendações feitas em anteriores pareceres no sentido de simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações. O Tribunal não deixará de acompanhar esta situação em próximas acções.

8.2.3 – Fiabilidade e Tempestividade da Informação

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para realizar uma avaliação positiva, não apenas do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado (Contabilidade do Tesouro) mas também, numa perspectiva mais abrangente, do modelo de contabilização e controlo utilizado para apuramento da Receita Orçamental e das Operações de Tesouraria a registar na Conta Geral do Estado.

No caso da Contabilidade do Tesouro, o cumprimento da referida condição é também indissociável de uma avaliação que caracterize o actual Regime da Tesouraria do Estado como implementado, devido, em primeira instância, ao determinado no respectivo artigo 42.º.

De acordo com o artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, a DGT deve enviar à Direcção-Geral do Orçamento (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.

A importância que o Tribunal de Contas atribui a esta norma tem sido patente nos últimos pareceres sobre a CGE, nos quais se tem vindo a chamar a atenção da DGT para a intempestividade verificada no registo da informação e, por consequência, no controlo exercido sobre a mesma, associada à falta de fiabilidade patente na dimensão das alterações que é necessário efectuar depois de concluídos os prazos legalmente determinados para o encerramento de cada período de contabilização.

Mais uma vez se refere que não é o modelo de contabilização do Tesouro que está em causa, mas as restrições operativas verificadas na aplicação do mesmo, nomeadamente, as resultantes da forma insuficiente como se tem processado a necessária interacção entre as entidades envolvidas na obtenção do produto final; por isso, a qualidade da informação prestada pela Contabilidade do Tesouro será sempre reflexo da capacidade dos sistemas operativos (incluindo os da própria DGT) que realizam as operações a registar, em transmitir os respectivos dados de forma fiável e tempestiva.

Como consequência desta situação, que se pode observar no quadro seguinte, a norma constante do artigo 42.º do RTE não foi cumprida para a informação relativa ao ano de 2001. Verificaram-se atrasos no fecho de todos os meses, com flutuações significativas compreendidas entre 45 (Setembro) e 92 (Janeiro) dias de atraso, não considerando o caso especial de Dezembro.

Quadro VIII.1 – Dias de atraso do fecho contabilístico

Meses	Data do fecho contabilístico	Dias de Atraso
Janeiro	18-05-2001	92
Fevereiro	25-05-2001	71
Março	29-06-2001	75
Abril	26-07-2001	72
Maio	07-08-2001	53
Junho	04-09-2001	51
Julho	01-10-2001	47
Agosto	08-11-2001	54
Setembro	29-11-2001	45
Outubro	14-01-2002	60
Novembro	08-02-2002	55
Dezembro	21-02-2002	6

Os dados constantes deste quadro evidenciam claramente o atraso da contabilidade devido às deficiências de registo e controlo que têm vindo a ser assinaladas.

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 continuam a decorrer da inadequação do modelo de contabilização utilizado para apuramento da Receita Orçamental e das Operações de Tesouraria a registar na Conta Geral do Estado, nomeadamente, porque a DGO, ao contrário do que sucede para a Contabilidade do Tesouro, não determina prazos para cada período de contabilização (mensal) que impliquem a prestação de informação completa e coerente por todas as entidades envolvidas, nem procede ao apuramento autónomo das alterações posteriormente efectuadas.

Note-se que em comparação com o ano de 2000, até se verifica uma diminuição generalizada dos dias de atraso, da qual resultou, não tendo em consideração o mês de Dezembro, uma diminuição do prazo médio de atraso de 80 dias em 2000 para 61 dias em 2001. Porém, esta teve como contrapartida o aumento de registos no Diário 04 constatando-se que quanto mais cedo forem encerradas as tabelas mensais, maior número de alterações à informação constante das mesmas é necessário efectuar.

Deve ter-se presente que o encerramento de um período de contabilização (e a emissão da respectiva tabela) sem a informação original ter sido totalmente registada e a sua coerência validada, subverte o resultado do processo de avaliação sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada nesse período, ao distorcer a dimensão do atraso desse encerramento (uma vez que este é artificial porque extemporâneo) e do valor das alterações (por parte da movimentação corresponder a informação original registada de forma indevida e desfasada face às regras vigentes).

Como já foi previamente referido, o Diário 04 aumentou significativamente de 2000 para 2001, em termos de linhas de informação, como se pode observar no quadro seguinte (baseado nas versões definitivas da contabilidade dos respectivos anos), distinguindo os registos efectuados após o encerramento das Tabelas Mensais de Entrada e Saídas de Fundos da Tesouraria do Estado, ou seja, no

Diário 04 e no Diário 02 (este apenas movimentado para o ano de 2000). A análise dos dados permite concluir que, não considerando o efeito dos registos cujo descritivo seja "Arredondamento-Euro" (uma vez que resultam de uma situação excepcional relativa à existência de operações realizadas numa moeda e registadas noutra), o número total diminuiu 0,8%, mas os relativos ao Diário 04 aumentaram 85,77%, passando de 7,3% para 13,7% desse total.

Quadro VIII.2 – Linhas de informação por descritivo

Descritivo	2000		2001	
	Diários 04 e 02	Total	Diário 04	Total
Arredondamento-Euro	8.550	8.986	11.273	12.321
Restantes descritivos	10.735	146.288	19.943	145.167
Total	**19.285**	**155.274**	**31.216**	**157.488**

Tendo sido analisadas as dez linhas de informação com maior valor positivo e as dez linhas com maior valor negativo dos movimentos dos diários que registam correcções pode-se concluir que existe uma falta de conciliação e validação regular dos saldos, já que as correcções são efectuadas em data muito posterior à data em que se efectuaram os registos a corrigir, bem como falta de percepção sobre a dimensão dos valores registados, existindo situações em que se registam valores mil vezes superiores ao correcto e que deveriam ser detectadas pelo menos até ao fecho (provisório) do respectivo período de contabilização quando a dimensão dos erros se reflecte em saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas, sobretudo se forem afectadas contas dos principais níveis.

8.2.4 – Prossecução do Principio da Unidade de Tesouraria

Uma das medidas definidas no Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, para efeito da concretização do princípio da unidade de tesouraria, é a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos passarem a dispor de contas abertas na DGT através das quais se promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde sejam mantidos depositados os respectivos excedentes e disponibilidades de tesouraria (conforme determina o n.º 2 do artigo 2.º daquele regime, na redacção introduzida pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril).

Por sua vez, a DGT pode efectuar operações próprias dos bancos, cabendo-lhe assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência, aos serviços e fundos autónomos (artigos 1.º e 2.º do mesmo regime).

Na sequência da entrada em vigor daquele regime e com o fim de tornar mais eficaz e plena a sua implementação, e por conseguinte da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, foram introduzidas algumas medidas legislativas, que se analisam seguidamente.

- O objectivo de captação de fundos dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) para a esfera do Tesouro tem um prazo, determinado no n.º 3 do artigo 50.º do RTE, segundo o qual a obrigatoriedade da transferência de todos os excedentes e disponibilidades de todos os SFA para a Tesouraria do Estado deve estar garantida a partir do início do exercício orçamental de 2002 (início do 3.º ano económico posterior ao da entrada em vigor do RTE).

Até essa data, previa-se a existência de um regime de transição gradual daqueles fundos públicos para a DGT, estabelecido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.

Este diploma definiu regras e procedimentos com vista à adaptação e aperfeiçoamento dos modelos de gestão dos fundos e serviços autónomos, de modo a cumprir-se a exigência da concentração das aplicações financeiras dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos SFA na Tesouraria do Estado.

O n.º 3 desse diploma estabelecia o modo como seria efectuada a transferência gradual a que se aludiu, dispondo que até ao final do ano de 2000 deveria ser, no mínimo, de 30% do total verificado no último dia do ano, e até ao final de 2001, no mínimo 60% desse total.

- Neste contexto, refira-se que o n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado para 2002 (Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), relativo à unidade de tesouraria, determina que todas as transferências provenientes do Orçamento do Estado para os SFA só podem ser movimentadas a partir de conta aberta junto da DGT titulada pelo respectivo organismo.

- O n.º 2 desse artigo dispõe que até 31 de Março de 2002, todos os fundos e serviços autónomos deverão enviar à DGT o plano financeiro de modo a verificar-se do cumprimento do n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000 a que já se fez alusão.

- O diploma de execução orçamental para 2002, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, por seu turno, no n.º 3 do artigo 43.º, relativo às "Medidas para o controlo da despesa pública e salvaguarda dos objectivos de consolidação orçamental" – sua epígrafe – também contém uma norma quanto ao reforço do regime da unidade de tesouraria.

  Nos termos dessa disposição, os juros que tenham sido auferidos em instituições financeiras pela utilização de todas as verbas que, por motivos imputáveis aos serviços não tenham sido depositadas nos cofres do Tesouro no ano de 2001, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, constituem receita geral do Estado. Segundo a mesma disposição, esses juros devem ser entregues nos 30 dias subsequentes à publicação daquele diploma. Esta norma determina assim uma penalização dos serviços que beneficiem do incumprimento das regras estabelecidas na citada Resolução, sobre esta matéria.

- De salientar, também, a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, que vem clarificar e reafirmar alguns aspectos do RTE, relativamente à obrigatoriedade de os SFA manterem aplicados junto da DGT os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

  Ao mesmo tempo, clarifica e revê regras e procedimentos previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, referentes ao ajustamento da gestão da tesouraria dos serviços e fundos autónomos ao modelo de centralização da tesouraria da administração central.

  O n.º 1 daquele diploma estabelece uma data limite para a transferência da totalidade das aplicações financeiras dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos SFA para a DGT e que é o dia 30 de Setembro de 2002, determinando o n.º 2 que os mesmos devam ser aí mantidos com carácter de continuidade em aplicações financeiras disponibilizadas pelo Tesouro, nomeadamente através de certificados especiais de dívida a emitir pelo IGCP.

  O n.º 3 desta Resolução vem esclarecer o âmbito da sua aplicação, determinando que as normas constantes do n.º 1 e do n.º 2 se aplicam às entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (artigos 23.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). Esta clarificação é

importante porque se verifica que grande parte dos serviços não tem cumprido o regime contido nestes diplomas.

Sobre os serviços e fundos autónomos a que se aplica o mencionado regime refira-se que:

- ◊ O RTE determinava que devem ter contas abertas na DGT, onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades, os serviços e fundos autónomos de carácter administrativo ou empresarial (artigo 2.º, n.º 2).
- ◊ A Resolução n.º 45/2000, quanto ao seu âmbito de aplicação, determinava no n.º 3 a aplicação a todos os serviços e fundos autónomos abrangidos pelo regime da tesouraria do Estado, ou seja, aos de carácter administrativo e empresarial a que alude o RTE.
- ◊ Com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, as dúvidas sobre a aplicabilidade do regime em questão, relativamente a certas entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 558/99, deixam de fazer sentido, dado que aquele diploma clarifica essas situações, determinando que também lhes é aplicável o regime da tesouraria do Estado e as disposições contidas na Resolução n.º 45/2000.
- ◊ O n.º 5 deste diploma dispõe que a DGT e a DGO devem promover as medidas adequadas à execução do n.º 3 do artigo 43.º do Decreto de execução orçamental para 2002, que já se analisou.

- ♦ De assinalar também, neste âmbito, que a DGT é o organismo privilegiado a quem incumbe o financiamento dos serviços e fundos autónomos, nas situações em que lhes é permitido o recurso ao crédito, de acordo com o que veio expressamente determinar a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

  O n.º 4 do artigo 23.º dessa Lei dispõe que estes serviços recorrerão prioritariamente ao Tesouro, nos casos legalmente previstos (n.º 2 e n.º 3 da mesma norma que indicam quais as situações de permissão do recurso ao crédito por parte dos SFA).

Com o objectivo de aferir o grau de implementação do RTE, neste caso, relativamente à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, apresentam-se de seguida os resultados da análise efectuada aos dados disponibilizados pela DGT nos quadros designados por "Evolução da situação relativa aos SFA" (resumo global) e "Listagem SFA – situação em 31/12/2001" (relação discriminativa por SFA):

- ♦ Foram remetidas ao Tribunal duas versões dos referidos quadros, a primeira datada de 14 de Novembro de 2002, entregue na sequência de prévia solicitação dos serviços do Tribunal no decurso da auditoria à DGT, e a segunda enviada em 4 de Março de 2003, para actualização e correcção dos dados da primeira versão, na sequência de esclarecimentos solicitados sobre a mesma.
- ♦ Segundo os dados, o número de SFA clientes do Tesouro passou de 55, no final de 2000, para 245, no final de 2001. Por sua vez, o número de contas abertas no Tesouro por estes clientes passou de 104 para 416.
- ♦ Verificou-se no entanto que, segundo os dados da DGT, o aumento considerável de contas abertas no Tesouro não significou que os serviços em causa tivessem transferido os seus excedentes e disponibilidades para essas contas, nos termos determinados pela Resolução n.º 45/2000.

- De facto, num universo de 443 entidades consideradas pela DGT, 31 não enviaram informação, e relativamente às restantes 412 entidades, 347 entidades não tinham valores depositados no Tesouro, 43 tinham depósitos inferiores a 60% dos respectivos totais e apenas 22 tinham depositado um valor superior a 60%, o que significa que só 5% das entidades cumpriram o disposto na Resolução acima referida.

  Mesmo tendo apenas em consideração o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atinge somente 53%.

  No apuramento deste último indicador foi excluído o valor dos saldos das contas à ordem do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) porque, no essencial, corresponde a Dívida Pública (incluindo as aplicações em CEDIC dos SFA) e não a excedentes e disponibilidades de tesouraria daquela entidade.

- Perante estes dados, deve ainda ter-se em conta que da interpretação estrita do disposto na Resolução n.º 45/2000 se conclui ser mais relevante existir um número elevado de entidades a cumprirem as regras aí estabelecidas, nomeadamente a que determina que devem ser depositados na DGT os excedentes e disponibilidades de tesouraria, do que a situação financeira global, mais importante para o objectivo de optimizar a gestão dos fundos públicos.

- Nestas circunstâncias, não pode deixar de ser assinalado que as seis entidades com depósitos superiores a vinte milhões de contos representam 70% dos valores depositados no Tesouro e 37% do montante total de excedentes e disponibilidades dos SFA em 31 de Dezembro de 2001.

  Instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a DGT entendeu manifestar a seguinte posição:

> *"Relativamente à centralização de fundos no Tesouro, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros no 45/2000, de 2 de Junho, refira-se que os Serviços e Fundos Autónomos foram devidamente alertados para a necessidade de cumprirem a citada Resolução, tendo a DGT enviado ofícios em conformidade, desde a publicação do DL 191/99, de 5 de Junho. O não cumprimento da mesma dependeu única e simplesmente de decisão interna dos próprios Organismos, parecendo que competirá aos serviços fiscalizadores o apuramento das causas reais e responsabilidades pelo não cumprimento da RCM.*
>
> *Inúmeras razões foram apontadas para justificar a não abertura de conta e/ou transferência de disponibilidades e, embora a DGT ainda não esteja em condições de oferecer todos os serviços bancários possíveis, o que é certo é que foram sempre apresentadas alternativas e soluções para que os objectivos fossem cumpridos".*

  Independentemente da acção dos serviços fiscalizadores, é de realçar que o princípio da "Unidade da Tesouraria do Estado" foi assumido pelo Ministério das Finanças [1] *"... não como uma imposição legal contra a opção natural dos gestores do sector público administrativo, mas sim como o objectivo concreto a atingir e a preservar*".

  Assim sendo, a situação de incumprimento generalizado, no final de 2001, face ao determinado no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, deverá ser ultrapassada pela prestação de um serviço em condições de eficiência conforme o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE, por exemplo, generalizando o acesso à aplicação local do Sistema de Homebanking, para eliminar dificuldades operativas associadas à mera disponibilização do serviço a nível central.

[1] In "A Administração Financeira do Estado – A Reforma do Tesouro Público", edição de 1999

Dependendo o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado no que respeita à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, do cumprimento pelas referidas entidades do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, a DGT, deve exercer as funções que lhe competem nesta sede para assegurar a execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no final de 2001.

- O processo de apuramento e validação dos dados relativos à prossecução do princípio da unidade de tesouraria também não se mostrou fiável nem tempestivo, revelando deficiências similares às que vêm sendo assinaladas no âmbito da Contabilidade do Tesouro.

  A primeira versão só foi disponibilizada a pedido da equipa de auditoria e, apesar de só ter sido extraída no mesmo dia do encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001, revelou a existência de entidades que ainda não tinham remetido a informação, erros na transcrição dos valores, totais divergentes da soma das respectivas parcelas e a inclusão no quadro resumo de um valor imputado aos gestores de fundos comunitários (que não deveria ser considerado) mas apenas nos valores depositados na DGT e não nos montantes globais (que também incluíam os depósitos no Tesouro).

  A segunda versão foi remetida como consequência da falta de fiabilidade detectada na primeira versão e, para além da eliminação de parte dos erros, apresentou a actualização de valores que (excluídos os dados relativos ao IGCP pelo motivo previamente indicado) se encontra reflectida no quadro seguinte.

(Unidade: Milhão de Contos)

Descritivo	Total	Na DGT	Cumprimento da RCM
Valor da Listagem dos SFA entregue em 14 de Novembro de 2002	732,64	343,41	46,87 %
Valor da Listagem dos SFA remetida em 4 de Março de 2003	768,38	406,90	52,96 %
Diferencial verificado nos valores da primeira para a segunda Listagem	35,74	63,49	-

A alteração de valores reportados ao final de 2001, entre a versão apresentada quase um ano depois e a remetida decorridos quinze meses, não pode deixar de ser considerada como significativa e preocupante sobretudo no caso dos valores depositados na DGT (com um acréscimo de 18,5%) quando se verifica ter ficado a dever-se à variação dos saldos das contas à ordem integradas no Sistema de Homebanking, supostamente o sistema operativo mais avançado da DGT.

Para esta preocupação concorre ainda a detecção de desvios muito significativos entre o valor de saldos constantes da listagem e referidos pela DGT como extraídos do referido sistema operativo e o valor dos saldos contabilísticos das correspondentes contas; o caso mais paradigmático é precisamente o do IGCP que na listagem apresenta um saldo à ordem quase dez vezes superior ao registado na Contabilidade do Tesouro.

Sobre esta questão, a DGT sustenta que:

> *"Relativamente ao sistema de homebanking, apesar de inquestionavelmente ser o sistema operativo mais avançado da DGT, não deixa de apresentar naturalmente algumas deficiências, as quais têm vindo a ser corrigidas e aperfeiçoadas dentro das possibilidades e restrições existentes.*
>
> *Por último, quanto à conta do IGCP, esta não pertence às contas do homebanking, pelo que não é exemplo significativo da operacionalidade do sistema.*

Refira-se ainda que o homebanking se encontra organizado por datas de movimento, enquanto a contabilidade do Tesouro está organizada por data-valor da operação, o que implica harmonização interna entre os dois extractos".

Os comentários da DGT não justificam a variação dos saldos das contas integradas no sistema de homebanking, uma vez que se a informação tivesse sido prestada por data de movimento, não deveria ter sido alterada da primeira para a segunda versão. A informação relativa à conta do IGCP foi incluída na listagem dos saldos das contas à ordem no Tesouro que, segundo a própria DGT, foram extraídos do referido sistema.

8.3 – Análise de Contas e Operações Seleccionadas

Na Contabilidade do Tesouro de 2001 verificou-se a movimentação de 3461 contas elementares. A selecção das contas e operações sujeitas a análise foi realizada de modo a obter-se uma amostragem dos registos, tendo esta selecção revelado, para a Contabilidade do Tesouro para o ano de 2001, falta de controlo tempestivo sobre as operações efectuadas, condicionando a fiabilidade do respectivo sistema de registo a um nível que tem de continuar a considerar-se como insuficiente. Esta conclusão de carácter genérico vai ser complementada pelas observações mais relevantes que resultaram da análise específica das referidas contas e operações.

8.3.1 – Contas de Disponibilidades

Centralizadoras e Recebedoras

As contas bancárias recebedoras e centralizadoras que deveriam ter sido desactivadas em 1997 e 1999, respectivamente, por terem deixado de fazer parte do circuito de centralização de fundos na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, continuaram a apresentar movimentos nos anos seguintes, tendo no entanto finalizado o ano de 2001 com saldo nulo, devido às operações que a DGT efectuou para as regularizar:

- Contas recebedoras de IVA - Em 2001 foi solicitado às Instituições de Crédito que transferissem os saldos das contas bancárias recebedoras de IVA para a conta do Tesouro no Banco de Portugal. Verificando-se a realização de transferências por valores divergentes dos saldos contabilísticos e não tendo a DGT ainda obtido esclarecimento sobre o motivo desses desvios, estes foram transferidos para contas de valores a regularizar.
- Contas recebedoras e centralizadoras de IR - A DGT decidiu encerrar estas contas, uma vez que deixaram de ser movimentadas há vários anos, tendo procedido à transferência dos respectivos saldos (devedores ou credores) para a conta designada por *"Conta especial para liquidação e encerramento de contas de Operações de Tesouraria sem movimento"*

Recebedoras das Tesourarias de Finanças

Da análise da lista extensiva destas contas verificou-se que as respeitantes ao BPI e BPSM apresentavam saldo final nulo, ao contrário da generalidade das restantes. Esta situação ficou a dever-se ao facto de ter sido determinado o fim da utilização destas contas. Verificaram-se algumas excepções a este facto, sendo de salientar a conta relativa à conta bancária no BPI recebedora dos

fundos depositados pela 2.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa, que deixou de ter movimento desde Maio de 2001 (substituída pela conta bancária no BPN), tendo o operador continuado a registar movimentos até Dezembro.

O tratamento e análise dos dados constantes do ficheiro informático remetido pela DGT, com a discriminação das contas extintas em 2001, por motivo de extinção e por despacho autorizador, permite concluir que a maioria dessas extinções foi devida ao fecho de contas bancárias em escudos (substituídas por contas bancárias em euros), como se pode observar no quadro seguinte.

Quadro VIII.3 – Motivo de Extinção da Conta

Motivo	Quantidade
Fecho de conta bancária em escudos junto da instituição bancária	264
Encerramento de contas de regularização de contas bancárias em escudos	181
Encerramento derivado do objecto pelo qual foram criadas se ter esgotado	67
Fecho de conta bancária junto da instituição bancária	56
Outros (inferior a 50 registos)	29
Total	**597**

Em francos suíços no Banco Comercial Português em Londres

A conta relativa à movimentação na conta bancária, em francos suíços, da DGT na sucursal de Londres do Banco Comercial Português foi analisada por apresentar um saldo credor (12.663.600$00) na versão da Contabilidade do Tesouro de Maio de 2002, ou seja, contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades, situação que veio a ser regularizada com a passagem do saldo final a devedor, pelo registo da valorização cambial da referida moeda que só foi processado a débito, em 15/07/02, com data-valor reportada a 28/12/01, no valor de 26.471.829$00.

Pese embora o ponto 1.6 das Instruções vigentes na DGT sobre a Caixa em Moeda Estrangeira determinar o apuramento mensal das diferenças cambiais, a prática que vem sendo seguida desde 1994 e que também foi aplicada em 2001, consiste em só efectuar o apuramento anual dessas diferenças.

O apuramento das diferenças de câmbio afectas às contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira relativas a 2001 foi efectuado através da conversão, para escudos, dos saldos constantes dos respectivos extractos bancários (em divisas) seguida da determinação dos desvios face aos saldos contabilísticos correspondentes (entre os quais o saldo da conta seleccionada); como resultado foi apurado um saldo favorável ao Tesouro, no valor de 81.731.126$00.

Atendendo a que nas Instruções previamente referidas se estabelece que as diferenças cambiais favoráveis devem ser posteriormente transferidas para Receita Orçamental, foi solicitado esclarecimento sobre a razão da não transferência para Receita de Estado, do saldo final da conta "Diferenças de Câmbio", no montante de 419.238.571$00.

Em resposta, a DGT refere o seguinte:

> *"A DGT titula algumas contas bancárias que, devido à variação cambial, tem originado fortes oscilações na paridade entre a moeda nacional e a moeda da conta, designadamente as contas no Banco Internacional de S. Tomé e Príncipe e as contas abertas no Banco Popular de Angola.*

Relativamente às contas abertas na RPA, a respectiva conciliação de valores está por se fazer há vários anos, dado que não tem sido possível à DGT obter os extractos das mesmas, apesar das inúmeras insistências feitas junto das entidades angolanas.

Tendo como objectivo acautelar essas situações cambiais desfavoráveis, procedeu-se no exercício orçamental de 2001 à criação da conta "Provisões para riscos e encargos", à qual são anualmente afectas 20% das diferenças de câmbio, quando positivas, até ao limite das necessidades previsionais.

Essa conta no final do exercício de 2001 evidencia um saldo de 16,3 mil contos, ainda insuficiente para cobrir a situação desfavorável das contas acima referidas.

O motivo da não transferência para receita orçamental, em 2001, do saldo da conta "Diferenças de câmbio", prende-se com os factores descritos".

Caixas relativas a Tesourarias de Finanças

Verificou-se que algumas destas contas deixaram de ter qualquer saldo no final do ano, tendo-se apurado que tal facto foi devido à aplicação de instruções da DGCI para que o fundo de maneio (em escudos) fosse depositado em 31 de Dezembro de 2001, uma vez que este fundo passaria a ser de dois mil euros, de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2002. No entanto, algumas contas de tesourarias apresentavam saldo no final do ano, porque o respectivo fundo de maneio (em escudos) só foi depositado em 2002.

No balancete da Contabilidade do Tesouro relativo à versão de Maio de 2002, foi detectada a existência de quatro contas correspondentes a tesourarias de finanças que apresentavam saldo final credor, situação que foi reproduzida no quadro seguinte:

Quadro VIII.4 – Resumo da movimentação efectuada até Maio de 2002 das contas com saldo final credor

(Unidade: Escudos)

Designação	Inicial Devedor	Inicial Credor	Débito	Crédito	Final Devedor	Final Credor
TESOURARIA DE MONCHIQUE	5.863.440		540.155.357	546.129.748		110.951
13ª TESOURARIA DE LISBOA	516.454.803		16.587.226.868	17.105.150.293		1.468.622
5ª TESOURARIA DE LISBOA	610.836.581		31.094.320.753	31.714.768.568		9.611.234
TESOURARIA DE PONTE DE SÔR	18.036.616		1.478.830.698	1.514.571.722		17.704.408

Como na versão definitiva da contabilidade esta situação já não se verifica, foi analisada a documentação de suporte das alterações entretanto registadas, podendo referir-se o seguinte:

- Os depósitos efectuados em Junho de 2001 na conta bancária recebedora dos fundos arrecadados pela Tesouraria de Monchique, foram registados incorrectamente, devido a lapso na informação remetida pela tesouraria. Esta situação veio a ser alterada posteriormente por um valor incorrecto, por erro de lançamento, tendo sido necessário registar outra correcção. Verificou-se ainda que para o mesmo período, Junho de 2001, a informação da tesouraria sobre a discriminação das entradas de fundos também se encontrava errada sendo necessário corrigi-la. Estas alterações foram efectuadas em Junho de 2002 (um ano depois do período a que respeitam), tal como um estorno relativo a Agosto de 2001, por só então ter sido detectada a

falta de 172.684$00 no valor da cobrança, apesar do valor depositado já ter sido previamente alterado.

- Os depósitos efectuados em Março de 2001, na conta bancária recebedora dos fundos arrecadados pela 13.ª Tesouraria de Lisboa, foram registados incorrectamente, devido a lapso na informação remetida pela tesouraria. Esta situação só veio a ser alterada por um lançamento que se verificou posteriormente ter sido registado na conta bancária do BPSM já desactivada, quando devia ter sido registada na conta bancária no BCP. Verificou-se uma situação similar à descrita para o valor dos depósitos efectuados em Outubro de 2001.
- Também foram registados incorrectamente os valores depositados em diversos meses de 2001, pela 5.ª Tesouraria de Lisboa, tendo a situação sido corrigida apenas em Julho de 2002, porque só então foi realizada a conciliação desses depósitos.
- Tal como nos restantes casos, também os valores depositados pela Tesouraria de Ponte de Sôr em Setembro e Dezembro de 2001 foram incorrectamente registados devido a lapsos na informação remetida por essa tesouraria e só foram corrigidos em data posterior a Maio de 2002.

Cheques de Homebanking

A análise do balancete da Contabilidade do Tesouro relativo à versão do Diário 04 remetida em Maio de 2002 permitiu detectar que esta conta apresentava saldo final contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades, ou seja, credor, no valor de 833.484$00, situação que se manteve na versão definitiva da contabilidade de 2001, mas apenas pelo montante de 832.000$00, tendo a DGT afirmado o seguinte em relação a este saldo final:

> *"Foi lançado indevidamente na conta dos cheques de homebanking em vez da 016201-cheques IVA. Foi regularizado em Janeiro/02".*

A referência a Janeiro de 2002 como data de regularização apenas significa a data-valor a considerar, uma vez que a Contabilidade do Tesouro de 2001 foi encerrada em 14 de Novembro de 2002 sem que a referida regularização tivesse sido processada.

Correios de Portugal (CTT) como entidade colaboradora na cobrança

A análise do balancete da Contabilidade do Tesouro relativo à versão do Diário 04 remetida em Maio de 2002 permitiu detectar que esta conta apresentava saldo final contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades, ou seja, credor, no valor de 48.390.221.828$00; para este facto, a justificação apresentada pela DGT foi a seguinte:

> *"A conta apresenta no início e no fim de cada mês, saldo devedor.*
> *A alteração para saldo credor, no correr dos meses, deve-se ao facto do NEO efectuar a contabilização das entradas no BP, diariamente, e o NCT proceder à contabilização do valor global dos movimentos reflectidos no ficheiro de extractos, enviados ao SCE pelos CTT, através de um único lançamento no fim de cada mês.*
> *O saldo devedor de cada mês corresponde ao último movimento ocorrido no ficheiro de extractos, a transferir para o BP no 1º dia útil do mês seguinte".*

Em sede de contraditório a DGT veio acrescentar que:

> *"A situação apresentada, relativa à contabilização agregada dos valores mensais do ficheiro de extractos, irá manter-se durante os anos de 2002 e 2003.*
>
> *Prevê-se que para 2004 comece o desenvolvimento do novo SCE, onde está prevista a ligação directa do Sistema de Cobranças do Estado ao sistema de contabilidade, nomeadamente no que concerne aos valores enviados diariamente, pelas várias entidades, nos ficheiros de extractos transmitidos".*

O procedimento descrito só justifica a existência de um saldo final credor três meses depois da emissão da tabela de Dezembro de 2001 se, mais uma vez, as referências cronológicas se resumirem à data-valor, uma vez que o saldo desta conta só passa a devedor (e no valor de 16.408.606.898$00) se for considerada a versão do Diário 04 remetida em 9 de Outubro de 2002.

Esta passagem de saldo credor a devedor resultou da imputação de 23 registos relativos a movimentos de regularização e estorno (por exclusão dos referentes a arredondamentos na conversão de euros para escudos) que foram efectuados no Diário 04, entre Maio e Outubro de 2002, por contrapartida da conta de valores a regularizar referentes a esta entidade.

As alterações foram efectuadas com o intuito de actualizar a Contabilidade do Tesouro de 2001, na sequência da conciliação dos valores constantes dos ficheiros de cobranças e de extractos remetidos por esta entidade.

É de referir que os valores dos ficheiros de extractos são registados nas contas de disponibilidades afectas às entidades colaboradoras na cobrança de receitas públicas (as contas dos CTT e da SIBS e ainda as contas bancárias recebedoras por DUC), por contrapartida da conta de terceiros relativa a "DUC cobrados pelas entidades colaboradoras". Os montantes referentes ao ficheiro de cobranças afectam as importâncias que devem ser imputadas à Receita do Estado, por tipo de imposto.

De salientar que a data fixada entre a DGT e a DGCI, para pesquisa da informação relativa aos DUC cobrados em 2001, foi o dia 26/4/02, data a partir da qual a DGT procedeu ao apuramento dos desvios verificados entre os dados obtidos nessa data e os já contabilizados como DUC.

Foi como consequência das conciliações efectuadas pelo NCT, nas contas de disponibilidades e na conta de terceiros relativa a "DUC cobrados pelas entidades colaboradoras", que surgiu a necessidade de serem efectuadas as alterações previamente referidas.

8.3.2 – Contas de Terceiros

8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos

Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

Em 2001 foram realizadas operações, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, para antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia a diferentes entidades.

O quadro seguinte evidencia as antecipações que transitaram de 2000 para 2001 por regularizar (Saldo Inicial), o movimento em 2001 (Débito – corresponde às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias em 2001, Crédito – corresponde às regularizadas durante o ano) e as que transitaram para 2002 (Saldo Final).

Quadro VIII.5 – Movimentação das contas de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(Unidade: Escudos)

Entidade	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
ANSL	800.000.000	0	800.000.000	
DGDR	55.000.000.000	54.700.000.000	0	109.700.000.000
INGA		63.645.000.000	63.645.000.000	
IEP		1.200.000.000	1.200.000.000	
IFADAP		41.264.999.999	0	41.264.999.999
DGDRural-LEADER		1.534.701.848	0	1.534.701.848
IAPMEI		65.000.000.000	0	65.000.000.000
Total	**55.800.000.000**	**227.344.701.847**	**65.645.000.000**	**217.499.701.847**

Verifica-se que o montante total das antecipações efectuadas ao abrigo da alínea c), em 2001, foi superior a 227,3 milhões de contos, 71,5% dos quais se encontram por regularizar no final do ano.

Tendo presente a análise efectuada no ano de 2000 sobre esta matéria, verifica-se que em 2001 houve um aumento dos pedidos de antecipações de fundos, por diversas entidades, que se traduziu na abertura de um número muito maior de contas na DGT com esse objectivo, acompanhado de um significativo aumento nos valores antecipados.

O incremento nos pedidos de antecipação de fundos explica-se pelo facto de o enquadramento legal ao abrigo do qual as operações analisadas foram autorizadas ter por base não só a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º, e o disposto no n.º 2 do artigo 31.º (dependendo da existência de disponibilidades na tesouraria) do RTE, para além da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, mas também outras disposições legais.

Neste contexto, é de referir o artigo 64.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento para 2001), além do artigo 64.º-A aditado a este diploma pelo 2.º Orçamento Rectificativo de 2001 - Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro (a Lei do Orçamento para 2000 já continha, também ela, disposições sobre esta matéria das antecipações de fundos).

As normas constantes do citado artigo 64.º respeitavam à antecipação de fundos dos quadros comunitários, estabelecendo no n.º 1 um prazo excepcional para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do QCA II e o início do QCA III cujo limite é o final do exercício orçamental de 2003.

O n.º 2 do artigo 64.º, por sua vez, estabelecia determinados limites ou plafonds de valores a antecipar que não podiam ser excedidos, relativamente a programas co-financiados pelo FEDER e pelo FEOGA.

O artigo 64.º-A, respeitava à "Antecipação de Fundos dos Sistemas de Incentivos à Actividade Económica", (epígrafe), estabelecendo que, para garantir o pagamento dos apoios financeiros no âmbito específico dos sistemas de incentivos à actividade económica, podem os organismos responsáveis pela sua gestão realizar operações específicas do Tesouro, até um valor máximo de 80

milhões de contos, sendo a regularização das respectivas antecipações de fundos comunitários efectuada de acordo com o ritmo de reembolso da União Europeia.
Aos montantes estabelecidos no artigo 64.º acrescem, com o aditamento do artigo 64.º-A, novos plafonds, alargando, deste modo, a possibilidade de aumentar o valor dos adiantamentos.

No que respeita à regularização destas operações o artigo 64.º-A refere expressamente que será efectuada de acordo com o ritmo de reembolso da União Europeia. Atendendo à redacção desta norma, observa-se que não é definido um prazo concreto para essa regularização.

A previsão de prazos certos para a regularização das operações em causa decorre do regime legal, nos termos do artigo 32.º do RTE, designadamente para as operações realizadas ao abrigo da alínea c) do artigo 30.º desse regime.

Em casos concretos pode verificar-se que um determinado organismo faz pagamentos, com verbas que lhe foram antecipadas pela DGT, mas que a União Europeia considera serem indevidos, não procedendo, por essa razão, a qualquer reembolso.

Neste caso, resultariam consequências para o Tesouro, por efectuar adiantamento de fundos públicos ao abrigo da referida norma, através de operações que não seriam regularizadas ou estariam indefinidamente por regularizar, o que não se encontraria em conformidade com o regime jurídico vigente.

Também pode questionar-se a que programas é que a norma respeita, quando refere os ”Sistemas de Incentivos à Actividade Económica”, dado não serem expressamente indicados, assim como também não se prevê qualquer limite para os montantes a antecipar, relativamente a cada programa.

De acordo com o disposto no n.º 10 da Portaria n.º 958/99, as antecipações de fundos, designadamente, dos previstos no Orçamento da União Europeia, vencem juros, ou seja, o Tesouro pode obter uma compensação financeira por este tipo de operações, através da aplicação de uma taxa de juro sobre o valor adiantado.

As condições da remuneração do Tesouro vêm expressamente estabelecidas na ficha técnica da respectiva operação de adiantamento de fundos - indicação das condições de aplicação da taxa de juro, tal como o indexante, a taxa de referência, o spread aplicável, o vencimento dos juros (pagamento mensal, ou na data da regularização da respectiva operação), a previsão temporal do seu pagamento, etc..

Tendo em vista o cumprimento da norma constante do RTE que estabelece a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas na DGT e aí manterem todos os seus excedentes e disponibilidades, a DGT, quando procede à aplicação de uma taxa de juro, pode aplicar aquilo que designa de spread penalizante, que se traduz num agravamento da taxa de juro aplicável, caso a entidade que solicitou o pedido de adiantamento de fundos ainda se encontre, de alguma forma, em situação de incumprimento daquela disposição.

Dependendo das condições acordadas com a entidade beneficiária da antecipação de fundos e da apreciação por parte da respectiva gestora de conta, podem resultar três situações:

- Não cobrança de quaisquer juros.
- Cobrança de juros pela efectiva utilização da antecipação - desde a data de saída de fundos da conta de terceiros da entidade beneficiária, até à regularização da operação.
- Cobrança de juros pela disponibilização dos fundos - desde a data em que os fundos foram colocados na conta de terceiros da entidade beneficiária, até à regularização da operação, independentemente dos fundos terem sido utilizados ou não.

Relativamente ao incremento dos pedidos e consequentes autorizações das antecipações de fundos, verificou-se existirem situações de disponibilização de verbas pela DGT, solicitadas por determinadas entidades, as quais, colocadas à ordem nas respectivas contas, não foram utilizadas num prazo considerado razoável, subvertendo assim a fundamentação do pedido de adiantamento de fundos ao Tesouro e que é a existência de dificuldades de tesouraria apresentadas pela entidade que as solicita.

Agência Nacional Sócrates Leonardo (ANSL)

Por Despacho n.º 1413/2000, do SETF, de 12 de Setembro, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 800.000 contos, solicitados pela Agência Nacional para os Programas Comunitários Sócrates e Leonardo da Vinci, a qual foi regularizada no dia 29 de Janeiro de 2001, dentro do prazo de regularização previsto legalmente para estas antecipações na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

Em 7 de Junho de 2001 foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 5 milhões de contos, cujo enquadramento legal, de acordo com a ficha técnica desta operação, se encontra previsto no n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, no âmbito do QCA III, e cuja regularização pode ser feita até ao final do exercício orçamental de 2003, nos termos dessa mesma disposição.

Em 22 de Julho do mesmo ano foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 30 milhões de contos, para o encerramento do QCA II e com vista a assegurar a execução do QCA III. Previa a ficha técnica que esta operação seria regularizada através das transferências do FEDER, nomeadamente da transferência dos saldos finais do QCA II, a terem lugar, na sua maioria durante o ano de 2002.

Em 11 de Dezembro de 2001 foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 19,7 milhões de contos, com o mesmo enquadramento legal que as operações anteriores, para o encerramento do QCA II e com vista a assegurar a execução do QCA III. Quanto à respectiva regularização, de acordo com a ficha técnica desta operação, pode ser feita até ao final do exercício orçamental de 2003, nos termos do n.º 1 do referido artigo 64.º, prevendo-se na mesma ficha o pagamento de juros.

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)

Relativamente às operações de antecipações de fundos solicitadas pelo INGA foram cumpridos os prazos estabelecidos para as respectivas regularizações (até final do ano) tendo sido aplicadas as condições previstas para a remuneração das mesmas. No entanto verificou-se que a regularização de uma das antecipações, realizada em 28 de Dezembro, foi incorrectamente efectuada através de uma transferência directa para a respectiva conta de antecipação que incluía o pagamento de juros devidos pelos fundos antecipados que faltava regularizar e, mesmo não considerando o valor desses juros, ainda excedia o saldo a regularizar. Esta situação teve de ser rectificada pela transferência do valor desses juros para a conta respectiva e do valor residual para a conta à ordem do INGA.

Note-se que a transferência inicial deveria ter sido efectuada para a conta à ordem da entidade e desta é que deveriam ter sido transferidos o valor a regularizar (e apenas esse) para a conta de antecipações e o valor dos juros para a conta respectiva.

Instituto de Estradas de Portugal (IEP)

Relativamente ao registo contabilístico da antecipação de fundos do IEP, foram cumpridos os prazos previstos para regularização destas operações, e conforme previa a respectiva ficha técnica, foram debitados juros (pela antecipação dos fundos), sendo que a taxa aplicada foi agravada pelo spread previsto (0,2%), na medida em que nem toda a actividade bancária do IEP era realizada através da DGT.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)

Em 3 de Dezembro de 2001, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 26,265 milhões de contos, ao abrigo do artigo 64.º-A da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, para garantir o encerramento do QCA II relativamente aos programas co-financiados pelo FEOGA e pelo IFOP. A regularização desta operação encontrava-se prevista, segundo o IFADAP, para o final do último trimestre de 2002 e no decurso de 2003, em função das transferências da União Europeia.

Em 28 de Dezembro do mesmo ano, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 15 milhões de contos, também ao abrigo do artigo 64.º-A. A regularização desta operação teve lugar em 16 de Janeiro de 2002, não se verificando cobrança de juros, atendendo a que não houve transferência dos fundos da conta do IFADAP.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural – Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II

Em 23 de Novembro, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 2.000.798.141$00, ao abrigo do artigo 64.º-A da Lei n.º 30-C/2000, no âmbito do Programa Comunitário LEADER. A regularização deveria ocorrer nos anos de 2002 e 2003, aquando das transferências do FEDER, nomeadamente dos saldos finais do QCA II. Posteriormente veio a ser solicitada uma alteração, no sentido de uma diminuição da referida antecipação de fundos para 1.534.701.848$00.

Instituto de Apoio às PME e ao Investimento (IAPMEI)

No ano de 2001, o IAPMEI procedeu a dois pedidos de antecipações de fundos autorizados pela DGT, respectivamente de 12 milhões de contos e de 53 milhões de contos, que foram disponibilizados em Dezembro de 2001. É de referir que os 53 milhões de contos foram objecto de um movimento de regularização em 10/1/2002, sem que contudo o IAPMEI tivesse movimentado o dinheiro anteriormente disponibilizado. Nos termos de Nota da Directora-Geral do Tesouro, de 5 de Abril de 2002, verifica-se que nessa data os 12 milhões de contos antecipados permaneciam à ordem deste Instituto, sem utilização.

Antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado

A alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE admite a antecipação de fundos previstos no Orçamento do Estado, de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais. As antecipações de fundos aos orçamentos da DGO e da DGT, realizadas ao abrigo da norma referida, foram regularizadas, por

via orçamental, dentro do prazo previsto para este tipo de operações, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 32.º do RTE.

Antecipação de fundos às Regiões Autónomas

Em conformidade com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE foi efectuada uma antecipação de fundos à Região Autónoma dos Açores, operação que foi regularizada no prazo estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para este tipo de operações. Esta operação não foi remunerada, dada a existência de saldos suficientes em contas da Região Autónoma dos Açores, abertas no Tesouro, sem qualquer remuneração.

8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

O quadro seguinte evidencia a movimentação registada nas principais contas da classe 02 relativa a "Terceiros" para o ano de 2001:

(Unidade: Escudos)

Conta	Descrição da Conta	Inicial Devedor	Inicial Credor	Débito	Crédito	Final Devedor	Final Credor
020	Credores por receitas fiscaise similares	0	39.314.940.111	695.099.224.477	709.089.924.499	2.666.989	53.308.307.122
021	Credores por execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	609.590.938	70.850.503.607	940.258.892.288	969.704.343.214	611.360.562	100.297.724.157
022	Credores por transferências do exterior	0	154.945.534.121	689.571.988.975	613.410.118.257	438.147	78.784.101.550
023	Recursos alheios no Tesouro	114.229.676	577.300.767.759	14.303.583.538.031	14.138.448.375.220	117.076.613	412.168.451.885
024	Credores por descontos para a segurança social, seguros e sindicatos	635.653	77.590.218	7.921.391	8.271.760	635.455	77.940.389
025	Outros devedores e credores	162.321.175.800	125.114.187.999	11.661.943.545.978	11.458.153.206.586	363.552.700.367	122.555.373.174
	Total da classe de Terceiros	**163.045.632.067**	**967.603.523.815**	**28.290.465.111.140**	**27.888.814.239.536**	**364.284.878.133**	**767.191.898.277**

Credores por Receitas Fiscais e Similares

Através da comparação entre os balancetes da Contabilidade do Tesouro relativos à versão do Diário 04 remetida em 14 de Maio de 2002 e a versão definitiva remetida em 14 de Novembro do mesmo ano, verifica-se que existem contas cujo saldo devedor passou a credor e uma conta cujo saldo credor passou a devedor, como se indica no quadro seguinte:

Quadro VIII.6 – Contas que apresentavam saldos devedores na versão da Contabilidade do Tesouro de Maio ou na versão final

(Unidade: Escudos)

Designação	Versão de Maio		Versão Final	
	Saldo Devedor	Saldo Credor	Saldo Devedor	Saldo Credor
RAA – IR	12.459.952.859			2.550.951.232
RAA - Receitas cobradas pela DGAIEC	124.541.171			557.378.576
RAM – IR	31.183.907.099			5.270.535.184
RAM – IVA	348.235.989		100	
CM - Derramas de IRC	14.211.369.671			
CM - Contribuição Autárquica por Não DUC		22.277.654.400	2.666.889	
CM - Contribuição Autárquica por DUC	73.985.168.766			11.646.278.047

- Apesar de no circuito contabilístico das contas "RAA-IR" e "RAM-IR" se prever que as contas fossem creditadas, mensalmente, pelos valores das receitas afectas às Regiões Autónomas apurados pelo respectivo serviço administrador (DGCI-IR), estas contas apresentavam saldo final devedor, na versão de Maio de 2002 da Contabilidade do Tesouro.

  Este facto foi consequência do apuramento considerado para o ano de 2001, ter sido o constante das tabelas definitivas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do Departamento de Cobrança da DGCI (obtidas para quatro áreas orçamentais: Continente, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira e Nacional), relativamente a Impostos sobre o Rendimento, do Selo, de Circulação e de Camionagem.

  Como estas tabelas só foram emitidas após 14 de Maio de 2002, na versão da contabilidade relativa a essa data apenas se encontravam registados os movimentos de saídas de fundos, daí resultando os saldos devedores das referidas contas. Estas contas vieram a ser regularizadas, pelo lançamento dos créditos correspondentes aos valores inscritos nas tabelas das Regiões Autónomas RA.

- O saldo devedor da conta "RAA - Receitas cobradas pela DGAIEC" resultou do registo, em Novembro de 2001, de uma transferência para a Região Autónoma dos Açores que deveria ter sido registada na conta afecta à Região Autónoma da Madeira. A rectificação deste movimento foi efectuada apenas em Outubro de 2002.

- O saldo devedor da conta "RAM – IVA" na versão definitiva da Contabilidade do Tesouro para 2001, resulta de uma transferência, em Setembro de 2001, para a Região Autónoma da Madeira por valor superior ao apurado e solicitado pelo serviço administrador do IVA.

- O saldo devedor da conta da receita afecta às autarquias por cobrança de Derramas de IRC, na versão da Contabilidade do Tesouro para 2001 apurada em Maio de 2002, foi consequência do registo do valor das derramas reportadas a Setembro de 2001 só ter sido efectuado em Junho de 2002.

- Sobre o saldo devedor da conta "CM - Contribuição Autárquica por Não DUC" na versão final da Contabilidade do Tesouro para 2001, a DGT referiu que *"Após acerto desta conta foram efectuados movimentos de estorno…pelo que a conta deixou de apresentar saldo nulo. Aqueles movimentos serão regularizados em 2002"*.

Verificou-se que os referidos movimentos de estorno, efectuados em consequência do processo de conciliação e regularização de contas relativas a valores recebidos por conta de outras tesourarias, originaram em termos globais uma dedução (crédito negativo) superior ao valor do saldo credor previamente existente, daí resultando o saldo devedor assinalado; por outro lado, novamente se assinala que quaisquer movimentos por regularizar na Contabilidade do Tesouro de 2001, só poderão ser regularizados na de 2002, independentemente da data-valor a que essas regularizações venham a ser reportadas, após o encerramento da Contabilidade de 2001 verificado em 14 de Novembro de 2002.

- O saldo devedor da conta "CM - Contribuição Autárquica por DUC", na versão da Contabilidade do Tesouro para 2001 apurada em Maio de 2002, foi consequência do registo de todas as entradas de fundos daquela receita na conta "CM - Contribuição Autárquica por Não DUC". Tal facto implicou a necessidade de efectuar dois movimentos de regularização, transferindo valores de uma conta para a outra, realizados em Agosto e Outubro de 2002.

Valores Recebidos por conta de outra Tesouraria de Finanças

Verificou-se existir um significativo número de contas relativas a valores recebidos numa Tesouraria de Finanças por conta de outras que apresentam saldos contrários à regular movimentação de contas de terceiros, ou seja, devedores. Instada a pronunciar-se sobre a questão a DGT referiu que:

> *"...está em curso o processo de conciliação das contas 0212, que deixaram de ser movimentadas em 2002, prevendo-se que o mesmo possa estar concluído até ao encerramento da conta de 2002".*

O Tribunal de Contas não deixará de acompanhar esta questão no âmbito do próximo Parecer sobre a CGE.

Fundo de Estabilização Tributário

Nos termos do disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de Maio, foi criado o Fundo de Estabilização Tributário (FET) a ser gerido conjuntamente pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, para o qual seria afecto um montante até 5% das cobranças coercivas derivadas de processos instaurados nos serviços da DGCI, bem como das receitas de natureza fiscal arrecadadas, a partir de 1 de Janeiro de 1997, no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, montante que seria definido anualmente mediante portaria do Ministro das Finanças. Por força do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro, o FET tem a natureza de fundo autónomo, não personalizado, do Ministério das Finanças.

De acordo com solicitação da DGCI foi autorizada a criação de uma conta à ordem do FET no Plano de Contas do Tesouro, por despacho exarado pela Directora-Geral do Tesouro em 30 de Março de 1998, para recepção, a nível nacional, de todos os montantes afectos àquele Fundo.

Na sequência de solicitação do FET para abertura de uma outra conta bancária no balcão homebanking do Tesouro, foi autorizada a criação da conta, designada por "FET - Despesas Comuns", no Plano de Contas do Tesouro, por despacho exarado pela Directora-Geral do Tesouro em 24 de Novembro de 2000.

As duas contas do FET previamente referidas foram analisadas, porque se verificou alteração no respectivo circuito de contabilização e a conta mais recente passou a ser movimentada. Os resultados da análise efectuada foram os seguintes:

- Para 2001, foi afecto ao FET o valor de 5.063.652.655$00, correspondente a 5% das receitas a que se refere o n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, as quais, segundo declaração anual efectuada pelo Director-Geral dos Impostos, em 31 de Janeiro 2002, totalizaram 101.273.053.092$00; por sua vez, a base de dados proveniente do Sistema de Contabilização de Receitas obtidas pelas tesourarias de finanças, regista o valor de 11.521.496.183$00 como relativo ao FET, devendo o acréscimo (6.457.843.528$00), face ao valor previamente indicado, reportar-se, segundo informação prestada pelo próprio Fundo, a Receitas Próprias da DGCI que também foram afectas ao FET.

- Na Contabilidade do Tesouro, as receitas consignadas ao FET deixaram de ser contabilizadas por dedução do valor global determinado pela DGCI à receita imputada à DGT e de ser transferidas para a conta de terceiros relativa a "Restituições de Receita ao abrigo do Dec.Lei n.º 191/99", transferência que vinha sendo criticada pelo Tribunal de Contas em anos anteriores, por não corresponder a qualquer restituição, passando a dedução a ser directamente efectuada a cada receita que seja objecto de incidência da referida consignação.

- Esta alteração na forma de contabilização teve como consequência o lançamento de 6410 registos para afectação ao FET de 11.545.242.945$00, relativos a receitas cobradas por tesourarias de finanças, salientando-se que este montante representa um acréscimo de 23.746.762$00 face ao registado pela DGCI; é também de referir que 3510 desses registos (a que correspondem 42% do valor total) foram efectuados após a emissão da tabela dos respectivos períodos de contabilização, não sendo, portanto, nesta considerados, mas apenas na tabela definitiva que só foi emitida em 14 de Novembro de 2002; a conjugação destes factos evidencia falta de fiabilidade e de controlo tempestivo sobre a movimentação destas contas.

  Relativamente a esta situação, em sede de contraditório a DGT alegou que:

  > *"O facto dos registos terem sido efectuados (42% do total) no diário 04 prende-se com a data em que os mesmos foram solicitados à DGT pela DGCI. Era impensável adiarmos o encerramento dos meses em virtude de não termos em nosso poder todos os documentos relativos a esses movimentos, como certamente se compreenderá".*

  Conforme o Tribunal de Contas tem vindo a referir, a falta de fiabilidade e de controlo tempestivo sobre a movimentação verificada na Tesouraria do Estado, não é exclusiva da Contabilidade do Tesouro porque, no fundamental, resulta de deficiências que são extensivas aos sistemas de registo e controlo utilizados pelas outras entidades intervenientes no modelo de contabilização que tem vindo a produzir a Conta Geral do Estado.

- Para além da entrada das receitas obtidas pelas tesourarias de finanças verificou-se ainda a entrada na conta em análise, do valor de 5.523.732.271$00 respeitante a 2000, que só foi transferido da conta de restituições acima referida em Junho de 2001.

- Os valores mais significativos da restante movimentação corresponderam ao registo da aplicação de disponibilidades do FET em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) e em depósitos a prazo (por débito da conta), bem como à amortização dessas aplicações e ao pagamento dos respectivos juros remuneratórios (por crédito da conta); foi também registada a transferência de 7.639 milhares de contos, da conta original "FET" para a conta mais recente "FET Despesas Comuns".

Reescalonamento da Dívida da Argélia

Esta conta apresentou, após o encerramento da contabilidade, um saldo final devedor, contrário portanto, à sua regular movimentação.

Quadro VIII.7 – Movimentação da conta "Reescalonamento da Dívida da Argélia", em 2001

(Unidade: escudos)

Descrição conta	Inicial Devedor	Inicial Credor	Débito	Crédito	Final Devedor	Final Credor
Reescalonamento da Dívida da Argélia		600.778.837	1.232.194.292	630.977.310	438.145	

Após análise dos respectivos movimentos foi possível concluir que:

- No registo de um dos pagamentos (em dólares americanos) foi utilizada uma taxa de câmbio incorrecta, daí resultando ter sido debitado o valor de 50.304.679$00, em vez de 38.446.343$00 (com data-valor de 05/07/01). A respectiva correcção só foi efectuada em Outubro de 2002, mas com data-valor diferente da original (30/07/01).
- O saldo final devedor resulta da aplicação de diferentes critérios na conversão dos valores a contabilizar, nomeadamente, nos relativos a pagamentos (débitos na conta por contrapartida de saídas de fundos), devido às duas entidades envolvidas utilizarem diferentes taxas de câmbio – a DGT utilizou o câmbio médio da data-valor 48 horas antes e a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais utilizou o câmbio da data em que envia os pedidos de pagamento ao Tesouro.

Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade desta conta consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral de Estado (antecipação de reposições ao ano da realização das despesas a repor e anterior ao da respectiva cobrança e transferência dos saldos de receitas orçamentais consignadas a organismos com ou sem autonomia financeira) cuja compensação só se verifica no ano seguinte.

A movimentação relativa ao ano de 2001, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise.

Quadro VIII.8 – Movimentação da conta "Operações de Regularização da Escrita Orçamental", no ano de 2001

(Unidade: Escudos)

Tipo de Movimento	Débitos		Créditos	
	Diário 04	Diário 05	Diário 90	Diário 04
Saldo Inicial			27.393.153.058	
Compensação da Antecipação de Reposições para 2000				1.979.440.323
Transferência dos Saldos de 2000 para a Receita de 2001	a) 3.551.166	29.369.042.215		b) 67.007
Antecipação de Reposições para 2001	c)			
Transferência dos saldos da Receita de 2001 para OREO				41.611.897.157
TOTAL	**3.551.166**	**29.369.042.215**	**27.393.153.058**	**43.591.404.587**

a) O valor dos saldos da gerência de 2000 dos Institutos de Medicina Legal de Lisboa, do Porto e de Coimbra, foi transferido desta conta para Receita de 2001, por um movimento reportado a 31 de Outubro de 2001 mas só registado após comunicação da DGO de 10 de Abril de 2002.

b) A transferência do valor do saldo da gerência de 2000, do Instituto Portuário do Norte foi anulada por um movimento reportado a 31 de Outubro de 2001, mas só registado em 10 de Abril de 2002 após comunicação da DGO. Esta anulação, segundo a DGO, ficou a dever-se ao facto do referido saldo pertencer à Administração do Porto de Aveiro, mas não poder ser escriturado a seu favor por ter sido transformada em sociedade anónima, nos termos do Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de Novembro.

c) Deveria ter sido registado a débito o montante de 172.221.273$00, como contrapartida da antecipação de reposições para 2001. Por lapso, este movimento foi efectuado na conta "DGA – Outros Fundos Entrados"; a rectificação deste lapso só poderá ser processada na Contabilidade do Tesouro de 2002.

Outros Valores a Regularizar

A versão definitiva do balancete da Contabilidade do Tesouro de 2001 revela a existência de contas que apresentam saldo final contrário à regular movimentação das contas de terceiros, ou seja, devedor, verificando-se que, em parte dessas contas, o saldo se manteve inalterado desde o início do ano. Salientam-se as contas "Títulos de Anulação", "Saques da Marinha" e "Alcances" que apresentam saldos devedores desde 1994, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 38.º do Regime da Tesouraria do Estado. A DGT manifestou a intenção de proceder à sua regularização durante o exercício de 2002.

Verificou-se, igualmente, que existem diversas contas com saldo credor, que não registaram qualquer movimento em 2001. Instada a pronunciar-se sobre esta situação, a DGT afirmou que:

> *"...os movimentos a débito originados essencialmente por alcances verificados nas caixas cujos inquéritos ou processos criminais estão a decorrer. Em relação às contas bancárias são efectuados movimentos a débitos quando as IC retiram dinheiro das contas (despesas) ... a regularização dos saldos...em relação aos bancos serão efectuados à medida que os mesmos forem regularizando as situações de débitos indevidos".*

Sobre esta posição, deve assinalar-se que um sistema fiável de registo e controlo da movimentação na Tesouraria do Estado deve assegurar que situações identificadas como alcances sejam contabilizadas na conta criada com essa finalidade e não em contas de valores a regularizar que, pela sua própria natureza, deveriam ser regularizados a curto prazo.

De facto, e como o Tribunal já tem referido várias vezes, a conta destinada ao registo de alcances não é movimentada desde a introdução do actual modelo de contabilização do Tesouro (para o ano de 1994), porque a DGT entende registar, indevidamente, as situações que correspondem a alcances como meros valores a regularizar. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas volta a recomendar que os alcances sejam registados na conta devida e que as contas de valores a regularizar deixem de apresentar saldos contrários ao disposto no artigo 38.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99

Esta conta tem por finalidade o registo das operações relativas à restituição de receitas originárias de cobranças indevidas 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.

A análise da movimentação desta conta para o ano de 2001 permite evidenciar os seguintes factos:

- O registo de onze créditos, no montante total de 8.059.856.979$00, devido a restituições de saldos de gerência de 2000 que deveriam ter transitado na posse dos organismos e ser integrados no respectivo orçamento privativo, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 70–A/2000, de 5 de Maio, (Decreto de Execução Orçamental para 2000) e face ao disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, (Decreto de Execução Orçamental para 2001) mas que, por lapso, foram repostos nos cofres do Estado (procedimento similar ao efectuado para anos anteriores) só tendo sido devolvidos às respectivas entidades no ano de 2001.

- O registo de um débito, no montante de 5.523.732.271$00, relativo à transferência para uma das contas à ordem do FET, das receitas cobradas em 2000 que foram consignadas a esse Fundo por depósito reportado ao final desse ano, mas só registado em Junho de 2001 na conta em análise.

- Débito de 3.672.799$00, referente a uma entrega à COSEC, no âmbito da seguinte movimentação:

  Em Maio de 2001 deu entrada em Receita do Estado, na rubrica relativa a "prémios e taxas por garantias de riscos", a quantia de 134.694.117$00, resultante do diferencial verificado entre o valor dos prémios cobrados pela COSEC em nome do Estado e o valor dos inerentes encargos suportados pelo Estado, relativos ao mês de Abril de 2001.

  Atendendo a que, por lapso, a COSEC cobrou indevidamente prémios no valor de 4.168.890$00, tendo procedido ao pagamento do respectivo estorno ao segurado e considerando que no mês de Agosto de 2001 os prémios cobrados pela COSEC a favor do Estado, no valor de 496.091$00, ainda não tinham sido contabilizados na conta do Tesouro, aquela entidade solicitou à DGT a devolução de 3.672.799$00 (4.168.890$00 – 496.091$00).

Esta regularização foi efectuada em 2 Outubro de 2002, com data-valor de 30 de Novembro de 2001, uma vez que a DGT, também por lapso, havia contabilizado a referida entrada na conta relativa aos "Tribunais Tributários de 1ª Instância" quando devia ter sido na conta em análise.

IRC e Imposto do Selo cobrados em 2002 e contabilizados em 2001

Pelo Despacho n.º 108/02-MF, de 21 de Janeiro, o Ministro das Finanças determinou que os montantes de IRC e de Imposto do Selo cobrados no dia 2 de Janeiro de 2002, em qualquer estação da rede de cobranças (Tesourarias de Finanças, CTT, SIBS, DGT e Instituições Financeiras), fossem imputados ao exercício de 2001. Este despacho surgiu na sequência de proposta da Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI, com a seguinte fundamentação:

- Ter sido concedida tolerância de ponto aos funcionários e agentes do Estado, dos institutos públicos e dos serviços desconcentrados da administração central no dia 31 de Dezembro de 2001 e se ter aproveitado o encerramento dos serviços para efectuar ajustamentos aos sistemas informáticos, devido à transição para uma nova moeda (Euro).
- Devido a esse facto a receita de IRC e de Imposto do Selo cuja data limite de entrega era 31 de Dezembro de 2001, só foi cobrada em 2 de Janeiro de 2002.

Para cumprimento do despacho do Ministro das Finanças, a informação sobre a referida cobrança foi registada na Contabilidade do Tesouro de 2001 da seguinte forma:

- A cobrança obtida nas Tesourarias de Finanças, CTT e SIBS, foi creditada em contas de receita por contrapartida de contas de terceiros para valores a regularizar afectos a caixas do Tesouro, com data-valor de 28 de Dezembro de 2001.
- A cobrança obtida nas Instituições Financeiras, foi creditada em contas de receita por contrapartida de contas de terceiros para valores a regularizar afectos a contas bancárias recebedoras por documentos únicos, com data-valor de 28 de Dezembro de 2001.

A compensação dos movimentos descritos foi efectuada na Contabilidade do Tesouro para 2002, tendo a cobrança imputada ao ano anterior sido creditada negativamente (abatida) nas contas de receita creditadas para 2001, por contrapartida (crédito) das contas de terceiros debitadas para 2001.

O quadro seguinte apresenta a discriminação da cobrança obtida em 2002 mas imputada a 2001, por tipo de imposto e de entidade cobradora, verificando-se que as Tesourarias de Finanças (TF) arrecadaram a quase totalidade das receitas (96,9%), correspondendo 73,7% do valor cobrado a IRC.

Quadro VIII.9 – Discriminação do IRC e Imposto do Selo cobrados no dia 2 de Janeiro de 2002, imputados ao exercício de 2001

(Unidade: Escudos)

Imposto	TF	CTT	IC	SIBS	Total
IRC	14.662.056.264	512.120.224	34.835.973	116.683	15.209.129.143
Imposto do Selo	5.336.765.379	94.124.523	29.699	0	5.430.919.601
Total	**19.998.821.642**	**606.244.747**	**34.865.672**	**116.683**	**20.640.048.744**

Reembolsos de IVA pagos em 2002 e contabilizados em 2001

Por determinação do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e das Finanças, exarado em 30 de Abril de 2002, foi efectuada uma dedução à Receita de 2001 pela imputação de reembolsos de IVA de valor superior a 32,5 milhões de contos que, apesar de processados no final de 2001, só foram pagos no ano seguinte.

Esta matéria foi objecto de uma acção específica dos serviços do Tribunal de Contas junto da DGCI, constando os respectivos resultados e observações que os mesmos suscitaram do ponto 2.5 do capítulo II do presente Parecer.

- A recomendação do Tribunal, em matéria de contabilização de reembolsos, não tem sido cumprida, designadamente, no âmbito da Conta Geral do Estado e da Contabilidade do Tesouro, 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 na Contabilidade do Tesouro, como, por exemplo, as destinadas a afectar receitas às regiões autónomas, às autarquias e ao fundo de estabilização tributário.

- Se a operação efectuada, em termos substantivos, foi conforme à recomendação do Tribunal, já a fundamentação apresentada no despacho que a determina (o entendimento do Tribunal de Contas sobre esta matéria), teria de ser extensiva a todas as operações relativas a reembolsos e restituições emitidas em 2001, para não existir, como existiu, clara infracção ao princípio da consistência.

Foi ainda registada na Contabilidade do Tesouro de 2001, outra operação de carácter excepcional relativa à imputação do valor dos reembolsos de IVA pagos por cheques que deveriam ter sido compensados em 31 de Dezembro, mas não o foram pelo facto de não ter existido compensação nesse dia. A imputação foi justificada pelo facto do serviço administrador do imposto em causa ter contabilizado a importância correspondente (61.171.521$00) como paga em 2001, apesar dos fundos só terem saído do Banco de Portugal em Janeiro de 2002. A imputação destes reembolsos ao ano de emissão e não ao do respectivo pagamento torna extensivas a esta segunda operação, as observações produzidas sobre a operação inicialmente analisada.

8.4 – Avaliação do Grau de Implementação do Regime da Tesouraria do Estado

- A análise dos dados relativos à Contabilidade do Tesouro de 2001 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, não pode considerar-se finalizada e que o grau de implementação das duas principais condições analisadas, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, não pode ser considerado suficiente.

A esta avaliação que resulta da análise efectuada à aplicação do referido regime e implica a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º do mesmo, tem de ser associado o reconhecimento pela evolução positiva que a DGT tem registado de ano para ano, especialmente nas acções cuja realização apenas depende dos meios colocados à sua disposição, incluindo-se nesta apreciação o esforço desenvolvido para que essa evolução seja conforme o conjunto de recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas.

- Apesar da diminuição do atraso médio de encerramento mensal da contabilidade, este ainda é significativo (em média 61 dias, sem considerar Dezembro), continuando a não ser cumpridos os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.

  Devem ser efectuadas conciliações com maior regularidade, uma vez que erros detectados posteriormente ao encerramento da contabilidade mensal implicam a inclusão de valores incorrectos nas Tabelas Mensais de Entrada e Saída de Fundos da Tesouraria do Estado. Deve ser obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, para utilizar não só como elemento de controlo mas também como suporte das alterações efectuadas.

- Não foi atingido o grau de implementação da norma constante do n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, que estabelece a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades, definido pelo determinado no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, segundo o qual até ao final de 2001 aquelas entidades deviam transferir para as referidas contas, no mínimo, 60% do total das aplicações financeiras dos respectivos excedentes e disponibilidades de tesouraria verificado no último dia desse ano.

  Tendo em conta que o princípio da "Unidade da Tesouraria do Estado" foi assumido pelo Ministério das Finanças, como um objectivo concreto a atingir e a preservar e não como uma imposição legal contra a opção dos Serviços e Fundos Autónomos, a situação de incumprimento generalizado, no final de 2001, face ao determinado no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, deverá ser ultrapassada pela prestação de um serviço em condições de eficiência conforme o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE, por exemplo, generalizando o acesso à aplicação local do Sistema de Homebanking, para eliminar dificuldades operativas associadas à mera disponibilização do serviço a nível central.

  Dependendo o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado no que respeita à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, do cumprimento pelas referidas entidades do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, a DGT, deve exercer as funções que lhe competem nesta sede para assegurar a execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no final de 2001.

- A estrutura organizacional responsável pela Contabilidade do Tesouro de 2001, continuou a revelar insuficiência de meios para exercer as funções de registo e controlo da movimentação realizada na Tesouraria do Estado, apesar de continuarem a verificar-se acções para minorar essa insuficiência através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

  Apesar das medidas positivas, a carência de meios nos serviços operativos e de apoio continuou a ter, como consequências, uma fraca segregação de funções, uma frequência significativa de erros de digitação, falta de conciliação e validação regular da informação e inadequada aplicação de critérios e regras de contabilização.

Apesar de uma parte importante dos movimentos contabilísticos ter sido já automatizada, com a integração de informação dos sistemas operativos no contabilístico, inovação que apenas terá efeito na Contabilidade do Tesouro de 2002, é preciso dar continuidade à progressiva substituição do processamento manual das operações, pelo registo automático de dados, que já se encontrem disponíveis noutros sistemas operativos. As deficiências detectadas na aplicação informática deverão ser eliminadas para evitar futuras falhas.

A evolução do sistema de contabilização da actividade da Tesouraria do Estado 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.

A documentação de suporte dos registos contabilísticos que ainda não possam ser obtidos por transmissão dos dados de sistemas operativos, deve conter todos os elementos essenciais à compreensão e justificação desse registo, incluindo no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar.

A actualização e a divulgação do Manual de Procedimentos são essenciais para diminuir a frequência de erros na execução das tarefas. Neste âmbito, o Manual deverá continuar a ser desenvolvido e aperfeiçoado, nomeadamente, na parte relativa às regras contabilísticas de movimentação das contas.

- No que respeita às operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia que foram realizadas no ano de 2001, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, verificou-se um aumento significativo dos respectivos pedidos, solicitados por diversas entidades, com o consequente aumento de contas abertas na DGT para essa finalidade e do montante total de valores antecipados que foi superior a 227,3 milhões de contos, quando em 2000 tinha sido de 60,8 milhões de contos, encontrando-se por regularizar no final do ano de 2001 um montante correspondente a 71,5% das antecipações efectuadas.

  O aumento referido tem como justificação, designadamente, as normas respeitantes a antecipações de fundos que têm sido introduzidas nas Leis Orçamentais, designadamente, das relativas aos Orçamentos para os anos de 2000 e 2001 (e também para o ano de 2002) que, no âmbito do QCA II e do QCA III, relativamente a certos programas comunitários (FEDER, FEOGA e IFOP) vêm estabelecer prazos excepcionais de regularização destas operações, diferentes dos previstos no regime legal, além de prever novos limites quanto aos montantes de antecipações de fundos que podem ser efectuados.

  As normas que autorizaram a realização de operações de tesouraria consubstanciadas em adiantamentos de fundos para com estes ser possível proceder ao pagamento, no ano em que foram efectuados, de despesas públicas para as quais não existia dotação orçamental inscrita no correspondente Orçamento de Estado, e prevendo a sua regularização orçamental em anos económicos posteriores ao da efectivação desses adiantamentos são de considerar ilegais pois contrariam a regra da anualidade e a regra da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, que constitui uma lei de valor reforçado, devendo-lhe obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

  Verificou-se a existência de verbas disponibilizadas pela DGT, após solicitação prévia das entidades beneficiárias para o efeito, as quais, transferidas para as respectivas contas à ordem, não foram utilizadas durante um período de tempo considerável.

  No cumprimento das suas atribuições, a Direcção-Geral do Tesouro quando autoriza a antecipação de fundos deve promover todas as diligências que considere indispensáveis, de

forma a evitar situações de não utilização, por períodos consideráveis, das verbas disponibilizadas à ordem das entidades beneficiárias, de modo a não se subverter a fundamentação do pedido de adiantamentos de fundos ao Tesouro e que é a existência de dificuldades de tesouraria apresentadas pela entidade que os solicita.

- Continua a recomendar-se 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 fraudes, 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;
  - verificar o rigor aritmético dos registos;
  - controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos;
  - manter e rever contas de controlo e balancetes;
  - aprovar e controlar documentos;
  - 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.

Instadas a pronunciar-se sobre o conteúdo do presente capítulo, as Direcções-Gerais do Orçamento, dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não teceram quaisquer comentários.

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Encerramento da Conta

Como em anos anteriores, as operações de encerramento da Conta de 2001 analisadas no presente capítulo cingiram-se às operações apuradas pela Direcção-Geral do Orçamento que foram remetidas à Direcção-Geral do Tesouro em Outubro de 2002. Esta entidade registou a parte relativa às receitas orçamentais e reposições abatidas nos pagamentos na respectiva tabela de execução orçamental e a totalidade da movimentação na Contabilidade do Tesouro, sendo que nesta a parte relativa às receitas orçamentais e reposições abatidas foi incluída na Receita do Estado processada por movimentos escriturais pela Direcção-Geral do Tesouro.

a) Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT

Conforme se fez referência no capítulo III, em 2001, as operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/02 e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/01, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram 172.221 contos.

A retroacção das reposições constante da tabela da DGT foi autorizada por despacho do Director-Geral do Orçamento, de 23/09/02, por delegação 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, a qual foi escriturada como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31/12/01, 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 2002, 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	11 756 887$00	6,8
Negócios Estrangeiros	- $ -	-
Equipamento Social	2 291 014$00	1,3
Defesa Nacional	- $ -	-
Administração Interna	- $ -	-
Finanças	- $ -	-
Economia	43 875$00	0,0
Trabalho e Solidariedade	- $ -	-
Justiça	- $ -	-
Planeamento	- $ -	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	15 970 993$00	9,3
Educação	133 734 124$00	77,7
Saúde	- $ -	-
Ambiente e Ordenamento do Território	1 249 771$00	0,7
Cultura	5 471 798$00	3,2
Ciência e Tecnologia	1 702 811$00	1,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	- $ -	-
Juventude e do Desporto	- $ -	-
Total	**172 221 273$00**	**100,0**

O montante das reposições retrotraídas a 2001 é bastante inferior ao verificado em anos anteriores, sempre superior a um milhão de contos[1], representando cerca de 9,0% do valor registado em 2000.

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério da Educação apresenta o maior valor, 133.734 contos (77,7%), seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 15.971 contos (9,3%) e dos Encargos Gerais da Nação, 11.757 contos (6,8%), representando os restantes ministérios 6,2% (10.759 contos).

A quase totalidade das verbas retroagidas, no valor de 171.893 contos (99,8% do total) refere-se a reposições dos saldos efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, relativos a 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 168.203 contos, isto é, 97,7% 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), 2.137 milhares de contos (1999) e 1.979 milhares de contos (2000).

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	-	11 757	-	-	11 757
Negócios Estrangeiros	-	-	-	-	-
Equipamento Social	-	-	-	2 291	2 291
Defesa Nacional	-	-	-	-	-
Administração Interna	-	-	-	-	-
Finanças	-	-	-	-	-
Economia	41	-	-	3	44
Trabalho e Solidariedade	-	-	-	-	-
Justiça	-	-	-	-	-
Planeamento	-	-	-	-	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	-	14 571	1 399	0	15 970
Educação	-	133 450	284	-	133 734
Saúde	-	-	-	-	-
Ambiente e Ordenamento do Território	-	1 250	-	-	1 250
Cultura	-	5 472	-	-	5 472
Ciência e Tecnologia	-	1 703	-	-	1 703
Reforma do Estado e da Administração Pública	-	-	-	-	-
Juventude e do Desporto	-	-	-	-	-
Total	**41**	**168 203**	**1 683**	**2 294**	**172 221**
Estrutura	**0,0%**	**97,7%**	**1,0%**	**1,3%**	**100%**

a.1) Retroacções relativas a pagamentos que excederam as dotações orçamentais

Como se observa no quadro seguinte, relativamente ao Ministério da Economia, se a DGO não tivesse procedido à retroacção da correspondente reposição, efectuada em 28/02/02, os valores autorizados pela respectiva Delegação teriam excedido o montante orçamentado.

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 da Economia						
03	01	01	Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência	AA		
			02.03.02 – "Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Conservação de bens"		43 875$00	41 352$00
Total M. Economia					**43 875$00**	**41 352$00**
Total					**43 875$00**	**41 352$00**

AA Serviços com autonomia administrativa

a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita

Conforme se assinalou anteriormente, do total de reposições retroagidas, 168.203 contos (97,7%), 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].

Desse valor retroagido, 133.450 contos (79,3%) respeitam a serviços dependentes do Ministério da Educação, 14.571 contos (8,7%) ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e 11.757 contos (7,0%) aos Encargos Gerais da Nação, representando os restantes Ministérios 12,0% (8.424 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 2001 ao montante efectivamente aplicado pelos serviços, através da contabilização como despesa orçamental, relativa a essas alíneas U, V e Z, do montante efectivamente pago e da contabilização da correspondente receita orçamental por esse mesmo valor.

Ainda no que respeita ao acerto de despesas com contrapartida em receita, como se indica no quadro IX.2, verifica-se que 1.683 contos (isto é, 1,0% das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias, de diversos serviços com autonomia apenas administrativa ou também financeira.

a.3) Retroacção de outras reposições constantes da tabela da DGT

O valor residual referenciado no quadro IX.2 em "outras situações", totalizando 2.294 contos (1,3% das retroacções), refere-se essencialmente a retroacção de reposições pagas por diversos serviços integrados no Ministério do Equipamento Social, no valor total de 2.291 contos, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere não ter quaisquer comentários a fazer.

b) Transferência de saldos de receitas consignadas

Da análise da informação remetida pela DGO ao Tribunal de Contas apurou-se que a movimentação relativa à transferência de saldos de receitas consignadas envolveu os saldos afectos a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira, tendo no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 29,4 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2000 e a saída (por abate) de 41,6 milhões de contos de receitas não utilizadas até final de 2001.

[1] Nos termos da Circular da DGO n.º 1278-A (Instruções sobre o controlo da execução do Orçamento do Estado para 2001): "A utilização das verbas inscritas no capítulo 50 respeitantes às rubricas de "compensação em receita" subordinadas às alíneas U, V e Z só poderão ser objecto de autorização da 14ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, 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/01", para posterior conversão em receita orçamental, por saída dessa conta), procedendo à autorização após a confirmação pela DGT.

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 1.4.4.2.1 do Relatório da CGE e nos quadros 1.4.4.2.1 A a 1.4.4.2.1 C, onde é possível distinguir a distribuição dos saldos pela classificação orgânica das entidades a que estão consignados e pela classificação económica das receitas abatidas.

Este procedimento não foi extensivo às receitas consignadas ao Fundo de Estabilização Tributário que, para 2001, deixaram de ser contabilizadas por dedução do valor global determinado pela DGCI aplicada à receita processada por movimentos escriturais pela DGT e deixaram de ser transferidas para a conta de terceiros relativa a "Restituições de Receita ao abrigo do DL n.º 191/99 de 5 de Junho", transferência que vinha sendo criticada pelo Tribunal de Contas em anos anteriores, por não corresponder a qualquer restituição. A dedução passou a ser directamente efectuada a cada receita que seja objecto de incidência da referida consignação e a ser directamente transferida para as contas do Tesouro afectas ao referido Fundo.

As operações para compensação das de encerramento da CGE de 2000 e as de encerramento da CGE de 2001 tiveram o seguinte impacto na receita orçamental de 2001:

- As receitas consignadas transferidas da Receita de 2000 para a conta de OREO, através de operações de encerramento da CGE anterior, deram entrada na Receita de 2001 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 5.347.424.787$00 (menos 22,1% 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 24.021.617.428$00 (mais 4,7% do que no ano anterior).
- Através de operações de encerramento da CGE de 2001 foram transferidos 41,6 milhões de contos para a conta de OREO provenientes do abate à receita Orçamental:
  - de receitas correntes e de capital consignadas a serviços sem autonomia financeira, no valor de 19.643.685.766$00 que registaram um acréscimo de 255,5% face a 2000; destas deduções destacam-se as efectuadas a activos financeiros por alienação de partes sociais de empresas devido a receitas de reprivatizações não utilizadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública até ao final de 2001, no valor de 13,9 milhões de contos;
  - de contas de ordem por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, no valor de 21.968.211.391$00 (52,8 % das receitas transferidas para OREO e menos 7,9% do que os saldos transitados de 2000 para 2001), destacando-se os saldos do Instituto Nacional de Emergência Médica (no valor de 9,9 milhões de contos) e da Direcção-Geral de Viação (no valor de 4,4 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.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO reafirmou que:

> *"(...) quanto ao facto de continuarem sujeitas a crítica, as operações conducentes à transferência dos saldos de receitas consignadas para posterior utilização pelos serviços beneficiários, não temos outra alternativa para a sua efectivação.*
>
> *Cientes, que a mesma tem limitações, tem-se pedido, ao longo dos últimos anos, alternativas que também mereçam a nossa concordância, tal como já aconteceu com outras observações".*

Relativamente a esta posição da DGO, o Tribunal volta a referir que, no Parecer sobre a CGE de 1994, foram propostas medidas no sentido de minimizar os aspectos que vinham sendo e continuaram a ser criticados.

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 (3.128.349.287.608$00 e mais 51,7% face ao ano anterior) e a restante aplicação do produto de empréstimos em 2001 excederam, em 64.631.179.123$00 (mais 61% do que em 2000), 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 2001), uma vez que a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 2002; esta antecipação teve como consequência um saldo activo, no montante referido, da conta "Produto de empréstimos em moeda nacional – período complementar da receita de 2001", após o encerramento da Conta Geral do Estado.

No exercício do contraditório sobre este capítulo, a DGT entendeu apenas realçar o facto previamente descrito, através da seguinte exposição:

> *"Esta situação é justificada pela estratégia de centralização da tesouraria do Estado, que permite garantir os meios necessários para financiar a totalidade da despesa orçamental, executada até ao dia 7 de Janeiro de 2002, quando a colocação da respectiva dívida pública somente se verificou a 14 de Janeiro.*
>
> *Refira-se a este propósito que a poupança financeira decorrente deste facto é tanto mais relevante quando anteriormente, até à alteração dos períodos complementares da receita e despesa orçamental (1996), se verificava a situação inversa, ou seja, toda a dívida pública tinha que ser colocada até 31 de Dezembro, enquanto a despesa se prolongava até ao final de Janeiro do ano seguinte.*
>
> *O contributo da gestão de tesouraria para o processo de consolidação orçamental durante os últimos exercícios, é um indicador importante na avaliação da estratégia do Tesouro quanto ao nível de optimização das disponibilidades de tesouraria."*

Os 3.128,35 milhões de contos afectos às necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados foram provenientes do produto:

- da venda de certificados de aforro em 2001 (485,45 milhões de contos);
- de empréstimos internos contraídos em 2000 (33,86 milhões de contos);
- de empréstimos em moeda nacional contraídos em 2001 (2.030,22 milhões de contos);
- de empréstimos em moeda estrangeira contraídos em 2001 (514,19 milhões de contos);
- de empréstimos em moeda nacional contraídos em 2001, no decurso do designado período complementar da receita para 2001 (64,63 milhões de contos).

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 29.189.529.803$00 (mais 61,6% do que no ano anterior). Estas transferências resultaram da necessidade de converter valores depositados na Tesouraria do Estado em receitas consignadas aos pagamentos inerentes à subdivisão 97 da despesa, incluindo a comparticipação comunitária à execução do PIDDAC (no valor de 27.922,2 milhões de contos).

Estas operações também constam do ponto 1.4.4.2.1 do Relatório da CGE – "Operações de Encerramento da Conta Geral do Estado", a elas se referindo especificamente os Quadros 1.4.4.2.1.D e 1.4.4.2.1.E.

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 2001 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 3,9 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;
- Subsistem divergências entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE face às tabelas das direcções de finanças da DGCI que, no final de 2001, deixaram de apresentar saldos (enquanto na CGE permanecem saldos no valor de 79 mil contos) e da DGAIEC (16 mil contos a mais na CGE).

Sobre estas divergências, a DGO manifestou a seguinte opinião:

> *"(...) a questão dos saldos de liquidação (receitas por cobrar), também vem sendo ventilada em sucessivos pareceres a Contas do Estado anteriores. Neste momento, e há muitos anos, os saldos que constam da CGE e os que constam da contabilidade dos serviços que deveriam ser iguais, não o são. Em nossa opinião, isso é consequência de um acumular de movimentos contabilísticos (estornos e/ou rectificações) levados a cabo pelos serviços na sua escrita depois de as Contas do Estado estarem encerradas definitivamente.*"

O Tribunal discorda desta posição da DGO e entende que os saldos da CGE é que deveriam ser corrigidos, tendo já apresentado os seus argumentos no ponto 2.3 do Capítulo II do presente Parecer. Acrescenta apenas, para demonstrar a incorrecção dos saldos da CGE, que 7 dos 36 saldos finais não nulos registados no mapa 3.2 da Conta de 2001, apresentam valor negativo, o que para além de errado, nem sequer é consistente.

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 2001, 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 2001		Em 31 de Dezembro de 2001	
	Tabelas dos serviços	CGE	Tabelas dos serviços	CGE
RECEITAS CORRENTES	1.146.939.479.154$30	1.142.275.741.455$70	1.007.487.307.565$00	1.006.751.502.281$40
Impostos Directos	593.442.177.840$50	590.091.947.347$90	688.942.841.278$00	689.543.755.083$40
Impostos Indirectos	407.188.830.123$20	406.026.022.862$20	226.492.523.238$00	225.306.504.094$00
Taxas, Multas e Outras Penalidades	145.906.349.098$80	145.755.869.798$80	92.041.225.221$00	91.890.745.921$00
Rendimentos da Propriedade	331.803.033$00	331.804.450$00	0$00	1.417$00
Transferências	11.196.269$90	11.196.269$90	0$00	0$00
Venda de Bens e Serviços Correntes	59.122.788$90	58.900.726$90	10.717.828$00	10.495.766$00
RECEITAS DE CAPITAL	37.490.993$90	37.490.993$90	165.991$00	165.991$00
Venda de Bens de Investimento	487.500$00	487.500$00	0$00	0$00
Transferências	35.727.636$90	35.727.636$90	165.991$00	165.991$00
Activos Financeiros	1.275.857$00	1.275.857$00	0$00	0$00
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	2.920.337.678$00	2.926.051.271$00	2.460.135.431$00	2.465.849.024$00
REPOSIÇÕES	90.170.503$50	90.174.017$50	0$00	3.514$00
CONTAS DE ORDEM	587.089.898$00	586.501.771$00	0$00	-655.637$00
TOTAL	**1.150.574.568.227$70**	**1.145.915.959.509$10**	**1.009.947.608.987$00**	**1.009.216.865.173$40**

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 4.658.608.718$60 e 730.743.813$60, em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2001, 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 2001	Em 31 de Dezembro de 2001
RECEITAS CORRENTES	4.663.737.698$60	735.805.283$60
Impostos Directos	3.350.230.492$60	-600.913.805$40
Impostos Indirectos	1.162.807.261$00	1.186.019.144$00
Taxas, Multas e Outras Penalidades	150.479.300$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	588.127$00	655.637$00
TOTAL	**4.658.608.718$60**	**730.743.813$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 406.347.742.507$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 resultados de operações financeiras) 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 2001, a qual se apresenta no quadro seguinte. A análise dos valores inscritos neste quadro revela um decréscimo de 49,5% do saldo de encerramento, descida essa impulsionada pelo comportamento das aplicações (que diminuíram 69,5%) e atenuada pelo das disponibilidades (que até cresceram 5,6%).

Quadro IX.6 – Movimentação de fundos na Tesouraria do Estado em 2001

Designação da Conta	SALDO INICIAL		MOVIMENTO DE 2001		SALDO FINAL	
	DEVEDOR	CREDOR	DÉBITO	CRÉDITO	DEVEDOR	CREDOR
Disponibilidades e Aplicações	**805.002.975.257$00**		**39.215.357.833.731$00**	**39.614.013.066.481$00**	**406.347.742.507$00**	
Caixas						
Caixas-DGAIEC	14.428.752.973$00		1.229.339.629.389$00	1.229.355.611.855$00	14.412.770.507$00	
Caixa-IVA			1.784.308.651.229$00	1.784.308.651.229$00		
Caixa-DGT		2$00				2$00
Depósitos no País						
Banco de Portugal	1.165$00		17.053.232.653.933$00	17.053.232.653.949$00	1.149$00	
Outros Bancos						
Contas Recebedoras-DGAIEC	43.672.297.687$00		1.235.401.924.769$00	1.228.905.094.007$00	50.169.128.449$00	
Contas Recebedoras-IVA	1.446.013.512$00		4.229.669$00	1.450.243.181$00		
Contas Recebedoras-IR	4.736.380$00		1.534.855$00	6.271.235$00		
Contas Centralizadoras das Caixas	353.308$00		613.493$00	966.801$00		
Contas Recebedoras-Tesourarias de Finanças	39.433.408.868$00		2.290.520.176.754$00	2.238.315.338.572$00	91.638.247.050$00	
Outras Contas Recebedoras do Tesouro	25.135.324$00		106.790.256$00	103.424.712$00	28.500.868$00	
Contas Recebedoras-DGT-DUC	21.247.479.347$00		360.991.260.197$00	365.315.398.017$00	16.923.341.527$00	
Depósitos no estrangeiro	4.811.470.077$00		961.573.701.696$00	961.899.657.740$00	4.485.514.033$00	
Caixas-Tesourarias de Finanças	71.091.108.368$00		2.235.273.057.450$00	2.275.764.694.775$00	30.599.471.043$00	
Outros Valores						
Aplicações no Banco de Portugal	2.267.239.314$00		15.540.351.409$00	16.388.318.879$00	1.419.271.844$00	
Cheques a cobrar-IVA	11.763.588.477$00		1.779.333.365.875$00	1.789.861.167.613$00	1.235.786.739$00	
Cheques a cobrar-Homebanking			1.808.939.762$00	1.809.771.762$00		832.000$00
Aplicações financeiras nas instituições de crédito	588.597.799.273$00		8.988.278.199.356$00	9.398.013.799.301$00	178.862.199.328$00	
Outras Caixas do Tesouro						
CTT-Correios de Portugal, SA	6.152.375.351$00		1.231.675.276.878$00	1.221.419.045.331$00	16.408.606.898$00	
SIBS-Sociedade Interbancária de Serviços	61.215.835$00		47.967.476.761$00	47.862.957.522$00	165.735.074$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 48/VIII (Orçamento de Estado para 2001) 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 então em vigor (Lei n.º 6/91), não foi 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**	**74 317,5**
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	43 154,3
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	31 163,2
	Despesas de capital	
08.00.00	**Transferências de capital**	**35 908,4**
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	35 908,4
	Total	**110 225,9**

Fonte: CGE/2001.

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE é de 110,2 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 (74.317,5 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) 16 929 324
		Ind. Compensatória	LUSA	(a) 2 529 333
		Ind. Compensatória	CARRIS	(a) 3 457 500
		Ind. Compensatória	Entidade não pertencente ao SPE	(a) (f) 1 400 155
		Ind. Compensatória	STCP	(a) 1 457 465
		Ind. Compensatória	CP	(a) 1 750 000
		Ind. Compensatória	METRO	(a) 1 100 000
		Ind. Compensatória	REFER	(a) 2 650 000
		Ind. Compensatória	TAP	(a) 6 179 223
		Ind. Compensatória	SATA	(a) 1 717 000
		Ind. Compensatória	Entidade não pertencente ao SPE	(a) (g) 230 000
		Ind. Compensatória	SOFLUSA	(a) 550 000
		Ind. Compensatória	TRANSTEJO	(a) 550 000
			Subtotal	**40 500 000**
		Sub. à construção naval	Estaleiros Navais de Viana Castelo	700 000
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	1 016 551
			Subtotal	**1 716 551**
				(b) **42 216 551**
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	Correios de Portugal	914 593
			Entidades não pertencentes ao SPE	21 286
			Subtotal	(c) **935 879**
05.01.01	Instituto Português do Livro e das Bibliotecas	Promoção do livro	Parque de Exposições de Braga	1 853
			Subtotal	(d) **1 853**
			Total 05.01.01	**43 154 283**
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	29 064 093
		Bonificação de juros	Banco Nacional Ultramarino	1 379 243
		Bonificação de juros	Entidades não pertencentes ao SPE	61 220
		Compensação de juros	Caixa Geral de Depósitos	658 687
			Total 05.02.01	(e) **31 163 243**
			Total Subsídios	**74 317 526**

Fonte: CGE/2001 e elementos fornecidos pela DGO, DGT, ICS e IPLB.

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 6/02, publicada no DR n.º 6, I Série-B, de 8 de Janeiro.
(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.05 – "Instituto Português do Livro e das Bibliotecas", do M. da Cultura 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.
(g) Pagamento efectuado à OMNI-Aviação e Tecnologia, Lda, entidade não pertencente ao sector público empresarial, relativo a serviços de transporte aéreo regular.

Das verbas constantes do quadro anterior, processadas por conta da rubrica de classificação económica 05.01.01 – "Subsídios/Empresas públicas, equiparadas ou participadas", no valor de 43,2 milhões de contos, a maior parte (93,8%) foi atribuída pela RCM n.º 6/02, publicada no DR n.º 6, I Série-B de 8 de Janeiro, que distribuiu pelas empresas do sector da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de 40,5 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 Correios de Portugal.

No entanto, a Direcção-Geral do Tesouro processou por conta da mesma rubrica, as verbas transferidas para a BRISA que, em 2000, já não pertencia ao sector público empresarial, bem como para a OMNI – Aviação e Tecnologia, Lda. relativo a serviços de transporte aéreo regular, que também não pertence ao SPE.

Da verba processada pelo Instituto da Comunicação Social, e que respeita à expedição de publicações periódicas (porte pago), somente o montante de 914.593 contos foi atribuído aos CTT; os restantes 21.286 contos foram pagos a entidades que não fazem parte do SPE. Segundo o ICS esta situação foi corrigida em Maio de 2001.

Igualmente, no que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro (31.163,2 milhares de contos), apenas 31.102,0 milhares de contos constituem transferências para entidades do sector público empresarial. Os restantes 61,2 milhares de contos foram, segundo listagens remetidas pela Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, situação que, embora tenha sido objecto de reparo pelo Tribunal em Pareceres anteriores, não foi ainda corrigida pela DGT.

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 31,1 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 (74.317,5 milhares de contos), 1.712,7 milhares de contos foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE.

Os referidos pagamentos processados pela Direcção-Geral do Tesouro e pelo Instituto da Comunicação Social a entidades não pertencentes ao SPE, por conta da referida rubrica, contrariam o disposto nos artigos 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, então 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 este ponto.

10.2.1.2 – Transferências de Capital

As transferências de capital para as empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de 35,9 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
	M. Equipamento Social		M. Cultura	
	GEP	DGTT	Secretaria-Geral	
CP	2 480 000			2 480 000
REFER	19 641 323	50 000		19 691 323
SOFLUSA	950 000			950 000
Metro de Lisboa	4 628 000			4 628 000
Metro do Porto	3 105 000			3 105 000
APS	900 000			900 000
APDL	132 000			132 000
APA	318 846			318 846
APSS	846 000			846 000
Sociedade Porto 2001			2 000 000	2 000 000
Transtejo	400 000			400 000
Metro do Mondego		120 000		120 000
Carris		337 204		337 204
Total	**33 401 169**	**507 204**	**2 000 000**	**35 908 373**

Fonte: DGO, DGTT, GEP e Secretaria-Geral do M. da Cultura.

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
GEP	CP	Material circulante	2 480 000
	ML	Empreendimento Campo Grande - Odivelas	4 628 000
	MP	Sistema do Metro Ligeiro do AMP e obras complementares	3 105 000
	APA	Acessibilidades ao Porto de Aveiro	125 000
		Construção de Infraestruturas Marítimo-Portuárias e equipamentos	146 736
		Acessibilidades Interregionais, Ferroviárias e Rodoviárias do Porto de Aveiro	47 110
	APSS	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	846 000
	APDL	Desenvolvimento do Porto de Leixões	132 000
	APS	Acessibilidades, infraestruras e instalações portuárias do Porto de Sines	900 000
	SOFLUSA	Renovação da frota	950 000
	TRANSTEJO	Remodelação de terminais	400 000
	REFER	Rede Ferroviária Nacional - Geral	10 600 000
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana de Lisboa	3 120 000
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana do Porto	5 540 000
		Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril	100 000
		Metro Sul do Tejo	141 323
		Multimodalidade	50 000
		Rede Ferroviária Nacional – Alta velocidade	90 000
		Subtotal	**33 401 169**
DGTT	METRO DO MONDEGO	Estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	120 000
	REFER	Museu Ferroviário Nacional e arquivo histórico dos transportes terrestres	50 000
	CARRIS	Estudos de enquadramento e desenvolvimento do sistema de transportes	85 000
		Melhoria da qualidade e segurança dos sistemas e serviços de transportes públicos	252 204
		Subtotal	**507 204**
		Total PIDDAC	**33 908 373**

Fonte: DGO, DGTT e GEP.

10.2.2 – Operações não evidenciadas na CGE

Para além dos fluxos acima referidos, foram autorizadas, durante o ano 2001, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, no montante de 57,1 milhões de contos, dado terem sido pagas, ilegalmente, por operações específicas do tesouro, conforme já se fez referência no ponto 6.6.

Tais operações referem-se a regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas nos artigos 62.º e 63.º da Lei do Orçamento para 2001, a seguir identificadas:

Quadro X.5 – Regularização de responsabilidades

(em contos)

Entidades	Valor
INDEP-Industrias Nacionais de Defesa	19 600 061
Docapesca-Portos e Lotas	320 790
CTT-Correios de Portugal	29 134 957
Siderurgia Nacional	61 286
EDP-Electricidade de Portugal	7 939 054
CRCB-Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	60 041
Total	**57 116 189**

Fonte: DGT

Outras operações não evidenciadas de forma directa na conta de execução orçamental do subsector Estado 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.6 – Aumentos de capital

(em milhares de contos)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário	
CP – Comp. Caminhos de Ferro Portugueses	20 000,0
Metropolitano de Lisboa	10 000,0
REFER – Rede Ferroviária Nacional	18 900,0
Subtotal	**48 900,0**
Aumentos de capital social	
AveiroPolis	285,7
BragançaPolis	212,2
CacémPolis	469,9
Caixa Geral de Depósitos	8 019,6
CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa	4 000,0
CoimbraPolis	300,7
CostaPolis	252,6
EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	20,0
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra – Estruturas do Alqueva	13 577,2
GaiaPolis	289,6
GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais	5 900,0
LeiriaPolis	601,4
Metro do Mondego	114,2
NAER – Novo Aeroporto	125,3
Parque EXPO 98	15 000,0
Polis Albufeira	102,2
Polis Castelo Branco	471,5
Polis Covilhã	92,0
Polis Matosinhos	360,9
Polis Vila do Conde	384,9
Polis Vila Real	372,9
Porto 2001	4 336,5
Portugal Global	9 693,2
RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade	300,7
RDP – Rádio Difusão Portuguesa	906,3
RTP – Rádio Televisão Portuguesa	1 093,8
TRANSTEJO	2 000,0
VianaPolis	721,7
ViseuPolis	577,4
Subtotal	**70 582,4**
Total	**119 482,4**

Fonte: FRDP

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, confirma os montantes indicados no quadro anterior, referindo, no entanto, não estar incluída a aquisição de acções da Lisnave. Tal deve-se ao facto de este capítulo apenas incluir os fluxos para o sector público empresarial, não pertencendo aquela empresa a este sector.

Foram também concedidas garantias a operações de crédito realizadas pelas seguintes entidades do SPE, no valor global de 279,5 milhões de contos, que foram analisadas no ponto 6.8.

Quadro X.7 – Concessão de garantias pessoais

(em milhares de contos)

Entidades	Montantes garantidos	
	Ordem interna	Ordem externa
EDIA-Emp.de Desenv.e Infraestruturas do Alqueva		13 031
ANAM-Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira		7 017
CP – Caminhos de Ferro Portugueses		70 169
Metropolitano do Porto		40 096
Metropolitano de Lisboa	21 162	30 072
STCP-Soc.de Transportes Colectivos do Porto	2 530	
REFER – Rede Ferroviária Nacional		95 388
Total	**23 692**	**255 773**

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 dos fluxos financeiros e das garantias prestadas relativas a este sector.

Quadro X.8 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas

(em milhões de contos)

	2000	2001	Variação	
			Valor	Percentual
Subsídios e indemnizações compensatórias	75,9	72,6	- 3,3	- 4,3
Transferências de capital	25,8	35,9	+ 10,1	+ 39,1
Regularização de responsabilidades	78,9	57,2	- 21,7	- 27,5
Dotações de capital (a)	277,1	119,5	- 157,6	- 56,9
Subtotal	**457,7**	**285,2**	**- 172,5**	**- 37,7**
Concessão de garantias pessoais	105,2	279,5	+ 174,3	+ 165,7
Total	**562,9**	**564,7**	**+ 1,8**	**+ 0,3**

(a) Aplicações com o produto das receitas das reprivatizações.

Verifica-se, assim, que houve uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos 172,5 milhões de contos (-37,7%), tendo contribuído para tal os subsídios e indemnizações compensatórias, a regularização de responsabilidades e as dotações de capital, que registaram decréscimos de, respectivamente, -4,3%, -27,5% e -56,9%. Apenas as transferências de capital registaram uma evolução positiva (+10,1 milhões de contos).

Em termos de garantias prestadas, registou-se um acréscimo de 165,7%, passando de 105,2 para 279,5 milhões de contos.

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, e identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

Quadro X.9 – Receitas com origem no SPE

(em contos)

	Soc. não financ.	Inst. monetárias	Emp. de seguros	Total
Juros	2 140	843 334	20	845 494
Dividendos e participação nos lucros	(a) 4 247 710	45 533 447	-	49 781 157
Transferências correntes	243 737	23 241	1 131	268 109
Transferências de capital	71 094	-	-	71 094
Empréstimos a médio e longo prazos	677 982	-	-	677 982
Alienação de partes sociais de empresas	(b) 83 119 511	-	-	83 119 511
Total	**88 362 174**	**46 400 022**	**1 151**	**134 763 347**

Fonte: CGE/2001
(a) Diverge do valor apurado pelos serviços do Tribunal.
(b) Receita líquida. Em 2001, foi restituída receita da reprivatização da Tabaqueira (2.696 contos), relativa à contribuição autárquica.

O valor constante da Conta Geral do Estado relativo a "Dividendos e participação nos lucros de sociedades não financeiras" (4.247.710 contos) diverge do apurado pelos serviços do Tribunal, tendo por base a informação prestada pela IGF e pela DGT (17.704.712 contos), em virtude de:

- Não incluir uma entrega da NAV, a título de dividendos, no valor de 731.921 contos, indevidamente contabilizada como "Juros-exterior/Outros" pela 2ª Direcção de Finanças de Lisboa;
- Não incluir os dividendos entregues ao Estado pela EDP, no valor de 13.382.425 contos, indevidamente contabilizados como "Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas";
- Incluir o montante de 657.344 contos, também contabilizada pela 2ª Direcção de Finanças de Lisboa, cuja natureza não foi possível identificar.

Os "Dividendos e participação nos lucros" de sociedades não financeiras e financeiras, apurados pelos serviços do Tribunal, respeitam às seguintes entidades:

Quadro X.10 – Dividendos e participação nos lucros

(em contos)

Entidades	Montante apurado
Sociedades não financeiras	
Companhia das Lezírias	149 376
IPE – Investimentos e Participações Empresariais	1 248 400
ANA – Aeroportos e Navegação Aérea	1 340 009
NAV – Navegação Aérea de Portugal	823 252
REN-Rede Eléctrica Nacional	761 250
EDP – Electricidade de Portugal	13 382 425
Subtotal	**17 704 712**
Instituições de crédito	
Caixa Geral de Depósitos	39 897 000
Banco de Portugal	5 636 447
Subtotal	**45 533 447**
Total	**63 238 159**

Fonte: DGT e IGF

O valor da "Alienação de partes sociais de empresas" distribui-se da seguinte forma:

Quadro X.11 – Receitas das privatizações

(em contos)

Entidades	Montante apurado
BNU	564 357
CIMPOR	69 668 465
EDP	340 887
PARPÚBLICA	12 539 932
Portugal Telecom	0
Tabaqueira	5 870
Total	**83 119 511**

Fonte: FRDP

Relativamente aos restantes fluxos de receita, não foi possível obter informação detalhada.

Do quadro seguinte consta a variação das receitas orçamentais com origem no SPE, de 2000 para 2001, cujos valores são apresentados com reservas dadas as limitações de informação, tal como já foi referido.

Quadro X.12 – Variação das receitas com origem no SPE

(em milhares de contos)

	2000	2001	Variação	
			Valor	Percentual
Juros	988	846	- 142	- 14,4
Dividendos e participação nos lucros	65 955	49 781	- 16 174	- 24,5
Transferências correntes	6	268	+ 262	+ 4366,7
Transferências de capital	49	71	+ 22	+ 44,9
Empréstimos a médio e longo prazos	5 736	678	- 5 058	- 88,2
Alienação de partes sociais de empresas	463 698	83 120	- 380 578	- 82,1
Total	**536 432**	**134 764**	**- 401 668**	**- 74,9**

Da análise do quadro anterior verifica-se ter havido uma diminuição da receita (-401,7 milhões de contos), tendo contribuído para tal o decréscimo das receitas provenientes dos dividendos e participação nos lucros (-16,2 milhões de contos), da amortização de empréstimos a médio e longo prazos (-5,1 milhões de contos) e da alienação de partes sociais de empresas (-380,6 milhões de contos).

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.13 – Transferências dos FSA para o SPE

(em contos)

Código de class. econ.	Classificação das despesas	2001
	Despesas correntes	
05 00 00	**Subsídios**	**65 294**
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	64 743
05.02.01	Inst. monetárias públicas, equiparadas ou participadas	551
	Despesas de capital	
08.00.00	**Transferências de capital**	**5 237 631**
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	5 237 631
	Total	**5 302 925**

Fonte: CGE/01

No entanto, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de 5,3 milhões de contos, apurou-se que cerca de 145,8 milhares de contos não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial, conforme se retrata no quadro seguinte:

Quadro X.14 – Entidades beneficiárias

(em contos)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto Português de Museus	STCP-Soc. de Transportes Colectivos do Porto	2 473
		EPAL-Empresa Pública das Águas Livres	4 095
			(a) 79
	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	Entidade não pertencente ao SPE	15 000
	Instituto Geológico e Mineiro	Entidades não pertencentes ao SPE	290
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	Entidades não pertencentes ao SPE	42 806
		Total 05.01.01	**64 743**
05.02.01	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	Caixa Geral de Depósitos	551
		Total 05.02.01	**551**
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	EDA-Emp. de Electricidade dos Açores	737 000
		EEM- Emp. de Electricidade da Madeira	1 041 000
		EMEF-Emp.Manut.Equip.Ferroviário	22 458
		FERGRÁFICA-Artes gráficas	20 084
		OGMA-Ind.Aeronáutica de Portugal	261 440
	Instituto da Conservação da Natureza	Soc. Parques de Sintra-Monte da Lua	51 064
		Entidade não pertencente ao SPE	30 000
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	LOTAÇOR, Serviço Açoreano	465 331
		EDIA-Emp. Desenv. Inf. Estrut. Alqueva	2 532 753
		Entidades não pertencentes ao SPE	37 702
	Centro de Formação para o Sector das Pescas	Entidades não pertencentes ao SPE	2 675
		Oceanário de Lisboa	400
	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada	Entidades não pertencentes ao SPE	(b) 17 256
	Instituto Financiamento Apoio ao Turismo	EBAL-Equip. dos Bairros Históricos de Lisboa	18 468
		Total 08.01.01	**5 237 631**
		Total dos fluxos	**5 302 925**

Fonte: DGO, IAPMEI, IFT, FORPESCAS, IFADAP, IPM, ICN, CEFPI e IGM.

(a) Montante não utilizado e reposto em 2002.

(b) Inclui devolução de subsídio relativo a 2000 no montante de 5 455$00.

O Centro de Formação para o Sector das Pescas, na sua resposta, confirma os montantes constantes do quadro anterior, não fazendo alusão ao incorrecto processamento de transferências para empresas privadas por conta da rubrica de classificação económica em apreço. Uma vez que situações idênticas foram já objecto de reparo nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1998 e 1999, o procedimento deveria já ter sido corrigido em 2001.

O Centro de Educação e Formação Profissional Integrada, na sua resposta, refere que *"(...) foi efectuada a rectificação da classificação económica relativamente às transferências de Estado não pertencentes ao SPE no Orçamento Ordinário de 2003."*

O Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, na sua resposta, considera ter havido lapso na classificação das transferências, no valor de 37.702 contos, constantes do quadro anterior.

Accionado o contraditório, o Instituto Geológico e Mineiro e o Instituto da Conservação da Natureza não responderam.

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.15 – Outras transferências para entidades do SPE

(em contos)

Organismo processador	Código de classificação económica	Entidade beneficiária	Valor
Ex- Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional	05.01.02-Subsídios/Soc. e quase soc. não financeiras/Empresas privadas	Agência de Inovação	80 000
		Total 05.01.02	**80 000**
Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	07.01.04-Aquisição de bens de capital/Investimentos/Construções diversas	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	209 406
		Soc. Gestora Autódromo Fernanda Pires Silva	46 753
		Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril	1 962 917
		Total 07.01.04	**2 219 076**
Instituto Financiamento e Apoio ao Turismo	08.01.02-Transferências de capital/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	333 264
Inst. de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento		Caixa Geral de Depósitos	355 230
		EDA-Emp. de Electricidade dos Açores	26 000
		Estaleiros Navais de Viana do Castelo	112 629
		Fábrica Mendes Godinho	51 100
		SPEL-Sociedade Portuguesa de Explosivos	55 161
Instituto de Emprego e Formação Profissional		CP-Caminhos de Ferro Portugueses	72 158
		Docapesca-Portos e Lotas	576
		ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	8 009
		Transportes Aéreos Portugueses	8 204
		OGMA-Industria Aeronáutica de Portugal	5 224
		INDEP-Industria Nacional de Defesa	4 941
		REFER-Rede Ferroviária Nacional	16 664
		Total 08.01.02	**1 049 160**
		Total dos subsídios	**3 348 236**

Fonte: IAPMEI, IFT, IEFP e ICCTI.

As transferências, constantes do quadro anterior, foram objecto de análise junto dos respectivos organismos, com o objectivo de avaliar a razão por que não foram evidenciadas, nas respectivas contas, como fluxos para o sector público empresarial.

10.4.2.1 – Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional (ICCTI)

As transferências para a Agência de Inovação (AdI) processadas pelo então ICCTI, no valor de 80.000 contos, destinaram-se a subsidiar esta empresa, de capitais exclusivamente públicos, no desenvolvimento das seguintes actividades:

- Enquanto Industrial Liaison Office junto do CERN - Centre Europeénne de Recherche Nucleaire;
- Enquanto Industrial Liaison Office junto da ESO - European Southern Observatory;
- Apoio e assistência à participação portuguesa no 5º Programa-Quadro da União Europeia.

As transferências para a Agência de Inovação (AdI) processadas pelo então ICCTI, em 2001, constam do quadro seguinte:

(em contos)

Actividades	Natureza das transferências	Valor
CERN - Centre Europeénne de Recherche Nucleaire	1ª Prestação do subsídio anual – 2001	6 750
	2ª Prestação do subsídio anual – 2001	10 250
	Total subsídio 2001	17 000
	Adiantamento do subsídio anual para 2002	9 750
	Subtotal	**26 750**
ESO - European Southern Observatory	Subsídio anual - 2001	4 000
	Subtotal	**4 000**
5º Programa-Quadro da União Europeia	2ª Prestação (50%) do subsídio atribuído em 2000	20 000
	30% do subsídio atribuído em 2001	13 500
	35% do subsídio atribuído em 2001	15 750
	Subtotal	**49 250**
Total		**80 000**

Embora a Agência de Inovação seja uma empresa de capitais exclusivamente públicos, as transferências efectuadas pelo ex-ICCTI foram classificadas como tendo sido destinadas a uma empresa privada, pelo que este procedimento deve ser objecto de correcção no futuro.

O Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior, para o qual transitaram as atribuições do ex-ICCTI, na sua resposta, refere ter *"(...) plena consciência do erro efectuado, pelo que o mesmo será corrigido nas próximas transferências que poderão a vir a ser efectuadas para entidades do SPE."*

10.4.2.2 – Instituto de Financiamento de Apoio ao Turismo (IFT)

No IFT foram analisados os processos que deram origem às transferências processadas para as seguintes entidades do sector público empresarial:

(em contos)

Código de classificação económica	Entidade beneficiária	Valor
07.01.04-Aquisição de bens de capital/Investimentos/Construções diversas	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	209 406
	Soc. Gestora Autódromo Fernanda Pires da Silva	46 753
	Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril	1 962 917
	Total 07.01.04	**2 219 076**
08.01.02-Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Empresas privadas	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	333 264
	Total 08.01.02	**333 264**
Total		**2 552 340**

a) ENATUR - Empresa Nacional de Turismo

A ENATUR beneficiou de várias transferências processadas pelo IFT, por conta de duas rubricas de classificação económica distintas - 07.01.04-"Aquisição de bens de capital/Investimentos/Construções diversas" (209,4 milhares de contos) e 08.01.02-"Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas" (333,3 milhares de contos), embora em nenhum dos casos tenha sido respeitado o classificador económico das despesas.

Os pagamentos classificados pelo IFT como "Aquisição de bens de capital" destinaram-se ao financiamento de despesas de investimentos devidamente documentadas, em edifícios históricos, sendo efectuados com as receitas provenientes dos 5% dos lucros brutos dos jogos, incluindo as receitas oriundas dos acessos às salas de jogos, de acordo com o estabelecido na alínea h) do artº. 1º do Decreto Regulamentar n.º 81/80, de 17 de Dezembro.

As transferências efectuadas pelo IFT, em 2001, foram feitas na sequência da apresentação pela ENATUR dos documentos de despesa relativos aos investimentos realizados em diversas pousadas e em locais de restauração sedeados em monumentos nacionais.

Por seu turno, as transferências processadas por conta da rubrica de classificação económica 08.01.02-"Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas", no montante de 333.263.769$00 foram efectuadas no âmbito da execução do Subprograma – "Turismo e Património Cultural", medida 2 – "Alojamento Turístico em Edifícios Histórico-Culturais", co-financiado pelo FEDER.

Nesse contexto, foram financiados investimentos de ampliação, remodelação e modernização efectuados em diversas pousadas, no valor global de 301 980 606$00.

Para além daquelas transferências foram ainda processados a favor da ENATUR, por conta da referida rubrica, 31.283.163$00, a título de comparticipação das despesas realizadas com a elaboração de alguns projectos necessários à construção e implantação da futura pousada da Porta dos Hermínios, no âmbito do Projecto Maciço Central da Serra da Estrela.

Como se pode verificar, nenhuma das transferências processadas a favor da ENATUR foi correctamente classificada. No entanto, o IFT acolheu a recomendação do Tribunal formulada no Parecer sobre a CGE de 2000, determinando que as verbas já liquidadas e/ou a liquidar, ao longo do ano de 2002, seja no âmbito das entregas das verbas arrecadadas ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 81/80, seja ao abrigo do Programa POE destinado ao financiamento de investimentos em Pousadas Históricas, com natureza não reembolsável *"deve ser inscrita na rubrica do Orçamento com o código 08.01.01-Transferências de Capital p/ empresas públicas, equiparadas ou participadas"*.

b) Sociedade Gestora Autódromo Fernanda Pires da Silva

Os pagamentos, no montante de 46.752.637$00, efectuados em nome da Sociedade Gestora Autódromo Fernanda Pires da Silva e classificado como "Aquisição de bens de capital" destinaram-se à liquidação das despesas com as obras de ampliação e beneficiação do Autódromo do Estoril, com contrapartida nas receitas provenientes do jogo das verbas consignadas à Zona de Jogo do Estoril, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 56/84, de 9 de Agosto.

Os referidos pagamentos foram efectuados ao abrigo do Despacho n.º 10.356/98, de 12 de Maio, do Ministro da Economia, através do qual foi atribuído um subsídio a fundo perdido no montante de 3.200.000 contos, processado pelo IFT, pela rubrica "Aquisição de bens de Capital - Investimentos", tendo por objectivo a adaptação do Autódromo Fernanda Pires da Silva aos regulamentos das federações de desportos motorizados. A empreitada deveria ser executada até ao dia 30 de Junho de 1999 (n.º 3 do referido Despacho) e os pagamentos seriam efectuados pelo IFT, em nome e representação da Sociedade Gestora Fernanda Pires da Silva aos empreiteiros a quem fossem adjudicadas as obras, à medida da apresentação dos documentos comprovativos das despesas realizadas (n.º 7).

Dado terem sido sugeridas algumas alterações, propostas na sequência das inspecções técnicas efectuadas pela FIA e pela FIM, não foi possível concluir a obra até ao fim do prazo fixado, pelo que através do Despacho n.º 18.014/99, de 1 de Setembro, foi fixado novo prazo para a conclusão da empreitada (até ao dia 15 de Outubro de 1999) e actualizado o valor do subsídio em 128.000 contos, ascendendo assim o valor atribuído a 3.328.000 contos.

Por sua vez, através do Despacho n.º 348/2000/SET, de 29 de Junho, foi autorizada a prorrogação até 30/06/2000, dado ter sido necessário efectuar outros trabalhos complementares que não estavam inicialmente previstos, implicando custos adicionais. Para fazer face a esses custos adicionais foi aprovado através do Despacho n.º 529/2000/SET, de 11/09, a concessão de um subsídio adicional no montante de 595.799 contos, sendo 242.726 contos com contrapartida no saldo de 2000 e 353.073 contos com contrapartida no saldo de 2001.

Os pagamentos efectuados em 2001 foram os seguintes:

Empreiteiros	Finalidade	Montante
Philips Portuguese, SA	Ampliação e beneficiação do autódromo	13 204 345$00
Obrecol-Obras e construções, Lda.		7 570 289$00
Neopul-Soc. de estudos e construções, SA		7 397 157$00
Armando Cunha, Lda.		15 580 846$00
TILKE		3 000 000$00
	Total	**46 752 637$00**

Os referidos pagamentos foram classificados como despesa relativa a "Aquisição de bens de capital - Investimentos", em cumprimento do estabelecido no Despacho n.º 10.356/98, de 12 de Maio, do Ministro da Economia. No entanto, dado que as despesas em apreço não correspondem a investimentos do IFT, não sendo este o dono da obra mas a Sociedade Gestora Fernanda Pires da Silva, considera-se que a rubrica de classificação económica não é a adequada.

c) Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril

As verbas pagas à Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril, EM., no montante de 1.962.916.593$00, destinaram-se ao projecto "Estrutura de Acolhimento de um Centro de Congressos e Exposições no Estoril" incluído no plano da nova concessão da zona de Jogo do Estoril, com contrapartida nas receitas provenientes do jogo.

Pelas razões já aduzidas na alínea anterior, as verbas transferidas para a Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril, uma vez que não correspondem a investimentos do IFT, mas da entidade beneficiária daquelas transferências, não foram processadas por conta da rubrica de classificação económica correcta.

O Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, na sua resposta, considera que ao se pretender introduzir maior rigor na CGE em relação às transferências processadas a favor do SPE, tal se fará *"(...) à custa de menor rigor, numa perspectiva de consolidação de contas, dos volumes de imobilizado custeados por verbas dos mesmos fundos e serviços autónomos"*

Essa posição não merece o acolhimento do Tribunal dado que as despesas do subsector dos fundos e serviços autónomos classificadas no agrupamento 07 devem reflectir unicamente as relativas à aquisição dos bens que contribuam para a formação bruta de capital fixo (FBCF) desse subsector, e não o financiamento da FBCF de outros sectores.

Não obstante aquelas considerações, o IFT *"(...) propõe-se adoptar o procedimento sugerido pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria no ano de 2003".*

10.4.2.3 – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)

No IAPMEI foram analisados os processos que deram origem às transferências processadas para entidades do sector público empresarial, processadas por conta da rubrica de classificação económica 08.01.02-"Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas", e que se resume no quadro seguinte:

(em contos)

Entidade beneficiária	Finalidade das transferências	Valor
Caixa Geral de Depósitos	Transferência para beneficiários finais no âmbito do PROCOM	355 230
EDA-Empresa de Electricidade dos Açores	Financiamento de projecto aprovado no âmbito do Programa Energia	26 000
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	Financiamento de projectos aprovados no âmbito do SINDEPEDIP	112 629
Fábrica Mendes Godinho		51 100
SPEL-Sociedade Portuguesa de Explosivos		55 161
Total		**600 120**

Da análise efectuada, verificou-se que, à excepção das transferências para a Caixa Geral de Depósitos, as restantes destinaram-se a financiar projectos de investimento executados pelas diversas entidades do SPE, tendo sido incorrectamente classificadas.

As transferências para a Caixa Geral de Depósitos foram realizadas com base num protocolo institucional entre o Gestor da Intervenção Operacional Comércio e Serviços, a Direcção-Geral do

Comércio e da Concorrência, o IAPMEI, o ICEP e a CGD, e destinaram-se às entidades beneficiárias dos apoios aprovados no âmbito do Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM).

Assim sendo, as listagens dos subsídios concedidos, publicadas pelo IAPMEI no DR, ao abrigo da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto, deveriam evidenciar os verdadeiros beneficiários dos apoios, e não a Caixa Geral de Depósitos, que apenas intervém no processo como intermediária da transferência.

O IAPMEI, na sua resposta, reconhece o erro e refere que tal situação decorre *"... da inexistência, àquela data, da listagem actualizada de entidades pertencentes ao SPE"*. É de referir que, no exercício do contraditório referente ao Parecer sobre a CGE de 2000, foi dada uma resposta idêntica, não se tendo registado qualquer progresso, pelo que mais uma vez se recomenda que aquando da efectivação das transferências seja indagado junto das mesmas qual a sua natureza afim de ser dado estrito cumprimento ao classificador económico das despesas.

10.4.2.4 – Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)

No IEFP foram analisados os processos que deram origem às transferências processadas para entidades do sector público empresarial, processadas por conta da rubrica de classificação económica 08.01.02-"Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Empresas privadas", constantes do quadro seguinte:

(em contos)

Entidade beneficiária	Finalidade das transferências	Valor
CP-Caminhos de Ferro Portugueses	Financiamento de acções de formação profissional e emprego	72 158
REFER-Rede Ferroviária Nacional		16 664
INDEP-Industria Nacional de Defesa		4 941
OGMA-Industria Aeronáutica de Portugal		5 224
TAP-Transportes Aéreos Portugueses		8 204
Docapesca-Portos e Lotas	Financiamento de acções no âmbito do Programa estágios profissionais	576
ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	Financiamento de acções de formação em posto de trabalho	8 009
	Total	**115 776**

Da análise efectuada, verificou-se que os pagamentos diziam respeito aos apoios concedidos no âmbito do II e III Quadro Comunitário de Apoio, co-financiados pelo Fundo Social Europeu, tendo igualmente sido incorrectamente classificados.

Accionado o contraditório, o IEFP não respondeu.

Em suma, as transferências efectuadas pelas entidades identificadas anteriormente, no valor global de 3,0 milhões de contos[1] foram processadas por conta de rubricas de classificação económica não relacionadas com o sector público empresarial e, por consequência, não se encontram evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE.

Esse procedimento contraria o disposto nos artigos 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), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

[1] Total do Quadro X.15 (3.348.236 contos), deduzido do valor relativo às transferências para a Caixa Geral de Depósitos destinadas às entidades beneficiárias dos apoios aprovados no âmbito do PROCOM (355.230 contos).

Assim, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a Conta evidencia fluxos, no valor de 145,8 milhares 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.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, *"...considera pertinentes os reparos aos casos de inadequada classificação económica atribuída às transferências do Orçamento do Estado para o Sector Empresarial do Estado."*, acrescentando que *"serão desenvolvidos esforços internos no sentido de (...) diligenciar junto dos serviços processadores para a prevenção de situações desta natureza."*

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.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere que a CGE *"...integra um mapa com a discriminação das receitas dos serviços e fundos autónomos* (Mapa 3.9.-"Receitas globais dos serviço e fundos autónomos, segundo a classificação económica (em contos)")". Embora o referido mapa conste da Conta Geral do Estado, o seu grau de agregação não permite apurar as receitas dos FSA com origem no SPE, ao contrário do que acontece em relação às receitas do subsector Estado, que são evidenciadas na Conta, de forma mais desagregada.

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA (UE)

11.1 – Considerações gerais

Nos termos do 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.

Como se tem referido em anteriores Pareceres, 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 do Estado incluísse disposições no sentido de a CGE passar a inserir essa informação, tal não se veio a verificar.

A Direcção-Geral do Orçamento referiu, nas suas alegações, que comunga da mesma preocupação e manifestou a intenção de *"(...) tentar colher informação junto das entidades com competência para o efeito, por forma a inclui-las já na Conta Geral do Estado de 2002, se possível"*.

Na sua Proposta de Lei n.º 48/VIII (Orçamento do Estado para 2001)[1], o Governo previa, para o ano de 2001, 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 2001
1. Transferências de Portugal para a UE	**264,4**
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	39,2
Recursos próprios IVA	92,4
Recursos próprios PNB (b)	113,8
Compensação ao Reino Unido	19,0
Contribuições (c)	–
2. Transferências da UE para Portugal	**962,9**
FEOGA-Garantia	161,0
Fundos estruturais (d)	691,3
FEDER	434,0
FEOGA-Orientação	76,7
FSE	180,6
Fundo de Coesão	100,2
IFOP	10,4
Saldo Global (2-1)	**698,5**

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.
(b) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.
(c) Participação no capital do BEI.
(d) Inclui FEDER, FEOGA-O e FSE.
Fonte: DGAERI, DGAIEC, DGT, DGDR, INGA.

[1] Publicada no Diário da Assembleia da República, n.º 5, II Série-A, 6º Suplemento, de 17 de Outubro de 2000.

A análise dos fluxos financeiros com a União Europeia, para além da apreciação global dos dados esparsos da CGE e dos directamente recolhidos junto das entidades competentes, integrou ainda os resultados das auditorias realizadas, nomeadamente, ao "Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos estruturais", à "Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III", à "Gestão Financeira do Programa Operacional da Saúde" e aos "Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 – Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE".

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 dos Fluxos Financeiros" quer os relatos referentes às auditorias supra mencionadas.

Assim, sobre a "Análise Global dos Fluxos Financeiros", foram ouvidas a DGDR, a DGO, a DGT e o INGA que, com excepção deste último, apresentaram as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes.

No que respeita às auditorias atrás referidas, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas nos relatórios de auditoria.

As sínteses elaboradas para efeitos do presente Parecer tiveram em consideração o teor daquelas alegações.

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

11.2.1 – Enquadramento

As transferências para a União Europeia destinadas a financiar o seu orçamento são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos tradicionais, os provenientes do IVA e os calculados com base no PNB.

Os recursos próprios tradicionais incluem os Direitos aduaneiros, os Direitos niveladores agrícolas e as Quotizações sobre o açúcar e isoglucose. O Estado membro cobra os direitos e coloca à disposição da União Europeia 75% do valor cobrado, sendo os restantes 25% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos de cobrança, de acordo com o estabelecido na Decisão do Conselho de 29 de Setembro de 2000, relativa ao Sistema de Recursos Próprios das Comunidades Europeias (2000/597/CE,EURATOM), aprovada, para rectificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro, e ratificados pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data.

Os recursos próprios sobre o IVA são calculados mediante a aplicação de uma taxa uniforme à base tributável do IVA, a qual foi limitada, a partir de 1995, a 50% do PNB no que se refere aos 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, de 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 calculada de acordo com a Decisão dos Recursos Próprios (2000/597/CE, EURATOM).

A Comissão Europeia procede anualmente a ajustamentos nos montantes dos recursos próprios relativos ao IVA e ao 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 2001

(em milhões de contos)

Transferências	Previsão do Governo [a] (1)	Orçamento Inicial [b] (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	CGE [c] (4)	Diferença (5)=(4)-(2)
Recursos próprios tradicionais	**39,2**	**39,2**	**–**	**36,9**	**-2,3**
Direitos aduaneiros	39,2	32,1	–	30,0	-2,1
Direitos agrícolas		6,7		6,5	-0.2
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		0,4		0,4	–
Contribuição financeira	**225,2**	**225,2**	**–**	**211,3**	**-13,9**
Recursos próprios IVA	92,4	92,4	–	87,9	-4,5
Recursos próprios PNB [d]	113,8	113.8	–	93,5	-20,3
Compensação ao Reino Unido	19,0	19,0	–	29,9	+10.9
Total	**264,4**	**264,4**	**–**	**248,2**	**-16,2**

(a) Estimativas apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 48/VIII (O.E/2001) – D.A.R. n.º 5, II Série A, 6º Supl., de 17 de Outubro de 2000.

(b) Lei n.º 30-C/2000 (OE/2001), D.R. n.º 299, I Série A, 2º Suplemento, de 29 de Dezembro.

(c) Conta Geral do Estado de 2001.

(d) Inclui a reserva monetária FEOGA e outras reservas.

Comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no OE com o valor dos pagamentos, verifica-se que estes se revelaram inferiores no respeitante aos Recursos próprios tradicionais (-2,3 milhões de contos) e à contribuição financeira (-13,9 milhões de contos), embora quanto a esta última se tenha verificado um aumento da contribuição a título de Compensação ao Reino Unido (+10,9 milhões de contos).

Contrariamente ao verificado em anos anteriores, as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 48/VIII (OE para 2001) coincidem com os montantes das dotações iniciais inscritas no OE, verificando-se, assim, que foi dado seguimento à recomendação feita pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

O montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário foi fixado pela União Europeia com base nas previsões para o ano 2001 referentes ao PNB, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os valores devidos por Portugal no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, recurso complementar PNB e compensação ao Reino Unido são indicados mensalmente pela DG do Orçamento da Comissão Europeia.

As transferências relativas à contribuição de Portugal para a "Reserva Monetária do FEOGA", ocorreram nos meses de Fevereiro e Outubro, sendo os respectivos montantes indicados também pela DG do Orçamento da Comissão Europeia.

Os Serviços de Apoio do Tribunal verificaram, junto da Direcção-Geral do Tesouro, as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no Cap. 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".

Os pagamentos efectuados no ano de 2001 foram os seguintes:

Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros

(em contos)

Meses	Recursos próprios IVA (1)	Recurso complementar PNB (1)	Compensação ao Reino Unido (1)	Reserva Monetária FEOGA (1)	Outras Reservas	Total
Janeiro	(a) 15 393 466	(a) 9 286 908	(a) 3 169 091			27 849 466
Fevereiro	–	8 927 579	–	92 575		9 020 154
Março	7 696 733	9 107 244	1 584 545			18 388 522
Abril	7 696 733	9 107 244	1 584 545			18 388 522
Maio	7 696 733	9 107 243	1 584 545			18 388 521
Junho	7 696 733	9 107 243	1 584 545			18 388 521
Julho	7 696 733 (b) 49 059	9 107 243 (b) 33 283	1 584 545 (b) 591			18 388 521 82 933
Agosto	4 688 416	(c)	9 675 909			14 364 325
Setembro	7 320 693	7 750 408	2 273 639			17 344 740
Outubro	7 320 693	7 750 408	2 273 639	459 498		17 804 238
Novembro	7 320 693	7 750 408	2 273 639			17 344 740
Dezembro	7 320 693	7 750 408	2 273 639			17 344 740
Subtotal	**87 897 381**	**94 785 619**	**29 862 873**	**552 073**		**213 097 946**
Reposições	–	(c) -1 747 443	–	–		-1 747 443
Total da despesa	**87 897 381**	**93 038 176**	**29 862 873**	**552 073**		**211 350 503**

(1) Cfr. faxes mensais enviados pela Comissão Europeia à DGT.

(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 de Junho", posteriormente regularizados por despesa orçamental.

(b) Pagamento de juros de mora relativos a atrasos verificados na disponibilização de contribuições financeiras durante o ano de 2000.

(c) Correcção efectuada através de reposição abatida nos pagamentos, em 1 de Agosto de 2001, que decorreu da rectificação efectuada no Orçamento Comunitário aprovado pelo Parlamento Europeu.

Os pagamentos do mês de Janeiro, no montante de 27,8 milhões de contos, 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", operação que se enquadra nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, regulamentadora das Operações Específicas do Tesouro (OET), tendo sido posteriormente regularizados por despesa orçamental. Esta situação ficou a dever-se ao facto de não ser possível à DGT processar a correspondente despesa orçamental, através do SIC, no 1º dia útil de Janeiro.

Relativamente ao mês de Julho, após solicitação da Comissão Europeia, foi creditado na conta da Comissão o pagamento de juros de mora no valor de 82 932 826$00, relativos aos atrasos verificados na disponibilização:

- de 5% da contribuição financeira de Agosto de 2000;
- da totalidade da contribuição financeira extraordinária resultante dos ajustamentos no orçamento comunitário a título de IVA e de PNB do período 1982-1999, no montante de 13 454 933 846$00.

O atraso referente à contribuição de Agosto de 2000 foi devido ao facto de o valor creditado na conta "CCE - Recursos Próprios", no primeiro dia útil desse mês, ter sido de 17 501 805 913$00 quando deveria ter sido de 18 395 939 394$00, sendo a diferença de 782 215 730$00 a título de IVA e de 111 917 751$00 a título de Compensação ao Reino Unido. A regularização ocorreu em 30 de Agosto de 2000.

Quanto à contribuição financeira extraordinária resultante dos ajustamentos no orçamento comunitário, foi solicitada pela Comissão, em Novembro de 2000, para ser creditada no primeiro dia útil do mês de Dezembro, mas, por razões de insuficiência orçamental, a conta da Comissão apenas foi creditada em 23 de Janeiro de 2001, durante o período complementar, com data-valor de 29 de Dezembro de 2000.

A colocação à disposição da Comissão Europeia dos valores em causa implicou a necessidade de um reforço orçamental, através de transferência entre rubricas, autorizado pelo Secretário de Estado do Orçamento, por despacho de 18 de Dezembro de 2000, que também determinou que o pagamento dos referidos 13,4 milhões de contos só deveria ocorrer em Janeiro de 2001.

O adiamento do referido pagamento originou juros de mora, pelo atraso no crédito da conta, exigidos pela CE ao abrigo do disposto no art. 11º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1 150/2000.

O pagamento dos juros de mora, no montante total de 82 932 826$00, foi efectuado em Julho de 2001, já por conta do Orçamento de Estado de 2001, através das rubricas de despesa relativas às várias contribuições. Este facto distorce a execução de 2001, em virtude de o pagamento ter sido classificado a título de contribuição e não como penalização.

Devem, pois, os pagamentos relativos as contribuições ser atempadamente efectuados e pelos montantes devidos, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.

No mês de Julho, foi ainda comunicada pela Comissão a restituição de 1 747 442 722$00 referentes à contribuição financeira a título do Recursos complementar PNB. A reposição foi efectuada através de guia abatida nos pagamentos, em 1 de Agosto de 2001.

A execução orçamental das dotações relativas aos recursos próprios não tradicionais encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental

(em contos)

Designação	Dotação inicial	Alterações orçamentais (1)			Dotação final (2)	Pagamentos (2)	Saldos
		Reforços	Anulações	Total			
Rec. próprios IVA	92 360 800	(a) 48 582	-4 512 000	-4 463 418	87 897 382	87 897 381	1
Rec. compl. PNB	111 442 900	(a) 305 276	-18 710 000	-18 404 724	93 038 176	93 038 176	–
Comp. Reino Unido	19 014 550	(b) 10 848 324	–	10 848 324	29 862 874	29 862 873	1
Res. monet. FEOGA	1 291 000	(c) 123 000	-861 926	-738 926	552 074	552 073	1
Outras reservas	1 073 930	–	-1 073 930	-1 073 930	–	–	–
Total	**225 183 180**	**11 325 182**	**-25 157 856**	**-13 832 674**	**211 350 506**	**211 350 503**	**3**

(1) Direcção-Geral do Orçamento.

(2) Conta de Gerência do Tesouro.

(a) Alterações orçamentais ocorridas no 4º trimestre/2001, no âmbito da gestão flexível.

(b) Alterações orçamentais ocorridas no Orçamento. Rectificativo/2001 - 4º trimestre - e no âmbito da gestão flexível.

(c) Alterações orçamentais resultantes do Orçamento Rectificativo/2001.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano, houve necessidade das seguintes alterações orçamentais:

- Reforços de verbas nos montantes de 48 582 contos destinados aos "Recursos próprios IVA" e de 305 276 contos destinados ao "Recurso complementar PNB", por contrapartida de outras dotações;
- Reforço de verba no montante de 10 848 324 contos destinados a "Compensação ao Reino Unido", sendo 997 326 contos por contrapartida de dotação provisional efectuada no 4º trimestre/2001, 8 269 000 contos resultantes da execução da Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, 1 073 930 e 202 383 contos por contrapartida de outras dotações e 305 685 contos por recurso à conta de OET "Antecipações da saída de fundos prevista no OE – alínea b) do n.º1 do art. 30º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho";
- Reforço de verba no montante de 123 000 contos destinados à "Reserva monetária FEOGA", resultantes da execução da Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos próprios não tradicionais" transferidos para a União Europeia, nos anos de 2000 e 2001.

Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução

(em contos)

Designação	2000	2001	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	101 253 826	87 897 381	-13 356 445	-13,2
Rec. complementar PNB	100 977 307	93 038 176	-7 939 131	-7,9
Comp. ao Reino Unido	12 249 858	29 862 873	+17 613 015	+143,8
Res. monetária do FEOGA	387 979	552 073	+164 094	+42,3
Outras reservas	190 089		-190 089	
Total	**215 059 059**	**211 350 503**	**-3 708 556**	**-1,7**

Fonte: CGE de 2000 e 2001.

Pela análise do quadro verifica-se um decréscimo nas contribuições para o Orçamento da União Europeia em matéria de Recursos próprios não tradicionais de cerca de 3,7 milhões de contos, tendo contribuído para essa diminuição os recursos próprios relativos a IVA (-13,4 milhões de contos), PNB (-7,9 milhões de contos) e outras reservas (-0,2 milhões de contos).

A compensação ao Reino Unido e a reserva monetária do FEOGA registaram aumentos de 17,6 e 0,2 milhões de contos, respectivamente.

11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

11.3.1 – Enquadramento

A "Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal" incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais dos Quadros Comunitários de Apoio II e III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA - Garantia, no período de 1994-2001 e a sua relação com a CGE/2001 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano e teve 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).

Neste contexto, foram analisados os seguintes aspectos:

- Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal em 2001;
- Quadro Financeiro Previsional do QCA III;
- 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).

No decurso dos trabalhos foi recolhida informação na DGDR, na DGT e no INGA. Foi ainda utilizada informação constante do relatório anual do TCE relativo ao exercício de 2001.

11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

O plano financeiro da UE previa, para 2001, uma contribuição comunitária (dotações finais) de 77 070,8 milhões de euros para os fundos comunitários (Política Agrícola Comum e Acções Estruturais).

Destas dotações, destinadas aos 15 países que integram a UE, foram utilizados 41 533,9 milhões de euros (64,9%) em pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e 22 455,8 milhões de euros (35,1%) em acções estruturais repartidos pelo FEDER (37,9%), FSE (18,8%), FEOGA - Orientação (6%), IFOP (0,7%), Fundo de Coesão (8,8%) e outros.

Das dotações disponibilizadas pela UE, foram utilizados por Portugal 2 824,4 milhões de euros (12,5%), dos quais 875 milhões de euros (31%) destinados à PAC e 1 949,4 milhões de euros (69%) a acções estruturais[1].

11.3.3 – Transferências de Fundos da UE em 2001

À semelhança do que o Tribunal tem referido nos últimos pareceres, a CGE continua a não conter informação que permita apurar o montante proveniente da UE por fundo e instrumento financeiro, encontrando-se estes valores disseminados, e não todos, pelas diversas rubricas de classificação económica das muitas entidades cujas contas a integram. Apenas o Relatório Geral, elaborado no âmbito da preparação do Orçamento de Estado para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro), apresenta uma estimativa das verbas a transferir da UE para Portugal.

O quadro seguinte reflecte as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito das relações financeiras com a UE, bem como os desvios apurados.

Quadro XI.6 – Transferências da UE para Portugal - 2001

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo [a] (1)	Transferências efectivas registadas na DGT [b] (2)	Desvios à previsão	
			Valor (3)=(2)-(1)	(%) (4)=(3)/(1)
FEOGA-Garantia	803,1	872,9	69,8	8,69
FEDER	2 164,8	872,7	-1 292,1	-59,69
FSE	900,8	182,0	-718,8	-79,80
FEOGA-Orientação	382,6	42,4	-340,2	-88,92
Fundo de Coesão	499,8	448,7	-51,1	-10,22
IFOP	51,9	0,1	-51,8	-99,81
Diversos		51,4	51,4	
Total	**4 803,0**	**2 470,2**	**-2 332,8**	**-48,57**

Fontes:
(a) Estimativas apresentadas pelo Governo no Orçamento do Estado para 2001.
(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a UE, em 2001.

[1] Dados obtidos no relatório anual do TCE relativo a 2001.

Pela observação dos desvios podemos concluir que as verbas transferidas pela UE apresentam um decréscimo de 48,57% (2 332,8 milhões de euros) face às previsões governamentais.

Os maiores desvios foram registados no IFOP, no FEOGA-Orientação e no FSE (-99,81%, -88,92% e -79,80%), sendo no entanto assinaláveis os desvios em quase todos os fundos, o que revela pouca consistência nas previsões.

As verbas oriundas da UE financiaram uma parte dos investimentos PIDDAC a par da contrapartida nacional. Neste ano, verificou-se ainda a coexistência de investimentos executados com verbas do QCA II e QCA III, não diferenciadas no plano de investimentos da administração central.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva do financiamento comunitário do PIDDAC:

Quadro XI.7 – Financiamento comunitário do PIDDAC 2001

(em milhares de euros)

	Previsão	Execução Financeira	
	OE Final (Mapa XI)	Valor	(%)
Cap. 50º	298 304,73	139 290,06	46,7
Outras Fontes	242 226,07	152 110,38	62,8
Total	**540 530,80**	**291 400,44**	**53,9**

Fonte: Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro - GOP/2001 e Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro - OE/2001.

A execução financeira comunitária do PIDDAC registou uma taxa de 53,9%, valor que, apesar de representar um aumento de 14,4 pontos percentuais face ao ano 2000, pode ser considerada baixa.

O mapa XI do OE relativo ao PIDDAC, muito embora indique os investimentos passíveis de serem co-financiados por fundos comunitários, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, pelo que não é possível uma análise por fundo.

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.

11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 1994/2001

No período de 1994 a 2001 foram recebidas da UE verbas no âmbito dos QCA II e III, Fundo de Coesão I e II, FEOGA - Garantia e outras, cuja distribuição se apresenta no quadro e gráfico seguintes:

Quadro XI.8 – Transferências da UE – 1994/2001

(em milhares de euros)

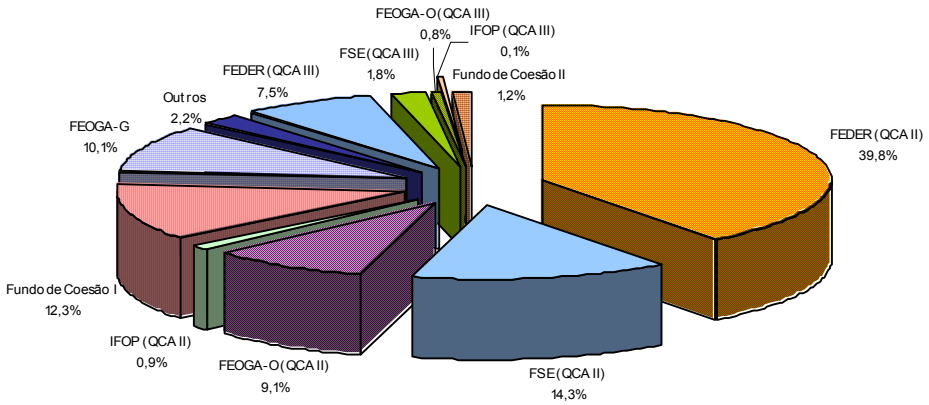
Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da UE				Programação 1994/99	(%)	Programação 2000/2006	(%)
	1994-1999	2000	2001	Total (1)	(2)	(1)/(2)	(3)	(1)/(3)
FEDER (QCA III)	_	865 404	853 112	1 718 516	_	_	13 295 722	12,93
FSE (QCA III)	_	235 857	170 614	406 471	_	_	4 720 947	8,61
FEOGA-O (QCA III)	_	148 215	33 254	181 469	_	_	2 283 516	7,95
IFOP (QCA III)	_	15 239	0	15 239	_	_	234 815	6,49
Fundo de Coesão II	_	2 976	277 461	280 437	_	_	1 415 332	19,81
QCA III-Sub-Total 1	**_**	**1 267 691**	**1 334 441**	**2 602 132**	**_**	**_**	**21 950 332**	**11,85**
FEDER (QCA II)	8 618 635	483 105	19 596	9 121 336	9 996 746	91,24	_	_
FSE (QCA II)	3 007 122	272 724	11 424	3 291 270	3 359 085	97,98	_	_
FEOGA-O (QCA II)	1 903 171	170 425	9 231	2 082 828	2 123 923	98,07	_	_
IFOP (QCA II)	136 656	62 232	105	198 992	230 933	86,17	_	_
Fundo de Coesão I (*)	2 531 622	113 491	171 193	2 816 306	2 804 823	100,41	_	_
QCA II-Sub-Total 2	**16 197 206**	**1 101 976**	**211 549**	**17 510 731**	**18 515 510**	**94,57**	**_**	**_**
FEOGA-G	793 009	652 840	872 976	2 318 825	_	_	_	_
Sub-Total 3	**793 009**	**652 840**	**872 976**	**2 318 825**	**_**	**_**	**_**	**_**
Outros (**)	443 018	12 383	51 478	506 878	_	_	_	_
Sub-Total 4	**443 018**	**12 383**	**51 478**	**506 878**	**_**	**_**	**_**	**_**
Total	**17 433 233**	**3 034 890**	**2 470 444**	**22 938 567**	**_**	**_**	**_**	**_**

(*) Em 1994 inclui o ano de 1993 (início do Fundo de Coesão).

(**) Valores entrados directamente para os programas LEADER, Iniciativa Comunitária Têxtil e Diversos.

Fonte: DGT relativamente às transferências da UE e DGDR relativamente à programação.

Gráfico XI.1 – Transferências da UE - 1994/2001



No período de referência as transferências da UE atingiram 22 938 567 mil euros, dos quais a maior fatia coube ao FEDER - QCA II (39,8%). Merecem ainda relevância o FSE - QCA II (14,3%), o Fundo de Coesão I (12,3%), o FEOGA - Garantia (10,1%) e o FEOGA-Orientação (QCA II) (9,1%).

As transferências no âmbito do QCA II e Fundo de Coesão I (17 510 731 mil euros) têm um peso dominante (76,3%) face ao total transferido da UE.

Uma análise à programação permite concluir que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas atingiram taxas superiores a 90%, com excepção do IFOP que ficou pelos 86,17%.

O encerramento do QCA II deveria ser feito por programa e por fundo, devendo os pedidos de pagamento do saldo final ter sido efectuados até 30 de Junho de 2002, com excepção de alguns programas que pediram prolongamento de prazo.

O QCA III registou as primeiras transferências no ano 2000, representando os fundos que o integram, conjuntamente com o Fundo de Coesão II, apenas 11,85% (2 602 132 mil euros) dos fundos transferidos em 2000/2001. Destaca-se o Fundo de Coesão II para o qual foram transferidas 19,8% das verbas programadas.

11.3.5 – QCA III

11.3.5.1 – Quadro Financeiro Previsional

O QCA III estrutura-se por quatro eixos prioritários a que correspondem objectivos definidos com vista a superar os atrasos estruturais.

O quadro seguinte reflecte o investimento total previsto para o QCA III:

Quadro XI.9 – Programação financeira do QCA III

(em milhares de euros)

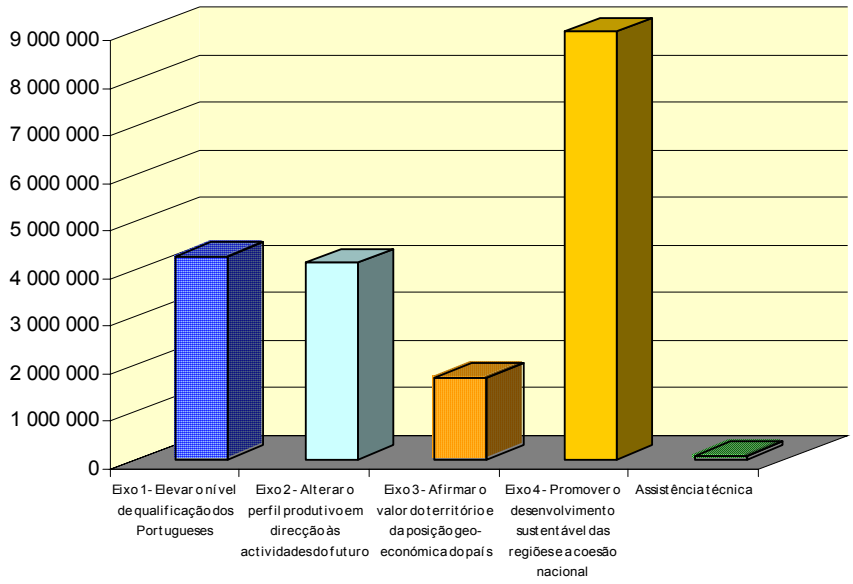
Investimento Total	Despesa Pública			Investimento Privado
	Total	Contribuição Comunitária	Contrapartida Nacional	
(1)=(2)+(5)	(2)=(3)+(4)	(3)	(4)	(5)
39 412 161	30 633 356	19 178 540	11 454 816	8 778 805

Fonte: QCA III.

Para o período de 2000-2006 está previsto um investimento de 39 412 161 mil euros (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação), o qual será assegurado pelas contribuições comunitária (48,7%), nacional (29,1%) e investimento privado (22,2%).

Este investimento será distribuído por eixos cuja representatividade pode ser observada no gráfico seguinte.

Gráfico XI.2 – Despesa pública prevista por eixo prioritário



Fonte: QCA III.

Destaca-se, como principal beneficiário dos investimentos previstos para o QCA III, o eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional, o qual absorverá 47% das verbas. O eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos Portugueses e o eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro, beneficiarão, cada um, de 22% do investimento, enquanto que ao eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país, está reservada uma parcela de apenas 9%.

Este investimento será financiado pelo FEDER (64,7%), FSE (23%), FEOGA-O (11,1%) e IFOP (1,2%).

11.3.5.2 – Realização financeira acumulada

O QCA III programou para o período de 2000 a 2006 uma despesa pública de 32 799 992 mil euros e uma despesa comunitária de 20 535 000 mil euros. O quadro seguinte reflecte a realização financeira de cada fundo face a esta programação:

Quadro XI.10 – Programação e execução dos fundos do QCA III

(em milhares de euros)

Fundos	Programação 2000/2006 (*)		Execução 2000/2001		Taxa de Realização	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 831 434	13 295 722	2 353 186	1 503 870	10,78	11,31
FSE	7 329 676	4 720 947	1 276 067	795 831	17,41	16,86
FEOGA-O	3 322 108	2 283 516	196 945	140 111	5,93	6,14
IFOP	316 774	234 815	21 026	15 837	6,64	6,74
Total	**32 799 992**	**20 535 000**	**3 847 224**	**2 455 649**	**11,73**	**11,96**

(*) Inclui reservas de eficiência e de programação.

Fonte: DGDR - relatório global 2001 e QCA III.

A realização financeira global do QCA III, em termos comunitários, atingiu, em 31 de Dezembro de 2001, uma taxa de 11,96%. De entre os fundos com melhor realização financeira, destacam-se o FSE (16,86%) e o FEDER (11,31%). Os restantes apresentam taxas substancialmente menores, nomeadamente o IFOP (6,74%) e FEOGA-Orientação (6,14%).

Estes quatro fundos financiam um conjunto de Programas que constituem o QCA III, no âmbito do qual foi programado um investimento comunitário de 19 178 540 mil euros (não incluindo reserva de eficiência e de programação), aprovados projectos no valor de 7 620 190 mil euros e executados 2 455 645 mil euros.

O quadro seguinte demonstra como se distribuíram estes valores pelos diferentes programas operacionais:

Quadro XI.11 – Programação, aprovação e execução financeira comunitária em 31/12/2001

(em milhares de euros)

Eixos / Programas	Programação (*) (1)	Aprovação (2)	Execução Financeira (3)	Taxa de Execução (4)=(3)/(2)	Taxa de Aprovação (5)=(2)/(1)	Taxa de Realização (6)=(3)/(1)
Eixo I – Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social	**4 266 826**	**1 764 810**	**749 743**	**42,48**	**41,36**	**17,57**
Educação	1 167 417	442 970	237 141	53,53	37,94	20,31
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	1 606 174	676 280	281 427	41,61	42,11	17,52
Ciência, Tecnologia e Inovação	464 144	291 910	143 865	49,28	62,89	31,00
Sociedade da Informação	316 239	66 240	23 434	35,38	20,95	7,41
Saúde	475 574	179 800	40 192	22,35	37,81	8,45
Cultura	237 278	107 610	23 684	22,01	45,35	9,98
Eixo II – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	**4 131 581**	**1 472 780**	**187 613**	**12,74**	**35,65**	**4,54**
Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 221 505	418 240	95 009	22,72	34,24	7,78
Pesca	177 922	56 020	15 857	28,31	31,49	8,91
Economia	2 732 154	998 520	76 747	7,69	36,55	2,81
Eixo III – Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País	**1 721 041**	**625 350**	**252 334**	**40,35**	**36,34**	**14,66**
Acessibilidades	1 388 385	530 550	216 989	40,90	38,21	15,63
Ambiente	332 656	94 800	35 345	37,28	28,50	10,63
Eixo IV – Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	**8 977 782**	**3 750 880**	**1 261 772**	**33,64**	**41,78**	**14,05**
Norte	2 717 599	1 321 330	393 037	29,75	48,62	14,46
Centro	1 710 524	573 220	233 111	40,67	33,51	13,63
Lisboa e Vale do Tejo	1 448 508	649 170	243 755	37,55	44,82	16,83
Alentejo	1 088 659	440 980	133 598	30,30	40,51	12,27
Algarve	453 340	159 010	65 531	41,21	35,08	14,46
Região Autónoma dos Açores	854 441	293 730	120 219	40,93	34,38	14,07
Região Autónoma da Madeira	704 711	313 440	72 521	23,14	44,48	10,29
Assistência Técnica	**81 310**	**6 370**	**4 183**	**65,67**	**7,83**	**5,14**
QCA III – Total	**19 178 540**	**7 620 190**	**2 455 645**	**32,23**	**39,73**	**12,80**

(*) Não inclui reservas de eficiência e de programação.

Fonte: DGDR e QCA 2000-2006.

Do ponto de vista da execução financeira, face às aprovações, destacam-se com maiores taxas de execução o PO Educação (53,53%) e o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (49,28%). Este último detém igualmente a melhor taxa de aprovação (62,89%). Com taxas de execução igualmente

assinaláveis temos o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (41,61%), o PO Algarve (41,21%), o PO da Região Autónoma dos Açores (40,93%), o PO Acessibilidades (40,90%) e o PO Centro (40,67%). O PO Economia, sendo o que representa o maior peso financeiro programado (2 732 154 euros), apresenta a mais baixa taxa de execução (7,69%).

Relativamente às taxas de aprovação, para além do PO Ciência, Tecnologia e Inovação que já fez aprovar 62,89% do valor programado, são ainda de referir o PO Norte (48,62%) e o PO Cultura (45,35%) com melhor "performance" face aos valores programados.

No âmbito da realização destaca-se novamente o PO Ciência, Tecnologia e Inovação com a melhor taxa (31%), o PO Educação (20,31%) e o PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (17,52%).

Deverá, assim, ser dada especial atenção à situação do PO Economia que apresenta baixas taxas de execução (7,69%) e de realização (2,81%) e ainda ao PO Sociedade da Informação que apresenta a mais baixa taxa de aprovações (20,95%).

Uma informação mais detalhada, por fundo e por programa operacional, pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro XI.12 – Realização dos fundos comunitários em 31/12/2001 - QCA III

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP		
	Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária		
	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização
Eixo I – Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social	**1 696 805**	**257 506**	**15,18**	**2 570 021**	**492 237**	**19,15**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Educação	403 346	92 179	22,85	764 071	144 962	18,97	-	-	-	-	-	-
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	57 904	329	0,57	1 548 270	281 098	18,16	-	-	-	-	-	-
Ciência, Tecnologia e Inovação	274 494	80 090	29,18	189 650	63 775	33,63	-	-	-	-	-	-
Sociedade da Informação	261 341	21 038	8,05	54 898	2 396	4,36	-	-	-	-	-	-
Saúde	462 442	40 186	8,69	13 132	6	0,05	-	-	-	-	-	-
Cultura	237 278	23 684	9,98		-	-	-	-	-	-	-	-
Eixo II – Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	**2 533 125**	**76 075**	**3,00**	**337 937**	**2 478**	**0,73**	**1 097 200**	**93 244**	**8,50**	**163 319**	**15 817**	**9,68**
Agricultura e Desenvolvimento Rural	26 985	1 014	3,76	97 320	751	0,77	1 097 200	93 244	8,50	-	-	-
Pesca	14 603	41	0,28			-	-	-	-	163 319	15 817	9,68
Economia	2 491 537	75 020	3,01	240 617	1 727	0,72	-	-	-	-	-	-
Eixo III – Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País	**1 721 041**	**252 334**	**14,66**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**		**-**	**-**	**-**
Acessibilidades	1 388 385	216 989	15,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ambiente	332 656	35 345	10,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(…)

(…)

(em milhares de euros)

Eixo / Programa	FEDER			FSE			FEOGA-Orientação			IFOP		
	Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária			Despesa Pública Comunitária		
	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização)	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização	Programação (*)	Execução	Taxa de Realização
Eixo IV – Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	**6 440 793**	**916 186**	**14,22**	**1 462 461**	**298 702**	**20,42**	**1 020 153**	**46 867**	**4,59**	**54 375**	**20**	**0,04**
Norte	2 037 182	293 203	14,39	454 583	89 048	19,59	224 187	10 783	4,81	1 647	4	0,24
Centro	1 289 630	188 794	14,64	213 176	35 240	16,53	206 181	9 074	4,40	1 537	3	0,20
Lisboa e Vale do Tejo	910 437	113 128	12,43	430 919	128 753	29,88	107 152	1 874	1,75		-	-
Alentejo	740 221	101 748	13,75	116 108	16 425	14,15	231 781	15 424	6,65	549	1	0,18
Algarve	365 457	61 117	16,72	48 681	3 816	7,84	37 445	593	1,58	1 757	5	0,28
Região Autónoma dos Açores	593 791	98 858	16,65	98 173	12 454	12,69	133 554	8 908	6,67	28 923	0	0,00
Região Autónoma da Madeira	504 075	59 338	11,77	100 821	12 966	12,86	79 853	211	0,26	19 962	7	0,04
Assistência Técnica	**36 393**	**1 769**	**4,86**	**44 917**	**2 414**	**5,37**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
QCA III – Total	**12 428 157**	**1 503 870**	**12,10**	**4 415 336**	**795 831**	**18,02**	**2 117 353**	**140 111**	**6,62**	**217 694**	**15 837**	**7,27**

(*) Não inclui reservas de eficiência e de programação.

Fonte: DGDR e QCA 2000-2006.

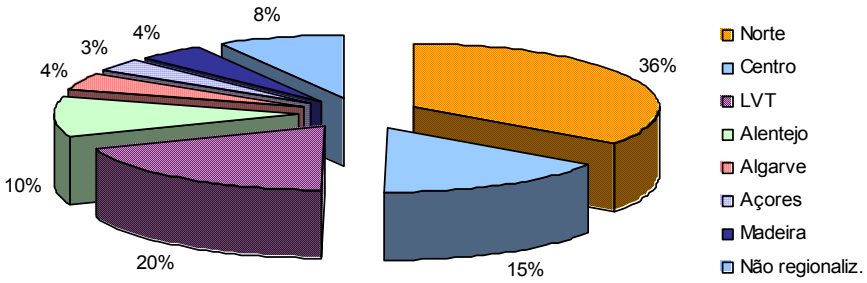
Pela análise do mapa, é possível verificar que:

- No FEDER as taxas de realização mais significativas foram registadas no PO Ciência, Tecnologia e Inovação (29,18%) e no PO Educação (22,85%). Ao invés, com as mais baixas taxas de execução estavam o PO Pescas (0,28%), o PO Economia (3,01%) e o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (3,76%);
- O FSE apresenta, entre os Programas com melhor taxa de realização, o PO Ciência, Tecnologia e Inovação (33,63%) e o PO Lisboa e Vale do Tejo (29,88%). Os resultados menos favoráveis foram obtidos pelo PO Saúde (0,05%), pelo PO Economia (0,72%) e pelo PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (0,77%);
- O FEOGA - Orientação apresenta todas as taxas de realização abaixo dos 10%, sendo algumas delas muito baixas;
- O IFOP apresenta taxas igualmente muito baixas, especialmente nos Programas Operacionais Regionais (todos abaixo de 1%).

11.3.5.3 – Regionalização da Despesa Pública Aprovada

A despesa pública aprovada no âmbito do QCA III, no total de 12 467,7 milhões de euros foi distribuída pelas diversas regiões do continente e pelas Regiões Autónomas nas percentagens que podem observar-se no gráfico seguinte:

Gráfico XI.3 – Despesa pública aprovada, em 31/12/01



A Região Norte fez aprovar o maior volume de investimentos (4 334,6 milhões de euros), representando 36% do total, e a região de Lisboa e Vale do Tejo com 2 383,5 milhões de euros de investimento aprovado, representa 20%. Em conjunto, estas duas regiões representam mais de metade do investimento aprovado para o QCA III.

As restantes regiões apresentam valores bastante inferiores, sendo as menos beneficiadas as Regiões Autónomas dos Açores (3%) e Madeira (4%).

11.3.5.4 – Pedidos de pagamento em 30/12/2001 - aplicação da "*regra n+2*"

A execução financeira no QCA III está sujeita à *"regra n+2"*, também conhecida pela "*regra da guilhotina*". De acordo com o art. 31º do Regulamento (CE) n.º 1260/99 que regulamenta a sua aplicação, *"(...)será automaticamente anulada pela Comissão a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado à Comissão nenhum pedido de pagamento admissível nos termos do n.º 3 do art. 32º, no final do 2º ano subsequente ao ano da autorização(...)"*.

Neste contexto, cada programa terá de executar, até final de 2002 e relativamente a cada fundo, no mínimo, o total programado para 2000, sob pena de perder as verbas não executadas.

O quadro seguinte mostra, relativamente a cada um dos Fundos estruturais, a situação dos diversos programas operacionais, no final de 2001, face à aplicação da *"regra n+2"*:

Quadro XI.13 – Aplicação da *"regra n+2"*

(em euros)

Eixos / Programas	FEDER			FSE			FEOGA-O			IFOP		
	Programação 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2001 (*)	Taxa de Absorção *"regra n+2"*	Programação 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2001 (*)	Taxa de Absorção *"regra n+2"*	Programação 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2001 (*)	Taxa de Absorção *"regra n+2"*)	Programação 2000	Total Pedidos Pagamento 2000/2001 (*)	Taxa de Absorção *"regra n+2"*
Eixo I - Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social	**274 286 370**	**342 792 090**	**124,98**	**402 812 880**	**442 782 723**	**109,92**						
Educação	70 129 370	111 486 547	158,97	114 136 880	150 324 892	131,71						
Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	9 018 000	4 313 277	47,83	233 312 000	217 272 749	93,13						
Ciência, Tecnologia e Inovação	60 440 000	89 640 993	148,31	48 026 000	68 433 987	142,49						
Sociedade da Informação	18 919 000	37 557 679	198,52	5 148 000	5 826 077	113,17						
Saúde	76 116 000	63 495 312	83,42	2 190 000	925 018	42,24						
Cultura	39 664 000	36 298 282	91,51	0								
Eixo II - Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades do Futuro	**425 019 897**	**238 280 458**	**56,06**	**51 469 673**	**23 983 173**	**46,60**	**198 751 005**	**123 829 863**	**62,30**	**27 088 224**	**22 472 890**	**82,96**
Agricultura e Desenvolvimento Rural	4 509 784	2 788 853	61,84	16 264 906	6 924 776	42,57	198 751 005	123 829 863	62,30			
Pesca	892 000	1 062 814	119,15							27 088 224	22 472 890	82,96
Economia	419 618 113	234 428 791	55,87	35 204 767	17 058 397	48,45						
Eixo III - Afirmar a Valia do Território e da Posição Geoeconómica do País	**278 598 716**	**318 292 110**	**114,25**									
Acessibilidades	224 279 000	281 059 305	125,32									
Ambiente	54 319 716	37 232 805	68,54									
Eixo IV - Promover o Desenvolvimento Sustentável das Regiões e a Coesão Nacional	**1139 380 526**	**1137 985 973**	**99,88**	**239 578 424**	**232 478 343**	**97,04**	**156 156 995**	**86 211 578**	**55,21**	**9 238 776**	**7 258**	**0,08**
Norte	348 622 849	355 576 388	101,99	61 174 832	59 617 052	97,45	30 068 100	15 901 133	52,88			
Centro	220 153 175	240 365 040	109,18	27 156 013	31 384 906	115,57	27 982 839	14 558 520	52,03	337 005	0	0,00
Lisboa e Vale do Tejo	215 826 268	129 408 929	59,96	97 632 424	91 876 274	94,10	24 823 018	8 096 696	32,62	314 978	0	0,00
Alentejo	110 746 040	136 192 436	122,98	15 842 321	16 425 859	103,68	32 579 206	21 714 919	66,65	113 000	0	0,00
Algarve	60 491 000	73 426 845	121,38	7 138 000	5 964 195	83,56	5 022 000	2 681 767	53,40	360 000	0	0,00
Região Autónoma dos Açores	99 285 000	121 816 260	122,69	14 798 000	13 406 503	90,60	22 334 000	17 458 316	78,17	4 777 000	0	0,00
Região Autónoma da Madeira	84 256 194	81 200 075	96,37	15 836 834	13 803 554	87,16	13 347 832	5 800 227	43,45	3 336 793	7 258	0,22
Assistência Técnica	6 110 491	2 547 510	41,69	7 508 023	4 724 652	62,93						
QCA III - Total	**2 123 396 000**	**2 039 898 141**	**96,07**	**701 369 000**	**703 968 891**	**100,37**	**354 908 000**	**210 041 441**	**59,18**	**36 327 000**	**22 480 148**	**61,88**

(*) Inclui os pagamentos por conta.

Fonte: Relatório global DGDR e QCA 2000-2006.

Com base neste mapa e relativamente a cada Programa, pode verificar-se que:

- Ao nível dos Programas Operacionais que integram o FEDER, merecem especial atenção as taxas de absorção registadas no PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (47,83%), PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (61,84%), PO Economia (55,87%), PO Ambiente (68,54%), PO Lisboa e Vale do Tejo (59,96%) e ainda da Assistência Técnica (41,69%), os quais, em 31de Dezembro de 2001, estavam ainda longe da meta estabelecida;
- Destacam-se pela positiva o PO Educação, PO Ciência, Tecnologia e Inovação, PO Sociedade da Informação, PO Acessibilidades e ainda os Programas Operacionais Regionais do Norte, do Centro, do Alentejo, do Algarve e dos Açores que, em 31de Dezembro de 2001, já tinham ultrapassado a previsão da *"regra n+2"*;
- No FSE registam-se taxas de absorção que apontam para a possibilidade de perda de verbas no PO Saúde (42,24%), PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (42,57%), PO Economia (48,45) e na Assistência Técnica (62,93%);
- Alguns Programas, nomeadamente o PO Educação, PO Ciência, Tecnologia e Inovação, PO Sociedade da Informação e os Programas Operacionais Regionais do Centro e do Alentejo atingiram já a meta, registando taxas de absorção superiores a 100%;
- No FEOGA - Orientação as taxas de absorção apresentam-se baixas em quase todos os PO, com especial destaque para os Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, Algarve e Região Autónoma da Madeira;
- O IFOP apresenta taxas de absorção nulas em todos os Programas Operacionais Regionais, com excepção do PO da Região Autónoma da Madeira, em virtude de os pedidos de pagamento de 2001 terem sido cancelados e considerados como enviados em 2002, de acordo com as alegações da DGDR.

Numa observação genérica sobressaem as baixas taxas de absorção registadas no PO Agricultura e Desenvolvimento Rural e no PO Economia, em todos os fundos que envolvem.

11.3.6 – QCA II

O ano de 2001 foi ainda um ano de execução para o QCA II, tendo sido aceite, para alguns programas, um pedido de prolongamento para 2002.

O quadro seguinte mostra a programação e a execução acumulada do QCA II, por fundo.

Quadro XI.14 – Realização do QCA II no período 1994/2001

(em milhares de euros)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2001		Taxa de Realização	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER (QCA II)	15 012 713	9 996 746	14 958 142	9 935 579	99,64	99,39
FSE (QCA II)	4 459 934	3 359 085	4 389 539	3 306 282	98,42	98,43
FEOGA-O (QCA II)	2 817 846	2 123 923	2 789 589	2 096 170	99,00	98,69
IFOP (QCA II)	305 244	230 933	273 537	207 732	89,61	89,95
Total QCA II	**22 595 737**	**15 710 687**	**22 410 807**	**15 545 763**	**99,18**	**98,95**

Fonte: DGDR - Situação em 31 de Dezembro de 2001.

Dadas as taxas de realização apuradas, podemos referir que as verbas correspondentes a cada um dos quatro fundos que constituem o QCA II se encontram praticamente esgotadas, com excepção do IFOP.

A situação de cada Programa Operacional, à data de 31 de Dezembro de 2001, é dada através do quadro seguinte:

Quadro XI.15 – Os Programas Operacionais face aos Fundos estruturais, no período 1994/2001

(em milhares de euros)

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	**1 298 499**	**938 248**	**9,4**	**2 986 893**	**2 240 175**	**67,8**							**4 285 392**	**3 178 423**	**20,4**
Bases do Conhecimento e Inovação	1 184 651	853 387	8,6	1 208 527	906 396	27,4							2 393 178	1 759 783	11,3
Formação Profissional e Emprego	113 848	84 861	9,1	1 778 366	1 333 779	40,3							1 892 214	1 418 640	9,1
Eixo II - Reforçar os Factores de Competitividade da Economia	**6 795 325**	**4 146 144**	**41,7**	**490 137**	**367 610**	**11,1**	**2 326 482**	**1 745 033**	**83,2**	**193 837**	**150 433**	**72,4**	**9 805 781**	**6 409 220**	**41,2**
Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento	3 910 600	2 048 608	20,6										3 910 600	2 048 608	13,2
Modernização do Tecido Económico	2 884 725	2 097 536	21,1	490 137	367 610	11,1	2 326 482	1 745 033	83,2	193 837	150 433	72,4	5 895 181	4 360 612	28,1
Eixo III - Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social	**1 372 716**	**969 583**	**9,8**	**463 330**	**347 500**	**10,5**						**0,0**	**1 836 046**	**1 317 083**	**8,5**
Ambiente e Revitalização Urbana	820 790	555 638	5,6										820 790	555 638	3,6
Saúde e Integração Social	551 926	413 945	4,2	463 330	347 500	10,5							1 015 256	761 445	4,9

(…)

(…)

(em milhares de euros)

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 IV - Fortalecer a Base Económica Regional	**4 059 076**	**2 921 146**	**29,4**	**308 867**	**244 749**	**7,4**	**345 459**	**259 874**	**12,4**	**43 784**	**32 945**	**15,9**	**4 285 392**	**3 178 423**	**22,2**
Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional	394 514	293 753	3,0	125 802	94 352	2,9	26 088	19 800	0,9				546 404	407 905	2,6
Norte	798 370	576 157	5,8										798 370	576 157	3,7
Centro	538 786	389 897	3,9										538 786	389 897	2,5
Lisboa e Vale do Tejo	569 477	407 188	4,1										569 477	407 188	2,6
Alentejo	296 731	213 477	2,1										296 731	213 477	1,4
Algarve	148 670	99 713	1,0										148 670	99 713	0,6
Região Autónoma dos Açores	619 312	506 622	5,1	85 643	68 012	2,1	167 784	134 897	6,4	27 352	20 594	9,9	900 091	730 125	4,7
Região Autónoma da Madeira	437 137	291 187	2,9	93 191	79 214	2,4	67 077	50 308	2,4	16 432	12 351	5,9	613 837	433 060	2,8
Apoio ao Investimento Autárquico	36 718	23 366	0,2										36 718	23 366	0,2
PEDIZA	219 361	119 786	1,2	4 231	3 171	0,1	84 510	54 869	2,6				308 102	177 826	1,1
Assistência Técnica	47 324	35 487	0,4	46 371	34 800	1,1							93 695	70 287	0,5
PRINEST	61 776	46 332	91,2										61 776	46 332	0,3
QCA II s/Iniciativas Comunitárias	**13 634 716**	**9 056 940**	**91,2**	**4 295 598**	**3 234 834**	**97,8**	**2 671 941**	**2 004 907**	**95,6**	**237 621**	**183 378**	**88,3**	**20 778 100**	**14 433 727**	**93,1**
Iniciativas C0munitárias	1 323 426	878 639	8,8	93 941	71 448	2,2	117 648	91 263	4,4	35 916	24 354	11,7	1 570 931	1 065 704	6,9
QCA II c/Iniciativas Comunitárias	**14 958 142**	**9 935 579**	**100,0**	**4 389 539**	**3 306 282**	**100,0**	**2 789 589**	**2 096 170**	**100,0**	**273 537**	**207 732**	**100,0**	**22 410 807**	**15 545 763**	**100,0**

Fonte: DGDR.

Observa-se pelo quadro que foi executada uma despesa pública de 22 410 807 mil euros, suportada por uma comparticipação comunitária de 15 545 763 mil euros (69,37%) e, no restante, por verbas nacionais.

A despesa pública comunitária tem pesos diferentes em cada eixo e programa. Assim, o eixo 2 – Reforçar os factores de competitividade da economia, absorve a maior fatia da despesa (41,2%), seguido de longe pelo eixo 4 – Fortalecer a base económica regional, com 22,2%, e pelo eixo 1 – Qualificar os recursos humanos e o emprego, com 20,4%. O eixo 3 – Promover a qualidade de vida e a coesão social beneficiou de apenas 8,5% da despesa.

Numa análise por programa salienta-se o PO "Modernização do tecido económico" como o que absorveu mais verbas (28,1%), seguindo-se o PO "Infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento" (13,2%), o PO "Bases do conhecimento e da inovação" (11,3%) e o PO "Formação profissional e emprego" (9,1%), todos eles dos eixos 1 e 2.

Os restantes Programas, nos quais se incluem os programas regionais, representam despesas abaixo dos 5%.

11.3.7 – Fundo de Coesão

A criação do Fundo de Coesão, instituído no Regulamento (CE) nº 1164/94, de 25 de Maio, foi antecedida da criação, em 1993, do Instrumento Financeiro de Coesão – Regulamento (CEE) nº 792/93, de 30 de Março.

No ano de 2001 coexistiram o Fundo de Coesão I, cujos projectos ainda em execução estavam na sua maioria em situação de saldo, e o Fundo de Coesão II, em fase de arranque.

Em conjunto, os dois executaram um total de 4 529 873 mil euros.

11.3.7.1 – Fundo de Coesão I

O quadro seguinte apresenta a programação e a execução acumulada, repartidas por sector, em 31/12/2001.

Quadro XI.16 – Execução do Fundo de Coesão 1993/2001

(em milhares de euros)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização
Transportes	1 440 428	1 435 320	99,6
Ambiente	1 542 887	1 452 111	94,1
Assistência Técnica	321	282	87,9
Despesa Comunitária	**2 983 636**	**2 887 713**	**96,8**
Despesa Global	**4 355 008**	**4 231 689**	**97,2**

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão - Relatório 2001).

Assim, verifica-se pela observação do quadro que:

- O sector dos Transportes correspondente a 50% do valor executado no período de referência, repartido pelas áreas de rodovias, ponte Vasco da Gama, ferrovias, aeroportos e portos;

  Os projectos executados tiveram um apoio comunitário no valor de 1 435 320 mil euros (60%) e atingiram uma taxa de realização de 99,6%;

- O sector do Ambiente executou 50% do investimento comunitário, nomeadamente nas áreas de saneamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água e outros;

- Aos projectos executados, no valor de 1 542 887 mil euros, correspondeu um apoio comunitário de 78% e uma taxa de realização de 94,1%;

- A Assistência Técnica, com uma execução comunitária de 282 mil euros, tem uma representação irrelevante na despesa comunitária, apresentando a mais baixa taxa de realização (87,9%).

O Fundo de Coesão I concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes, conforme foi estabelecido no art. 10º, n.º 2, do Regº (CE) 1164/94.

11.3.7.2 – Fundo de Coesão II

O Fundo de Coesão II iniciou-se em 2000 e apresentava a programação e execução constante do quadro seguinte:

Quadro XI.17 – Realização do Fundo de Coesão 2000/2001

(em milhares de euros)

Sector	Programação	Execução	Taxa de Realização
Transportes	885 470	152 509	17,2
Ambiente	527 709	72 576	13,8
Assistência Técnica	2 153	38	1,8
Despesa Comunitária	**1 415 332**	**225 123**	**15,9**
Despesa Global	**1 899 152**	**298 184**	**15,7**

Fonte: DGDR (Fundo de Coesão - Relatório 2001).

Assim:

- No período de 2000/2001, este fundo executou projectos que correspondem a um investimento global de 298 184 mil euros, com uma comparticipação comunitária de 225 123 mil euros (75%), o que corresponde a uma taxa de realização comunitária de 15,9%;
- Em termos de peso relativo, o sector dos Transportes é o mais representativo (68% do investimento comunitário executado), ficando o do Ambiente apenas com 32%;
- As taxas de realização apuradas fazem evidenciar também o sector dos Transportes (17,2%) relativamente ao do Ambiente (13,8%).

11.3.8 – FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas no âmbito das OCM representativas da PAC, cuja repartição em 2001 se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XI.18 – Ajudas no âmbito do FEOGA Garantia - 2001

(em euros)

Organização Comum de Mercado	2001	%
Culturas Arvenses	19 234 710,44	32,56
Açúcar	20 030 549,97	3,31
Azeite	18 051 691,30	2,98
Forragens secas e Prod. Hort. Secos	1 243 497,67	0,21
Plantas Têxteis e Bichos da Seda	31 461 193,45	5,19
Frutas e Produtos Hortícolas	10 975 413,62	1,81
Produtos do Sector Vitivinícola	15 427 123,07	2,55
Tabaco	18 239 026,60	3,01
Outros Sectores ou Produtos Vegetais	7 922 139,39	1,31
Leite e Produtos Lácteos	3 608 126,22	0,60
Carne de Bovino	138 150 375,57	22,80
Carnes de Ovino e Caprino	43 839 742,25	7,24
Carne de Suíno, Ovos e Aves de Capoeira	2 549 706,10	0,42
Fundo Europeu de Garantia para a Pesca	1 577 551,43	0,26
Restituições Mercadorias Resultantes TPA	1 652 890,58	0,27
Programas Alimentares	3 310 358,94	0,55
Programas Favor Regiões Ultraperif.	27 954 151,41	4,61
Acções de Promoção	395 641,93	0,07
Desenvolvimento Rural	62 221 967,55	10,27
Total	**605 845 857,49**	**100,00**

Fonte: INGA.

A despesa executada em 2001, como pode observar-se pelo mapa, correspondeu a ajudas que atingiram cerca de 605 846 mil euros. A distribuição das ajudas pelas diferentes OCM permite pôr em relevo as concedidas às culturas arvenses (32,56%) e à carne de bovino (22,80%) que, em conjunto, constituíram mais de metade do seu total.

11.3.9 – 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 2002, dezasseis missões de auditoria, das quais seis no âmbito da Declaração de Fiabilidade das Contas (DAS) da União Europeia relativas ao exercício de 2001.

Atento o disposto neste preceito, em cumprimento 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, acções e medidas, das quais se passam a enunciar, por fundos/instrumentos financeiros, as relativas ao exercício de 2001:

- Projectos auditados no âmbito do FEDER:
  - Programa Operacional do Algarve
    - Biblioteca Municipal de Faro;
    - Redes de Saneamento e abastecimento de águas às zonas do Arneiro e de Gambelas;
    - Reabilitação urbana da Baixa de Faro;
    - Hospital Distrital de Faro – ambulatório e helipista;
    - Redes de Águas residuais domésticas da praia de Faro;
    - Iniciativas de promoção do mundo rural Algarvio;
    - Piscinas Municipais de Faro (2ª fase);
    - Assistência técnica do PO Algarve.

- Projectos auditados no âmbito do Fundo Social Europeu:
  - Programa Operacional "Educação" – PRODEP III
    - Medida "Diversificação das ofertas de formação inicial qualificante de jovens"
      - COOPETAPE – Cooperativa de Ensino, CRL;
      - Escola Profissional Agrícola de Fermil de Basto;
      - Escola Profissional de Agricultura e de Desenvolvimento Rural de Ponte de Lima;
      - Escola de Moda do Porto;
      - Centro de Promoção Social Rural de Lamego;
      - EMEQUATRO – Educação e Serviços, Lda;
      - Escola Profissional Fundação D. Mariana Seixas, Unipessoal, Lda.;
      - Fundação Escola Profissional de Idanha-a-Nova;
      - Instituto Profissional da Sertã, Lda;
      - POMBAL Prof. – Sociedade de Educação e Ensino Profissional, Lda.
    - Medida "Formação de Docentes e Outros Agentes"
      - Escola Secundária Dr. Joaquim Gomes Ferreira Alves - Porto;
      - Escola do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico Luciano Cordeiro - Mirandela;
      - Escola do 2º e 3º Ciclos do Ensino Secundário – Caminha;
      - Associação dos Professores em Formação;
      - Escola Superior de Educação de Viseu;
      - Escola Secundária Dr. Joaquim de Carvalho - Figueira da Foz;
      - Escola Secundária Infanta D. Maria - Coimbra;
      - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos com Ensino Secundário Sacadura Cabral - Celorico da Beira;

- Sindicato Nacional dos Professores Licenciados - Coimbra.

◊ Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo

♦ Contratos Programas "Mercado Social de Emprego", "Promoção de Inserção Pessoal das Pessoas com Deficiência" e "Estágios Profissionais" (projectos e promotores)

- IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- Centro de Formação Profissional para a Indústria de Cerâmica – Caldas da Rainha;
- Projecto "Fundação José Relvas" – Alpiarça;
- Projecto CENCAL – Indústria Cerâmica – Caldas da Rainha;
- Projecto Escola-Oficina – Loures;
- Projecto "Município de Odivelas";
- Cooperativa de Solidariedade Social – Barreiro;
- APDR (Associação Portuguesa de Desenvolvimento Rural) – Lourinhã;
- RUMO – Cooperativa de Solidariedade Social – Barreiro;
- CERCIMA – Montijo;
- Centro de Formação Profissional de Alverca;
- Centro de Formação Profissional da Venda Nova;
- Centro de Formação Profissional de Lisboa para o sector terciário;
- SOREL, Serviços, Lda.

♦ Projectos auditados no âmbito do Fundo de Coesão:

◊ Sistemas de tratamento de águas residuais da cidade de Setúbal – Sistema de drenagem, intercepção e tratamento de destino final.

♦ Projectos auditados no âmbito do FEOGA - Orientação:

◊ Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POPRAM II)

- Construção e equipamento do centro abastecedor hortícola de Santa - R.A. Madeira.

◊ Florestação e medidas florestais co-financiadas pelo FEOGA - Orientação

♦ Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural

- Restabelecimento do Potencial de produção Silvícola;
- Modernização do Equipamento de Abate e Descasque;
- Desenvolvimento Sustentável das Florestas;
- Programa Operacional Regional do Centro;
- AIBT (Acção Integrada de Base Territorial) do Pinhal de Leiria;
- Instalação de Organizações e Produtos Florestais.

- Medidas e sistemas auditados no âmbito do FEOGA - Garantia:
  - Medidas de destilação de crise, armazenamento das existências públicas de álcool e venda do álcool, constantes do Regulamento (CE) n.º 1493/99, referente à OCM Vitivinícola, que têm como objectivos manter o equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado comunitário;
  - Ajuda à produção de azeite;
  - Prémio a vacas aleitantes;
  - Prémio aos produtores de tabaco;
  - Prémio a borregos pesados;
  - Gestão de Irregularidades;
  - Ajuda aos pequenos Produtores de Cereais (Base Milho);
  - Ajuda Principal e Ajuda da Intervenção à Destilação;
  - Ajudas a Zonas Desfavorecidas e a regiões com condicionalismos ambientais;
  - Florestação e medidas florestais co-financiadas pelo FEOGA - Garantia (RURIS – florestação e terras agrícolas);
  - SIGC – Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (ajudas "superfície" e prémios "animais").

11.4 –Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais

11.4.1 – Enquadramento

Esta acção, como se refere no ponto 4.3.1, foi orientada para o conhecimento e análise dos Sistemas de Informação e para a consequente criação, na DGTC, das condições propícias à existência de informação não só atinente ao PIDDAC mas também aos Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP) e ao Fundo de Coesão.

Dada a complexidade da acção, não só derivada da existência de diferentes sistemas de informação nos diversos organismos como, também, dos vários fundos envolvidos, numa primeira fase, contemplaram-se apenas os sistemas informáticos relativos à gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, do FEDER e do Fundo de Coesão, a saber:

- FEDER e Fundo de Coesão:
  - SIFEC
- PIDDAC:
  - SIPIDDAC
  - SICPIDDAC

Neste capítulo apresenta-se a síntese dos principais aspectos relacionados com o sistema informático SIFEC, remetendo-se para o ponto 4.3. do Capítulo IV – Investimentos do Plano, a síntese relativa aos sistemas informáticos SIPIDDAC e SICPIDDAC.

11.4.2 – Caracterização do SIFEC

De acordo com o Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, a Comissão de Gestão do QCA III, enquanto Autoridade de Gestão do Quadro, é, conforme a alínea m) do art. 7º, responsável, por *"assegurar a existência e o funcionamento eficaz de um sistema de informação que permita a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III, nomeadamente para a elaboração dos indicadores de acompanhamento, para as avaliações intercalar e final e para a verificação do impacte macroeconómico e do cumprimento do princípio da adicionalidade"*, sem prejuízo da descentralização nos gestores dos programas operacionais das funções de introdução de dados no sistema, de acordo com as normas e instruções emitidas pela mesma. Para além disso, de acordo com a alínea n) do mesmo artigo, a Comissão de Gestão deve ainda *"garantir o desenvolvimento de um módulo de integração dos sistemas de informação dos vários fundos comunitários que garanta uma visão clara, integrada e actualizada do QCA III"*.

Assim, todo o acompanhamento e avaliação do QCA III deverão ser apoiados por este sistema informático.

De acordo com o n.º 5 do art. 5º do mesmo Decreto-Lei, o sistema de informação deverá integrar ainda um subsistema de informação para a divulgação de informação diversa aos vários destinatários.

Neste contexto, a DGDR, como organismo responsável pelo estudo e execução da política de desenvolvimento regional, pela coordenação das intervenções dos Fundos estruturais comunitários, pela preparação e execução das acções co-financiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão e interlocutor da CE para todo o QCA, realizou um concurso público de prestação de serviços de concepção, desenvolvimento e instalação de um sistema aplicacional para a gestão do QCA III – **SIFEC** – na sequência do qual veio a ser celebrado um contrato com as empresas BULL e Price Waterhouse Coopers, em parceria.

A DGDR definiu a estratégia de base do desenvolvimento deste sistema e decidiu, no âmbito do SIFEC, que:

- Nos módulos relativos ao FEDER e ao Fundo de Coesão, nos quais é Autoridade de Pagamento e Coordenadora Nacional, respectivamente, a informação registar-se-ia ao nível do projecto;
- Relativamente ao FSE, ao FEOGA-O e ao IFOP o nível da informação seria mais agregado, sendo apenas apresentada em termos da medida.

Esta decisão inviabilizou, à partida, que o SIFEC se tornasse numa ferramenta funcional na óptica da sua utilização pelos gestores dos PO plurifundos que, aliás, no âmbito do QCA III, constituem a grande maioria[1], com particular agravamento para os sete Programas Regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores) que envolvem os quatro Fundos estruturais.

[1] Dos 19 PO, apenas 3, o PO Cultura, o do Ambiente e o das Acessibilidades e Transportes, envolvem um único fundo (FEDER).

Assim, o gestor do PO plurifundos, que não tenha optado por um SI próprio, para efectuar o acompanhamento da execução terá de aceder e consolidar a informação oriunda dos diferentes sistemas de informação, nomeadamente, o SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP), quando estes estiverem operacionais.

Não tendo sido possível contemplar, na fase de planeamento, questões importantes para a gestão do QCA III, a DGDR, para colmatar estas falhas, tem vindo a efectuar frequentes alterações ao sistema. O constante desenvolvimento e mudanças de versões do SIFEC têm originado paragens na sua disponibilidade aos utilizadores, tendo referido não considerarem o sistema estável.

Os utilizadores por natureza do sistema são os vários gestores dos PO, os quais também introduzem a informação. O SIFEC não foi um sistema imposto, pois os gestores puderam optar por desenvolver e utilizar os seus próprios sistemas de informação, vinculando-se, neste caso, a transferir periodicamente os dados sobre a execução do respectivo PO para o SIFEC.

11.4.3 – Arquitectura Aplicacional

O SIFEC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, com a possibilidade de introduzir novas funcionalidades e módulos consoante as necessidades que venham a ocorrer.

Este sistema é constituído pelos seguintes módulos:

- **QCA –** É através deste módulo que se efectua a coordenação, o acompanhamento e o controlo do Quadro Comunitário de Apoio III. Pode considerar-se como um módulo agregador da informação, uma vez que integra e agrega a informação, por Medida, proveniente de outros sistemas, nomeadamente, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP, bem como, do módulo FEDER, permitindo, assim, a realização de análises mais abrangentes, através das quais proporcionará à Comissão de Gestão do QCA ter uma visão global e geral da execução de todos os fundos. A DGDR é a responsável pela gestão deste módulo.
- **FEDER/Fundo –** Este módulo é orientado para a gestão, o acompanhamento e o controlo deste fundo e divide-se em 3 sub-módulos:
  - **Fundo –** Este sub-módulos permite efectuar a gestão de alto nível das entidades e dos projectos, bem como, a gestão financeira dos programas. O responsável pela gestão deste sub-módulos é também a DGDR;
  - **FEDER/Operacional –** Neste sub - módulos efectua-se o registo da informação relativa aos projectos, em termos físicos e financeiros, aos pedidos de pagamento/pagamentos, à despesa efectuada e às transferências do gestor para entidades pagadoras e coordenadoras. A inserção da informação neste sub - módulos é da responsabilidade dos gestores dos PO.

  No decurso dos trabalhos de campo, apurou-se que, na generalidade, ainda se estava na fase de recuperação da informação histórica, estando por realizar, por parte dos gestores dos PO, um trabalho exaustivo de recuperação da informação, relativamente ao qual se previa que só estivesse concretizado no final do 1º trimestre de 2003.

  Sobre esta matéria a Comissão de Gestão do QCA III, em sede de contraditório, referiu que *"relativamente à questão da recuperação de históricos (financeiros e físicos) no Módulo FEDER e indirectamente no Módulo QCA, a Comissão de Gestão reconhece a necessidade da celeridade do processo, de forma a não pôr em causa os trabalhos de avaliação intercalar em curso.*

Neste sentido, relativamente ao Módulo FEDER, a DGDR solicitou a todos os Gestores a apresentação, até 31 de Março de 2003, de um ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos pelo respectivo PO, com o objectivo de transferir ou actualizar os dados em SIFEC, bem como a indicação do prazo máximo para o cumprimento das metas estabelecidos".

- **Importações/integrações –** Inclui o processo de importação/integração dos dados oriundos dos gestores dos PO e IC que utilizam sistemas informáticos próprios.

  De acordo com o levantamento efectuado, em termos da importação de informação, só tinha ocorrido uma experiência, relativa ao SIGNO, no PO Regional do Norte, em 30 de Agosto de 2002.

  Estava também por importar a informação dos PO que tinham optado por SI próprio, isto é, o PO da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Economia, do Algarve e da Região Autónoma da Madeira.

- **Gateway –** Este módulo consiste num *gateway* de dados provenientes de outros sistemas que, após o recebimento dos dados, é responsável pela sua leitura, tratamento, conversão e posterior carregamento da informação nas tabelas da base de dados que constituem o SIFEC/módulo QCA.

  Este módulo tem como função receber, converter e integrar a informação, através de ficheiros normalizados, no módulo QCA. A informação referente à execução do FSE, do IFOP e do FEOGA-O é proveniente dos sistemas informáticos, designadamente, do IFADAP e do IGFSE, a agregar por medida, mas ainda não foi efectuada qualquer importação, prevendo-se que tal fosse possível no final do primeiro trimestre de 2003.

- **Fundo de Coesão –** Trata-se de um módulo de apoio à gestão, ao acompanhamento e ao controlo deste fundo.

  Segundo o apurado, este módulo entrou em produção no mês de Setembro de 2002, estando em curso a recuperação da informação histórica pela DGDR e devendo ser, posteriormente, os interlocutores sectoriais a efectuar os carregamentos das actualizações.

- **EDI** *(Electronic Data Interchange)* **–** Através deste módulo efectua-se a comunicação da informação atinente às relações com a Comissão Europeia, a saber: certificação da despesa, validação das contas/declaração de fiabilidade, reprogramações financeiras de todos os fundos e, no caso de ser necessário, envio da informação relativa ao Anexo 4 do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

11.4.4 – Arquitectura Física

O SIFEC contempla um sistema de desenvolvimento e um sistema de produção.

No sistema de desenvolvimento são implementados novos desenvolvimentos e realizados testes às novas funcionalidades. Após efectuados os testes às novas funcionalidades e o desempenho do sistema ser considerado adequado, estas são transportadas para o sistema de produção. Todos os equipamentos que compõem o SIFEC estão localizados na DGDR. O sistema de desenvolvimento reside num só computador, baseado no modelo *two tier* constituído por dois níveis independentes, utilizador/cliente e servidor de *Web*/aplicacional e de base de dados. O acesso a este sistema só é efectuado na DGDR.

O sistema de produção reside em dois computadores, sendo baseado no modelo *three tier*, constituído por três níveis independentes, a saber, servidor de base de dados, onde está instalado o SGBD,

servidor *Web* e aplicacional, com as aplicações do SIFEC, e utilizador/cliente. O acesso a este sistema é efectuado tanto pelos utilizadores internos como pelos utilizadores externos à DGDR.

À data da acção estava em desenvolvimento um Sistema de Exploração de Informação do SIFEC - **SEIS**, com características de uma ferramenta de sistema de apoio à decisão. Este sistema baseia-se numa filosofia *datawarehouse* em que a sua actualização será efectuada diariamente, através de uma reposição da base de dados de produção. Este sistema é suportado por um único servidor, no qual reside um SGBD cuja informação consiste numa cópia da base de dados de produção. Será utilizado o *Discoverer* para *web*, uma ferramenta aberta e intuitiva que permite pesquisas *ad hoc*, por parte dos utilizadores.

Está ainda prevista, por parte da DGDR, a implementação de dois sistemas, o **SIAC** orientado para o planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades e o **GIS** de referenciação geográfica. No entanto, as acções de controlo estão a ser registadas pela DGDR numa aplicação provisória, o SIGIFE, desenvolvida em Access pela IGF.

O acesso ao SIFEC foi solicitado a 29 de Outubro de 2002 e disponibilizado pela DGDR a 31 do mesmo mês. Para aceder ao SIFEC foi implementada, temporariamente, a solução via *NAT* estático, por certificação digital, prevendo-se para breve a implementação de uma solução mais eficiente, nomeadamente, via VPN.

11.5 –Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III

11.5.1 – Enquadramento

Esta auditoria foi orientada para a análise dos sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários (FEDER), no âmbito do POA – QCA III, a qual contemplou a identificação dos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos.

A acção teve em conta, por um lado, o fluxo FEDER proveniente da CE e destinado ao POA e, por outro, o fluxo FEDER encaminhado pela Gestora do PO para os respectivos beneficiários e integrou uma análise dos mecanismos de suporte e dos sistemas de contabilização e de controlo utilizados.

Foram várias e com diversas responsabilidades as entidades envolvidas por esta acção, a saber: a Gestora do POA (com competência para a gestão técnica, administrativa e financeira do PO), a DGDR (autoridade de pagamento do FEDER e responsável pela gestão nacional deste fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível), a 14ª Delegação da DGO (a quem cabe assegurar a elaboração do OE e da CGE, bem como o controlo da gestão orçamental dos organismos da AC e a gestão orçamental da componente do PIDDAC – Cap. 50º), a DGT (que tem a cargo a administração da tesouraria central do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as autoridades de pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos PO) e ainda o ICN, o INAG, a Câmara Municipal de Aveiro e a Sociedade Polis Matosinhos, S.A. (enquanto entidades beneficiárias do POA).

O horizonte temporal subjacente a esta acção foi de Agosto de 2000 a 31 de Dezembro de 2002.

11.5.2 – Caracterização do POA

No âmbito do QCA III, o POA insere-se no *eixo 3 – Afirmar o Valor do Território e da Posição Geo-económica do País*, foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 2340, de 1 de Agosto, e é co-financiado, em 75%, pelo FEDER. Para este PO foram programados um investimento total de 456 017 mil euros e uma despesa pública total de 443 540 mil euros, a que corresponderá um co-financiamento FEDER de 332 656 mil euros.

Genericamente, o POA tem como objectivo cooperar no desenvolvimento e na melhoria das condições de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano, a conservação, a valorização e protecção do património natural, a sustentabilidade ambiental das actividades económicas e a sensibilização da população para os aspectos ambientais. Este PO estrutura-se em três eixos prioritários, designadamente:

- **Gestão Sustentável dos Recursos Naturais**, orientada para a gestão sustentável dos recursos naturais, à qual está afecto 52% do investimento total do PO;
- **Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais**, relacionado com a integração do ambiente nas actividades económicas e sociais, numa lógica de transversalidade do ambiente, ao qual está adstrito 47% do valor total do PO;
- **Assistência Técnica**, cujo objectivo é o de contribuir para que a estrutura de gestão do PO detenha os meios necessários à sua promoção, funcionamento, avaliação e controlo e que representa cerca de 1% do investimento programado.

A autoridade de gestão é exercida pela Gestora, nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio. Para o apoio técnico, administrativo e financeiro desta foi instituída uma UG presidida, neste caso concreto, por ela própria. O apoio técnico à UG é assegurado por uma EAT.

No âmbito do POA tinham sido comprometidas, através da aprovação de 126 projectos, verbas no montante de cerca de 216 745 mil euros, o que correspondia a uma taxa de aprovação de 47,5%. No entanto, perante a despesa executada – cerca de 104 925 mil euros –, a taxa de realização era apenas de 23%.

No que ao controlo de 1º nível diz respeito, verificou-se que na EAT tanto o controlo de 1º nível como a gestão e o acompanhamento do *eixo 3 – Assistência Técnica*, dependiam de uma mesma responsável; porém, o controlo deste eixo será assegurado por equipa externa ao PO. As acções realizadas tinham ocorrido já no ano de 2002, não se encontravam finalizadas, uma vez que ainda não incorporavam o resultado do contraditório feito com os executores e com a gestão do POA. Face aos documentos disponibilizados, constatou-se que, relativamente aos aspectos contabilísticos, eram efectuadas algumas verificações, nomeadamente as relativas aos suportes contabilísticos utilizados pelos beneficiários, mas não havia evidências de que fosse efectuado o confronto da contabilização registada no promotor com a considerada no âmbito do POA.

Sobre esta matéria, a Gestora referiu, na sua resposta, que *"(...) não nos parece que seja matéria da competência do controlo de 1º nível, fazer reparo sobre esta situação nos relatórios de controlo (...)"*. Porém, o Manual de Procedimentos Internos do POA, no ponto relativo aos "Procedimentos para a realização de auditoria a processos do POA" e concretamente nos aspectos relacionados com a "Auditoria financeira/contabilística", refere que *"devem ser verificados todos os documentos originais ou cópias autenticadas apresentadas pelo promotor e comparados com as cópias na posse do Programa Ambiente (PA),*

documentos que serviram de base a todo o processo de candidatura e de pagamentos efectuados. Assim, dever-se-á proceder à verificação dos seguintes elementos:
(...)
d) contabilização do total de despesas apresentadas pelo promotor ao PA, em pedidos de pagamento;
(...)".

No que se relaciona com o controlo de 2º nível, verificou-se que todas as acções de controlo tinham ocorrido no ano de 2002, pelo que os relatórios ainda não se encontravam finalizados.

Quanto às acções de controlo de alto nível, da responsabilidade da IGF, verificou-se a ocorrência de uma acção de carácter horizontal, realizada no 2º trimestre do ano de 2001, que se consubstanciou na análise da informação relativa *à pista de controlo* do sistema de gestão e controlo implementado no POA a qual, com o objectivo da validação dos procedimentos, teve uma actualização no último trimestre do mesmo ano. No âmbito dos trabalhos desenvolvidos a IGF, entre outros aspectos, apontava como um dos pontos fracos do POA a ausência de controlos de 1º nível.

A Gestora do POA, em termos de suportes informáticos, adoptou o SIFEC como ferramenta de gestão e acompanhamento do PO. Na realidade, porém, desde Novembro de 2002, não tinha acesso ao sistema por deficiências técnicas na ligação. Verificou-se que a despesa registada em SIFEC, em 30 de Dezembro de 2002, representava apenas cerca de 4% face à despesa certificada à CE. Entretanto, como solução de contingência, tinha sido adoptado um sistema de folhas de cálculo que se mostrou pouco adequado à gestão e acompanhamento do PO. Para além da não integração de informação, não existiam validações de entrada de dados, permitindo que um mesmo campo fosse preenchido de maneira diferente nas diversas folhas e, dado a quantidade de informação a gerir e o trabalho humano correspondente, facilitava a incoerência da informação. Por outro lado, a informação teria de ser introduzida no SIFEC, traduzindo-se num duplo registo.

11.5.3 – Análise das verbas provenientes da CE para o POA – Circuito financeiro / Vertente Externa

As entidades intervenientes nesta parte do circuito financeiro comunitário FEDER são a CE, a DGT, a DGDR e a Gestora do POA, dispondo de contas bancárias na DGT em sistema *homebanking*.

A conta bancária da CE era creditada pelos aprovisionamentos efectuados e debitada apenas quando a CE o autorizava, por contrapartida de transferências destinadas a contas bancárias das autoridades de pagamento dos vários Fundos estruturais[1], igualmente abertas na DGT. Na altura, os pagamentos efectuados pela CE eram desencadeados através de uma mensagem, via e-mail, para a DGT. Nesta mensagem a CE dava ordem de aprovisionamento (identificando o montante) na sua conta da DGT.

Posteriormente a CE enviava à DGT, também via e-mail, ordens para a realização das transferências, identificando a importância e os NIB/s das entidades a quem se destinavam. Assim, à data em que os trabalhos de campo decorreram, esta conta, relativamente aos pagamentos da CE, a título do FEDER, nos diversos PO do QCA III, era movimentada, a débito, por contrapartida de um crédito na conta da DGDR – FEDER QCA III.

No âmbito do QCA III, os pagamentos da CE podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios e de saldo. Verificou-se que, o montante total recebido da CE e destinado ao POA

[1] As Autoridades de Pagamento são: A DGDR no caso do FEDER, o IFADAP para o FEOGA - Orientação e IFOP e o IGFSE para o FSE.

ascendia a 97 960,53 mil euros, dos quais 23 285,92 mil euros eram relativos ao adiantamento e o remanescente, 74 674,61 mil euros, correspondiam a pedidos de pagamento intermédios.

De acordo com o observado na DGT, a Gestora do POA só tinha perfil de consulta no sistema *homebanking* pelo que toda a correspondência entre a Gestora do POA, a DGT e a DGDR era efectuada em suporte de papel.

A DGDR, até 31/12/2002, já tinha transferido para a Gestora do PO cerca de 83 933 mil euros, o que significava que, face aos pagamentos efectuados pela CE, de 97 960, 53 mil euros, existia ainda um saldo de 14 027,63 mil euros.

11.5.4 – Análise das ordens de pagamento efectuadas no âmbito do POA - Circuito financeiro / Vertente Interna

No âmbito do POA, até 31/12/2002, tinham sido efectuados pagamentos FEDER no valor de 50 612 mil euros.

Relativamente a estes pagamentos realizados pela Gestora do POA, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários. Assim, os destinados aos beneficiários com autonomia administrativa e financeira, pertencentes à Administração Central, aos organismos da Administração Local e às Entidades Empresariais Públicas ou Privadas eram directamente efectuados por depósito na sua conta bancária.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuíam autonomia financeira, as ordens de pagamento eram emitidas pela Gestora a favor dos respectivos beneficiários, mas colocadas numa conta específica – conta OE cativos – na DGT. Neste contexto e com vista à satisfação da requisição de fundos destes beneficiários, a 14ª Delegação da DGO solicitava informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade na conta de OE cativos e só depois de confirmada essa cativação é que autorizava a requisição de fundos a favor do correspondente órgão de gestão do serviço.

As operações realizadas pela DGT, nas contas de OE cativos e da Gestora, enquadravam-se nas designadas "operações específicas do tesouro", não estando sujeitas a qualquer orçamentação.

11.5.5 – Orçamentação e contabilização dos projectos co-financiados no âmbito do POA

Do ponto de vista orçamental, a Gestora do PO não tem personalidade jurídica nem autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira. A orçamentação e a contabilização dos investimentos inerentes ao POA encontram-se registadas, por norma, nos executores, designadamente em Serviços do MAOT, Municípios e suas associações, outras entidades públicas ou privadas, mediante protocolo ou outra forma de contratualização com o MAOT, e empresas privadas elegíveis a sistemas de incentivos.

Esta tipologia de beneficiários é variável ao nível de cada medida do PO. Dependendo da tipologia de beneficiários, as verbas comunitárias e nacionais podem ou não encontrar-se reflectidas no OE e na respectiva CGE. Verificou-se ainda que os sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários FEDER e respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos, dependendo da tipologia de beneficiário.

No âmbito do POA, existiam, assim, verbas comunitárias – FEDER – e respectivas contrapartidas nacionais que não se encontravam directamente reflectidas no OE e na respectiva CGE, nomeadamente, as que se relacionavam com os municípios e as suas associações e com as empresas públicas.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuíam autonomia financeira, os pagamentos ordenados pela Gestora aos respectivos beneficiários eram colocados numa conta de operações específicas do tesouro – conta OE cativos – na DGT.

Esta conta de OE Cativos de 2001 era movimentada a crédito pelas entradas, isto é, pelas ordens de pagamento emitidas pelos diversos Gestores dos PO do QCA II e III, em que os fundos envolvidos eram o FEDER e o FSE, do Fundo de Coesão e das IC, em benefício de múltiplos serviços da Administração Central que possuíam o regime de autonomia administrativa.

A regularização desta conta é normalmente efectuada no final do ano, altura em que a DGT procede, por indicação da DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários executores e à descativação do remanescente a favor dos vários Gestores dos fundos comunitários envolvidos. No âmbito do POA, o montante total de cativações ascendeu, em 2001, a cerca de 12 366 mil euros. No entanto, só aproximadamente 10 524 mil euros foram, de acordo com as indicações emitidas pela 14ª Delegação da DGO, convertidos em receita orçamental, tendo sido descativada a diferença correspondente a 1 842 mil euros. Pela análise efectuada ao extracto bancário da Gestora do POA, verificou-se que todos estes movimentos se encontravam, de facto, evidenciados.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que possuíam autonomia financeira, as ordens de pagamento eram reflectidas directamente nas suas contas bancárias, tendo sido, neste caso, o financiamento FEDER convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizado, transitando os eventuais saldos, nos seus orçamentos privativos, como saldos na posse do serviço. Em termos do reflexo na CGE, o co-financiamento FEDER não se encontrava agregado, mas sim repartido, nas execuções orçamentais, pelas diversas rubricas de classificação económica dos vários organismos e fundos autónomos.

Os registos contabilísticos constantes da CGE e do POA não eram coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectiam uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estavam totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) e em que existiam despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária (z).

Quanto aos registos efectuados no âmbito do POA, as despesas eram sempre consideradas com as comparticipações de 25% de verbas nacionais e de 75% de verbas FEDER.

Verificou-se também que os beneficiários pertencentes à Administração Central que tinham investimentos previstos no Cap. 50º do OE estavam condicionados, por um lado, à requisição de fundos na 14ª Delegação da DGO e, por outro, ao pedido de libertação de recursos comunitários à Gestora. Ora, para que lhes fossem concedidas pela Gestora as verbas FEDER, estes beneficiários tinham de, entre outras condições, colocar nos documentos de despesa originais um carimbo contendo a indicação "Financiamento FEDER – POA" com a percentagem de co-financiamento, o qual, no caso concreto, era de 75%, independentemente de terem contabilizado totalmente as despesas em rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) ou à componente comunitária (z).

Verificou-se ainda que os sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários FEDER e respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos, dependendo da tipologia de beneficiário.

11.6 – Programa Operacional da Saúde - QCAIII

11.6.1 – Enquadramento

A auditoria de gestão financeira ao Programa Operacional da Saúde – QCA III teve como objectivo estratégico a análise da qualidade do sistema de gestão de informação e do controlo financeiro instituídos no Programa.

No seu âmbito procedeu-se à apreciação dos financiamentos, nas vertentes nacional e comunitária, por um lado, e nas perspectivas pública e privada, por outro, incluindo as verbas do PIDDAC destinadas a assegurar a participação nacional e o circuito financeiro adoptado, e também, quanto à perspectiva privada, a verificação da efectiva realização do investimento proposto.

Tendo em vista o exercício do princípio do contraditório, foram ouvidos a Gestora do Programa Operacional da Saúde e o Conselho de Administração do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que genericamente não contestaram as conclusões constantes do Relato e manifestaram a intenção de acolher as recomendações formuladas, tendo já encetado procedimentos no sentido de dar cumprimento a algumas delas.

11.6.2 – Observações da auditoria

11.6.2.1 – Planos estratégicos e orientadores à disposição do Programa Operacional

Num âmbito lato, extravasando o Saúde XXI, mas com grande relevância na sua actividade, nota-se a falta de documentos estratégicos e orientadores em áreas temáticas a apoiar pelo Programa, que possibilitem aos técnicos do Gabinete de Gestão uma opção esclarecida sobre o enquadramento ou não enquadramento da candidatura que estão a analisar.

Se nas áreas das redes de referenciação hospitalar, da gestão de resíduos hospitalares ou mesmo da certificação de unidades de saúde encontramos alguns documentos estratégicos orientadores, quanto às redes informáticas e sistemas de informação existe uma clara lacuna de orientação que pode conduzir a investimentos sem continuidade ou mesmo de todo perdidos.

Relativamente a esta matéria o auditado, na sua Resposta, refere que *"(...) tomou a iniciativa de solicitar um estudo a uma entidade externa tendo em vista avaliar os impactos/eficácia dos projectos aprovados e que visa também o apuramento de critérios de selecção de candidaturas (...)"*.

11.6.2.2 – Parametrização dos custos referidos nas candidaturas

Não há evidência de haver parametrização de custos à disposição dos técnicos que analisam as candidaturas. Para além disto, são poucos os casos em que existem no processo orçamentos detalhados justificativos das despesas a apoiar ou mesmo relatórios elaborados pelo candidato, em que se comparem os orçamentos de vários fornecedores consultados para a despesa a apoiar, conduzindo a

que os técnicos que analisam a candidatura percam capacidade crítica em relação às despesas apresentadas.

Confirmando as observações feitas, o auditado refere, porém, algumas dificuldades na aplicação de parâmetros, dado que estes *"(...) pressupõem alguma homogeneidade dos projectos, o que, em regra, não acontece (...)"*.

11.6.2.3 – Verificação do prazo do início da execução física

Os regulamentos das várias medidas – com a excepção da medida 2.4 e da medida 3.1, esta última apenas quando o beneficiário não é uma IPSS – prevêem um prazo máximo de 6 meses para o início da execução física. A verificação deste prazo é importante para se evitarem deslizes na execução do projecto, constatando-se que tal não fica assegurado pelos relatórios semestrais relativos aos projectos, onde constam indicadores de execução física mas que, na prática, não asseguram este controlo, para o qual parece ser imperioso obter uma declaração inequívoca dos executores.

Na sua resposta, o auditado confirma a inexistência de um procedimento específico para o efeito, mas garante existir *"um conjunto de iniciativas que procuram garantir, em tempo útil, o seu cumprimento"*.

As "iniciativas" apontadas não garantem, porém, o cumprimento das exigências regulamentares de que o início da execução física ocorra no prazo de 6 meses, pelo que se mantém a necessidade de um procedimento específico de verificação.

11.6.2.4 – Definição de responsabilidades em matéria de processamento de pagamentos

Na falta de um regulamento interno ou de um manual de procedimentos adoptado, encontra-se por formalizar um documento interno que defina responsabilidades em matéria de processamento de pagamentos e preveja, nomeadamente, as situações de ausência temporária de um ou vários dos elementos que participam nesse processamento.

11.6.2.5 – Disponibilização da componente nacional do investimento

Várias candidaturas não foram admitidas por virtude de o beneficiário público em causa não conseguir assegurar a componente nacional. Esta situação resulta do facto de a componente nacional do investimento público, no tocante a medidas com beneficiários públicos, não se encontrar orçamentada por um organismo intermédio que, a nível de cada ministério, assegure essa inscrição para utilização do programa operacional respectivo, como acontece com a componente pública nacional necessária para as medidas com beneficiários privados, em que as verbas necessárias são inscritas no Orçamento de Estado por um organismo intermédio, de acordo com orientações do gestor do programa operacional a que dá apoio.

O beneficiário privado tem, portanto, a componente pública nacional do investimento assegurada. Já o beneficiário público, se não orçamenta o projecto no seu próprio plano de investimentos, vê a sua candidatura rejeitada por falta da componente nacional. O caso ainda mais se agrava em entidades sem autonomia administrativa e financeira que não têm qualquer flexibilidade na utilização do seu orçamento de investimentos.

11.6.2.6 – Execução financeira do Programa Operacional

Desde o início do QCA III e até à data de referência da auditoria, 30 de Setembro de 2002, o PO Saúde programou, aprovou e executou investimentos relativos a um conjunto de projectos repartidos pelas diferentes medidas e cujo quadro financeiro é o seguinte:

Quadro XI.19 – Situação financeira em 30/09/02

(em euros)

Eixo/ Medida	N.º Proj.	Programado		Aprovado		Executado			Taxa de realização –		Taxa de aprovação –		Peso relativo
		Desp. Púb. 2000-2002	Desp. Púb. 2000-2006	Despesa Pública	Financiamento Comunitário	Despesa Pública	Comunitário	Taxa de execução	2000-2002	2000-2006	2000-2002	2000-2006	Despesa comunitária execução (%)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(3)	(8)=(5)/(1)	(9)=(5)/(2)	(10)=(3)/(1)	(11)=(3)/(2)	(12)
Eixo 1	**103**	**54 154 000,00**	**116 838 000,00**	**43 960 934,29**	**32 772 113,74**	**19 107 463,30**	**14 135 687,14**	**43,46**	**35,28**	**16,35**	**81,18**	**37,63**	**24,89**
Medida 1.1	68	27 288 000,00	57 622 000,00	27 622 866,18	20 717 149,59	9 066 031,08	6 799 523,31	32,82	33,22	15,73	101,23	47,94	11,97
Medida 1.2	35	20 466 000,00	43 216 000,00	13 507 068,11	9 931 964,15	7 210 432,22	5 213 163,83	53,38	35,23	16,68	66,00	31,25	9,18
Medida 1.3	-	6 400 000,00	16 000 000,00	2 831 000,00	2 123 000,00	2 831 000,00	2 123 000,00	100,00	44,23	17,69	44,23	17,69	3,74
Eixo 2	**283**	**229 378 000,00**	**487 251 000,00**	**236 810 832,11**	**174 233 211,32**	**57 217 897,42**	**42 509 236,02**	**24,16**	**24,94**	**11,74**	**103,24**	**48,60**	**74,84**
Medida 2.1	89	136 456 000,00	290 177 000,00	130 223 786,30	94 292 926,92	29 253 265,85	21 535 762,33	22,46	21,44	10,08	95,43	44,88	37,91
Medida 2.2	102	68 022 000,00	144 650 000,00	95 950 963,23	71 963 222,44	25 344 465,69	19 008 349,27	26,41	37,26	17,52	141,06	66,33	33,46
Medida 2.3	49	16 418 000,00	34 915 000,00	9 133 033,90	6 849 775,45	2 415 938,70	1 811 954,02	26,45	14,72	6,92	55,63	26,16	3,19
Medida 2.4(*)	43	8 482 000,00	17 509 000,00	1 503 048,68	1 127 286,51	204 227,18	153 170,40	13,59	2,41	1,17	17,72	8,58	0,27
Eixo 3	**37**	**13 841 000,00**	**29 994 000,00**	**5 836 553,27**	**4 377 415,40**	**211 558,04**	**158 668,57**	**3,62**	**1,53**	**0,71**	**42,17**	**19,46**	**0,28**
Medida 3.1	37	13 841 000,00	29 994 000,00	5 836 553,27	4 377 415,40	211 558,04	158 668,57	3,62	1,53	0,71	42,17	19,46	0,28
Total	**423**	**297 373 000,00**	**634 083 000,00**	**286 608 319,67**	**211 382 740,46**	**76 536 918,76**	**56 803 591,73**	**26,70**	**25,74**	**12,07**	**96,38**	**45,20**	**100,00**

(*) FSE

Fonte: Dados do PO Saúde XXI e do Gestor, em 30/09/02.

O PO Saúde realizou, neste período, uma despesa pública de 76 536 918,76 €, o que corresponde a 25,74% do valor programado para o período de 2000/2002 e a apenas 12,07% do programado para o período de duração do Programa (2000/2006). As medidas 3.1 e 2.4 registaram as mais baixas taxas de realização no período 2000/2006 (0,71% e 1,17%, respectivamente), sendo necessário, relativamente a esta última um esforço significativo para a sua recuperação, uma vez que a taxa de aprovações é igualmente muito baixa.

Para a situação da medida 2.4, para além do atraso na publicação do respectivo regulamento, contribuíram, segundo esclarece a entidade auditada na sua Resposta, ainda outros factores relevantes: *"(...)o modelo de gestão adoptado no QCAIII para o financiamento da formação dos activos da saúde..."*, *"...a descontinuidade QCAII/QCAIII quanto ao modelo de gestão do Fundo Social Europeu (...)"* e *"(...)dificuldades na gestão da formação associada a projectos de investimento (...)"*.

A mesma entidade acrescenta ainda que estão a ser desenvolvidos esforços no sentido da recuperação da execução desta medida através da sua reprogramação e do incremento das actividades de informação e publicidade sobre a mesma.

Mesmo assim, esta situação terá conduzido, por via da aplicação da *"regra n+2"*, à perda das verbas do FSE programadas e não utilizadas nesta medida.

Além disso, a sua execução deverá continuar a apresentar problemas, nomeadamente por aplicação desta regra no ano 2001, dado que as acções de formação financiadas por esta medida têm como

pressuposto um adiantado nível de execução, em especial da medida 2.1 que lhe está associada, facto que não acontece.

No campo do investimento executado (face ao aprovado), apurou-se uma taxa global de 26,70%, para o período 2000/2002, destacando-se os maiores atrasos igualmente nas medidas: 3.1 (3,62%) e 2.4 (13,59%).

Em matéria de aprovações, a taxa situa-se próximo das expectativas (96,38%), concluindo-se que, para o período 2000/2002, as aprovações apontam no sentido de, em termos globais, estarem garantidos os valores programados. No entanto, há medidas, nomeadamente a 1.3, 2.3, 2.4 e 3.1, que apresentam taxas muito baixas de aprovação e que requerem especial atenção para não comprometerem a programação.

Quanto à medida 1.3, a entidade auditada refere que a situação se deve a "cortes" no PIDDAC, *"(...) a que acrescem os congelamentos e as cativações"*. Refere ainda a mesma entidade que o problema é extensivo à medida 3.1.

Face à programação para o período 2000/2006, a taxa de aprovações é de 45,20%, o que significa que se encontram comprometidas menos de metade das verbas. Constata-se que os projectos aprovados não atingiram ainda um bom ritmo de execução, havendo grande número de projectos sem qualquer execução. Destacam-se em especial as medidas: 2.4 e 3.1, já anteriormente referidas, que apresentam taxas de execução preocupantes (13,59% e 3,62%).

Uma análise ao peso relativo da despesa comunitária em cada medida, face à que deverá representar no final do Programa, permite referir que as medidas do Eixo 1 e a medida 2.2 se encontram acima das percentagens previstas, enquanto que as restantes se encontram bastante abaixo. Será necessário um esforço para que esta distribuição dos fundos seja tendencialmente mais próxima da perspectivada no Programa Operacional tal como foi aprovado pela decisão da CE.

11.6.2.7 – Verificação da taxa de absorção ("*regra n+2*")

A *"regra n+2"* encontra-se consubstanciada no art. 31º do Regulamento (CE) nº1260/99, de 21 de Junho, o qual estabelece que *"(...) será automaticamente anulada pela Comissão a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado à Comissão nenhum pedido de pagamento admissível, nos termos do n.º 3 do art. 32º, no final do 2º ano subsequente ao ano da autorização (...)"*.

A sua aplicação determinará perdas de fundos comunitários para os PO que não atinjam níveis mínimos de execução exigidos.

Assim, o ponto da situação no PO Saúde XXI, por fundo comunitário, no tocante à aplicação desta regra, a 31 de Dezembro de 2002[1], é o seguinte:

[1] Foi possível recolher estes dados a 31 de Dezembro, já após o encerramento do trabalho de campo.

Quadro XI.20 – Aplicação da *"regra n+2"* ao FEDER

(em euros)

FEDER Programado para 2000 (1)	Adiantamento (**) (2)	Despesas declaradas à CE (*) (3)	Total (4)=(2)+(3)	Taxa de absorção 2000 (5)=(4)/(1)
76 116 000	32 370 940	49 919 389	82 290 329	108,11

(*) À data de 31 de Dezembro de 2002.

(**) Não recebido na íntegra pelo Gestor.

Quadro XI.21 – Aplicação da *"regra n+2"* ao FSE

(em euros)

FSE Programado para 2000 (1)	Adiantamento (**) (2)	Despesas declaradas à CE (*) (3)	Total (4)=(2)+(3)	Taxa de absorção 2000 (5)=(4)/(1)
2 190 000	919 240	201 646,48	1 120 886,48	51,18

(*) À data de 31 de Dezembro de 2002.

(**) Não recebido na íntegra pelo Gestor.

Conclui-se, deste modo, que, relativamente ao FEDER, aplicando-se a *"regra n+2"*, atinge-se uma taxa de absorção de 108,11%, o que significa que não haverá perda de verbas relativamente a este fundo, restando 8,11% para a aplicação da regra no ano de 2001.

No que concerne ao FSE, que financia este PO apenas na medida 2.4, a taxa de absorção apurada foi de apenas 51,18%, o que significa que as despesas declaradas e o adiantamento atingiram pouco mais de metade do FSE programado. Esta situação determina perdas de 1 069 113,52 euros para o PO Saúde.

Fica, assim, demonstrada a necessidade de se prever cuidadosamente, na concepção e concretização de um Programa Operacional, a necessária dilação entre os investimentos estruturais e a intervenção de formação profissional a que esta está associada. Se uma medida apoiada pelo FSE se destina na sua quase globalidade a suportar a formação profissional associada a um conjunto de investimento em infra-estruturas e equipamento, é imperioso reservar um prazo alargado entre a conclusão prevista para os investimentos e o início das acções de formação.

11.6.2.8 – Sistema de informação

- **Integração no sistema de informação relativo ao FEDER**

O sistema de informação relativo ao FEDER, no âmbito do QCA III, designa-se, como já foi referido, SIFEC. Trata-se de uma aplicação com vários módulos e através da qual a Autoridade de Pagamento, e também Entidade Nacional Responsável pelo FEDER, a DGDR, pretende assegurar o acompanhamento global da vertente FEDER do QCA.

O funcionamento do SIFEC pressupõe um acesso via INTERNET. O Ministério da Saúde, através da RIS – Rede Informática da Saúde –, disponibilizou a todos os serviços dele dependentes o acesso à

INTERNET. O IGIF, que gere a RIS, instalou no Saúde XXI meios de comunicação para proporcionar tal acesso, mas a "performance" tem-se revelado pouco eficaz.

Constata-se que o acesso ao SIFEC é problemático, com frequentes bloqueios e quebras, provocando perdas de informação e alguma insegurança sobre o que está, ou não, efectivamente registado.

Sobre esta matéria, o IGIF informa que já procedeu a um teste à ligação, fora da RIS, tendo-se concluído que não podia ser imputada a esta qualquer tipo de anomalia.

- **Integração no sistema de informação relativo ao FSE**

O sistema de informação relativo ao FSE, no âmbito do QCA III, designa-se SIIFSE. Trata-se de uma aplicação com vários módulos e através da qual a Autoridade de Pagamento, e também Entidade Nacional Responsável pelo FSE, o IGFSE, pretende assegurar o acompanhamento global da vertente FSE do QCA. Nem todos os módulos referidos se encontram finalizados, o que tem afectado o funcionamento do sistema.

Valem neste ponto os comentários acima referidos sobre a aplicação SIFEC e as dúvidas geradas pela fraca "performance" obtida com o acesso via RIS.

- **Integração no sistema de informação relativo ao controlo do QCA III**

Ainda não se encontrava disponibilizada, à data de realização da auditoria, a aplicação de suporte ao designado SIAC – Sistema de Informação de Apoio ao Controlo – previsto no âmbito da estrutura de apoio técnico ao controlo de 2.º nível do SNC e assegurado pela DGDR quanto ao FEDER.

A informação tem sido prestada pelo Departamento de Controlo do Saúde XXI, mas sem a utilização da aplicação informática para tal prevista. Foi, entretanto, criada pela IGF uma aplicação designada "de contingência" para recolha de elementos a fornecer pelo Departamento de Controlo até que os modelos informáticos definitivos sejam instalados.

No âmbito do FSE está previsto um módulo dedicado ao controlo no SIIFSE que tem sido afectado pelo atraso na entrada em funcionamento dos vários módulos do SIIFSE.

- **Sistemas de informação complementares implantados internamente**

O funcionamento do Gabinete de Gestão foi apoiado em várias bases de dados e folhas de cálculo informáticas. Destas salientam-se a base de dados de projectos e a folha de cálculo de pagamentos.

A base de dados de projectos recolhe os elementos relativos a cada projecto: datas de entrada, aprovação e homologação, identificação do beneficiário, incluindo o respectivo NIB, etc.

A folha de cálculo de pagamentos reúne os elementos de cada pedido de pagamento e gera a ordem de pagamento a emitir pelo Gestor. Inclui o mapa que resume os diversos pedidos de pagamento do projecto, por componentes da despesa.

Os sistemas complementares implementados são bases de recolha de informação. A sua utilidade como ferramenta de gestão e controlo implicaria a adopção de um conjunto de mecanismos

informáticos de validação e bloqueio da informação, de forma a criar uma base de informação fiável e não facilmente manipulável.

11.7 –Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 dos PO Regionais de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve

11.7.1 – Enquadramento

As auditorias realizadas tiveram como objectivo a análise dos sistemas de gestão, de informação e de controlo instituídos no âmbito do Eixo 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE e o seu enquadramento legal, comunitário e nacional.

O Eixo 3 é um dos Eixos prioritários do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE aprovados, respectivamente, pelas Decisões da Comissão C (2000) 1781, C (2000) 1777 e C (2000) 1778, de 28 de Julho de 2000.

É constituído por medidas que traduzem linhas de intervenção essencialmente de carácter sectorial, procurando responder às especificidades regionais, actuando complementarmente às respectivas intervenções de âmbito nacional e prosseguindo objectivos que correspondem aos objectivos globais de cada um dos PO Regionais.

No âmbito do Eixo 3 destes PO prevê-se uma despesa pública de 3 065 472,2 mil euros, co-financiada através do FEDER, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP em 1 740 067,5 mil euros, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 56,8 %. Prevê-se ainda um investimento privado de 234 879,1 mil euros, o que perfaz um investimento total associado a este Eixo de 3 300 351,3 mil euros.

Em termos de despesa pública, o Eixo 3 destes PO representa cerca de 9,3 % da prevista no âmbito do QCA III.

A estrutura financeira do Eixo 3 do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE é a que consta do quadro seguinte:

Quadro XI.22 – Estrutura financeira do Eixo 3

(em milhares de euros)

Investimento Total	Despesa Pública Total		Despesa Pública						Privado
	Montante	Peso financeiro relativamente ao total da despesa pública (QCA III)	Fundos Estruturais					Contrapartida Nacional	
			Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP		
(1)=(2)+(10)	(2)=(4)+(9)	(3)	(4)=(5)+(6)+(8)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
PORLVT									
1 826 029,3	1 690 333,5	5,2	933 038,3	436 559,2	389 327,1	107 152,0		757 295,2	135 695,8
porAlentejo									
1 012 744,0	934 923,7	2,9	540 593,2	327 677,6	80 344,5	132 022,0	549,0	394 330,4	77 820,3
PROALGARVE									
461 578	440 215	1,3	266 436	193 528	33 706	37 445	1 757	173 779	21 363
Total									
3 300 351,3	3 065 472,2	9,3	1 740 067,4	957 764,8	503 377,6	276 619	2 306	1 325 404,6	234 879,1

O Eixo 3 do PORLVT é constituído por 22 Medidas, sendo os PO do Alentejo e do Algarve constituídos por 19 Medidas.

11.7.2 – Sistema de Informação

Nos termos do art. 17º do Decreto-Lei n.º 54-A/00, de 7 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/00, de 10 de Agosto, cabe à Comissão de Gestão do QCA III assegurar a existência, organização e funcionamento de um sistema de informação de base informática, para o acompanhamento e execução do QCA III, bem como o desenvolvimento de um módulo de integração para os vários fundos comunitários que garanta uma visão clara, integrada e actualizada do QCA III.

Aos gestores das intervenções incumbe fornecer os dados ao sistema de informação, através da criação e funcionamento de um dispositivo de recolha e tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos fiáveis sobre a execução do Programa.

O sistema de informação do QCA III integra um sistema de informação para a gestão, acompanhamento e controlo de execução e ainda um subsistema de informação para divulgação (através de um endereço na Internet) que permite disponibilizar informação aos diferentes destinatários.

Assim, relativamente aos Sistemas de Informação – SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE) e SIADRU (FEOGA-O) – de cada um dos PO, cabe referenciar:

- PORLVT e *porAlentejo* – Os Sistemas de Informação encontravam-se ainda numa fase de desenvolvimento, em especial o SIIFSE e o SIADRU, o que, no caso do PORLVT, não permitiu uma visão global da informação e do seu conhecimento e dificultou, de certo modo, a eficácia e desempenho desta auditoria.

Os Gestores utilizam um sistema de informação próprio, em folhas Excel e Acess, não dispondo de um módulo integrado com os Coordenadores e ficando dependentes do envio de elementos ou trocas de informação através das vias telefónica, e-mail, fax ou correio, facto que tem repercussões negativas sobre a gestão dos vários Fundos.

O Gestor do PORLVT refere nas suas alegações que *"os atrasos ocorridos na implementação dos sistemas de informação, designadamente do SIADRU e do SIIFSE, (...) obrigou à criação de sistemas de informação alternativos mas pouco consistentes. Contudo, foi recentemente adjudicado o desenvolvimento de um sistema de informação próprio do PO que depois articulará com os SI dos diversos organismos"*.

Ainda em relação ao PORLVT, constituem factor a relevar os sistemas de informação internos dos Coordenadores das Medidas FSE e da Medida 3.17 Acessibilidades e Transportes (FEDER), que se encontravam bem concebidos e estruturados de forma a obter-se toda a informação necessária para uma boa gestão.

- PROALGARVE – O Gestor optou por carregar a informação ao nível da base de contingência disponível (adaptando provisoriamente o SIDREG – QCA II), permitindo assim suprir as necessidades de tratamento de informação do PO Regional.

  No entanto, os responsáveis nacionais de cada Fundo, em sessões de esclarecimento, confirmaram a impossibilidade de tratamento da informação plurifundos a nível de projecto.

  Face a esta situação, em Outubro de 2002, o Gestor adjudicou à NOVA BASE a instalação de um Sistema de Informação, já desenvolvido para o ON - Operação Norte e adaptado ao QCA III (SIGNO), que permite o tratamento da informação ao nível do projecto para os quatro Fundos e a exportação de dados FEDER para o SIFEC.

  Este Sistema dispõe ainda de um módulo específico integrado para o FSE que serve de suporte à gestão dos projectos que dependem directamente da CCR.

  Após um período de ajustamentos ao SIGNO e de actualização dos campos obrigatórios para o QCA III, a informação relativa ao IFOP encontrava-se completa e a do FEDER em fase final. O Gestor previa ainda que, para o FEOGA-O e para o FSE, a informação viesse a ser actualizada até ao final do 1º trimestre de 2003.

11.7.3 – Aspectos Financeiros

11.7.3.1 – Certificação de despesa à Comissão Europeia

Procedeu-se à análise de eventuais perdas ao abrigo do disposto no n.º 2 do art. 32º (doravante *"regra dos 18 meses"*) e do n.º 2 do art. 31º (doravante *"regra n + 2"*) do Regulamento (CE) n.º 1260/99 do Conselho, de 21 de Junho, que dispõem, respectivamente:

- *"(...) O pagamento por conta será total ou parcialmente reembolsado à Comissão Europeia (...)"*, sempre que não for comunicado à Comissão qualquer pedido de pagamento no prazo de 18 meses a contar da decisão de participação dos Fundos;

- *"(...) a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado (...)"* um *"pedido de pagamento admissível (...) no final do segundo ano subsequente ao ano da autorização (...)"* será objecto de anulação.

No que respeita ao FEOGA-O e relativamente ao PORLVT e PROALGARVE, conforme carta da Comissão Europeia, de 11 de Novembro de 2002, a meta prevista para 2002 foi modificada em virtude de as Decisões da CE, de 12 de Abril (PORLVT) e de 29 de Abril (PROALGARVE) do mesmo ano, terem alterado a acção 1 "Diversificação na Pequena Agricultura" da Medida "Agricultura e Desenvolvimento Rural", tendo sido pedido às autoridades portuguesas que estimassem quais os montantes desta Medida afectados por este atraso.

Esta estimativa foi de 2 455 000 euros par o PORLVT e de 480 000 euros para o PROALGARVE, importâncias que foram retiradas à meta previamente estabelecida para 2002.

Para a aferição do grau de cumprimento da *"regra n+2"* foi utilizado o seguinte indicador:

- Taxa de Absorção – quociente entre o montante da despesa do fundo certificada (objecto de pedido de pagamento a 31 de Dezembro de 2002) e a meta estabelecida.

Relativamente ao IFOP, não foi efectuada a análise do cumprimento da *"regra n+2"*, em virtude de, conforme carta da Comissão Europeia, as autorizações relativas aos anos de 2000, 2001 e 2002, expirarem a 31 de Dezembro de 2004.

Embora estas regras funcionem a nível de Fundos/PO e não ao nível de Eixos/Fundos ou de Medidas, efectuou-se uma análise ao nível de cada Eixo, com o objectivo de se averiguar do contributo do Eixo 3 no cômputo geral.

No que concerne à *"regra n+2"*, efectuou-se ainda uma análise ao nível das Medidas do Eixo 3, com o objectivo de se verificar o grau de absorção das mesmas e o seu contributo para o nível de absorção do Eixo 3.

11.7.3.1.1 – *"Regra dos 18 Meses"*

A meta relativa à *"regra dos 18 meses"* foi atingida no que respeita a todos os Fundos estruturais, em todos os PO, não se tendo, portanto, reembolsado qualquer verba.

No quadro que se segue sintetiza-se o cumprimento, no âmbito destes PO, da *"regra dos 18 meses"*:

Quadro XI.23 – *"Regra dos 18 meses"*

Fundos	Data referência da *"regra dos 18 meses"*	Data do 1º pedido de Pagamento
PORLVT		
FEDER	28/01/02	31/10/00
FSE		11/06/01
FEOGA-O		27/12/01
porAlentejo		
FEDER	28/01/02	25/05/01
FSE		04/06/01
FEOGA-O		14/12/01
IFOP		27/12/01
PROALGARVE		
FEDER	28/01/02	20/04/01
FSE		30/11/01
FEOGA-O		27/12/01
IFOP		26/12/01

11.7.3.1.2 – *"Regra n+2"*

11.7.3.1.2.1 – Análise global

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito destes três PO, foi certificada despesa pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia nos montantes de 982 881,4 mil euros (DGDR - FEDER), 293 253 mil euros (IGFSE - FSE), 64 925 mil euros (IFADAP - FEOGA-O) e 7,9 mil euros (IFADAP - IFOP), a que corresponderam pedidos de pagamentos intermédios de 561 560,3, 176 255,3, 36 660,3 e 5,9 mil euros, respectivamente.

O montante global da despesa certificada era de 1 341 067,3 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 774 481,8 mil euros.

O total de pedidos de pagamentos intermédios, no que respeita aos Fundos estruturais que financiam estes PO, ultrapassou a meta relativa à *"regra n+2"*.

O volume de pedidos de pagamentos de verbas FEDER e FSE efectuados à Comissão Europeia, foi além da meta estabelecida para o ano de 2002, no que respeita à *"regra n+2"*, em todos os PO, apresentando taxas de absorção global de 228,3 % e 223,4 %, respectivamente.

No que concerne ao FEOGA-O no PORLVT e PROALGARVE, a meta foi atingida no limite, apresentando este Fundo estrutural uma taxa de absorção global de 110,6% relativamente à meta para 2002.

No que respeita ao PORLVT e PROALGARVE, a meta foi atingida devido às alterações da mesma (cf. ponto 11.7.3.1).

No quadro que se segue apresentam-se as metas para o ano de 2002 respeitantes à *"regra n+2"*, a despesa certificada e os pedidos intermédios efectuados à Comissão Europeia:

Quadro XI.24 – *"Regra n+2"*

(em milhares de euros)

Eixos	Meta para 2002 *"regra n+2"* (1)	Despesa Certificada		Δ (4)=(3)-(1)	Taxa de Absorção (5)=(3)/(1) x 100
		Total (2)	Fundos (3)		
FEDER					
PORLVT	152 095,6	475 590,4	254 888,4	102 792,8	167,6
porAlentejo	58 930,6	348 896,3	207 064,8	148 134,2	351,4
PROALGARVE	34 909,0	158 394,7	99 607,1	64 698,1	285,3
Sub Total	245 935,2	982 881,4	561 560,3	315 625,1	228,3
FSE					
PORLVT	67 468,1	242 829,1	147 630,3	80 162,2	218,8
porAlentejo	7 714,7	38 524,5	22 471,8	14 757,1	291,3
PROALGARVE	3 730,3	11 899,4	6 153,2	2422,9	165,0
Sub Total	78 913,1	293 253	176 255,3	97 342,2	223,4
FEOGA-O					
PORLVT	14 867,4	22 990,0	14 869,3	1,9	100
porAlentejo	16 354,6	38 894,9	19 869,1	3 514,5	121,5
PROALGARVE	1 920,8	3 040,1	1 921,9	1,9	100
Sub Total	33 142,8	64 925	36 660,3	3 518,3	110,6
IFOP					
PORLVT					
porAlentejo	(a)	1	0,7		
PROALGARVE	(a)	6,9	5,2		
Sub Total		7,9	5,9		
Total	**357 991,1**	**1 341 067,3**	**774 481,8**	**416 485,6**	**216,3**

(a) A meta relativa a 2002 passou para 2004.

Fonte: Pedidos de pagamentos à Comissão Europeia.

11.7.3.1.2.2 – Eixo 3 – FEDER

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, a DGDR (Autoridade de Pagamento FEDER) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 763 434,3 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento no valor de 261 375,6 mil euros.

O Eixo 3 apresentou (cfr. Quadro 5), em todos estes PO, relativamente à *"regra n+2"* para 2002, uma boa taxa de absorção, com relevo para o *porAlentejo* (529,9%) e o PROALGARVE (306,4%), tendo o PORLVT obtido uma taxa de 140,2%.

A boa "*performance*" do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção em outros Eixos no PORLVT e no PROALGARVE, contribuindo, assim, para evitar perdas de verbas no âmbito desses dois PO.

Apesar desta boa "*performance*" do Eixo, constatou-se que em todos os PO houve Medidas que ficaram aquém dessa meta.

Assim, no PORLVT, houve quatro Medidas que ficaram aquém da meta para 2002, destacando-se, pela negativa, as Medidas 3.7 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local e Social" e 3.11 "Ciência, Tecnologia e Inovação", com taxas de absorção, respectivamente, de 0% e 21,5%, tendo as outras duas Medidas 3.14 "Pescas – Infraestruturas de Portos"e 3.20 "Assistência Técnica" obtido taxas de absorção de 75,4% e 79,4%, respectivamente.

No *porAlentejo*, três das Medidas ficaram aquém da meta para 2000, destacando-se pela negativa, as Medidas 3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local" e 3.5 "Promoção da Cultura Científica e Tecnológica", ambas com taxas de absorção de 0 %, tendo a Medida 3.9 "Recuperação do Património Histórico e Cultural" obtido uma taxa de absorção de 80,7 %.

Por último, no âmbito do PROALGARVE, das três Medidas que ficaram aquém da meta para 2002, destacaram-se, pela negativa, as Medidas 3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local" e 3.9 "Cultura", com taxas de absorção, respectivamente, de 0 % e 28,6 %, tendo a outra Medida 3.14 "Economia" obtido uma taxa de absorção de 88,8 %.

Quadro XI.25 – Absorção das Medidas FEDER face às metas para 2002 e 2003 relativas à *"regra n+2"*

(em milhares de euros)

Programas Operacionais Regionais	Meta para 2002 (1)	Meta para 2003 (2)	Despesa FEDER certificada até 31/12/02 (3)	Taxa de Absorção	
				2002 (4)=(3)/(1)x100	2003 (5)=(3)/(2)x100
PORLVT	75 488,2	173 153,7	105 811,2	140,2	61,1
porAlentejo	18 851,7	68 714,7	99 780,9	529,3	145,2
PROALGARVE	18 207	55 333,1	55 783,2	306,4	100,8
Total	**112 546,9**	**297 201,5**	**261 375,3**	**232,2**	**87,9**

11.7.3.1.2.3 – Eixo 3 – FSE

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, o IGFSE (Autoridade de Pagamento FSE) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 289 527,2 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento de verbas FSE no valor de 173 804,1 mil euros.

A boa "*performance*" do Eixo 3 compensou o baixo nível de absorção nos outros Eixos, contribuindo, assim, para evitar perdas de verbas no âmbito destes PO.

Apesar desta boa "*performance*", constatou-se que em todos os PO houve Medidas que ficaram aquém dessa meta, designadamente, as Medidas do PORLVT 3.13 "Sociedade da Informação" (0,0%), 3.5 "Eficácia e Equidade das Políticas" (64,7%) e 3.21 "Assistência Técnica" (58,1%) e a Medida do *porAlentejo* 3.18 "Assistência Técnica" (26,3 %). No âmbito do PROALGARVE, das três Medidas que ficaram aquém da meta para 2002, destacaram-se, pela negativa, as Medidas 3.4 "Apoio ao

Investimento no Desenvolvimento Local" e 3.9 "Cultura", com taxas de absorção, respectivamente, de 0 % e 28,6 %, tendo a Medida 3.14 "Economia" obtido uma taxa de absorção de 88,8 %.

No quadro que se segue apresenta-se a despesa FSE certificada, até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 de cada PO:

Quadro XI.26 – Absorção das Medidas FSE face às metas para 2002 e 2003 relativas à *"regra n+2"*

(em milhares de euros)

Programas Operacionais Regionais	Meta para 2002 (1)	Meta para 2003 (2)	Despesa FSE certificada até 31/12/02 (3)	Taxa de Absorção	
				2002 (4)=(3)/(1)x100	2003 (5)=(3)/(2)x100
PORLVT	60 420,7	149 112,4	145 810,9	241,3	97,8
porAlentejo	4 240,4	15 136,8	21 931,8	517,2	144,9
PROALGARVE	2 275,5	7 023,6	6 061,5	266,4	86,3
Total	**66 936,6**	**171 272,8**	**173 804,2**	**259,7**	**101,5**

11.7.3.1.2.4 – Eixo 3 – FEOGA-O

Até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito do Eixo 3 destes PO, o IFADAP (Autoridade de Pagamento FEOGA-O) tinha certificado à Comissão Europeia despesa no montante de 39 983,4 mil euros, a que corresponderam pedidos de pagamento à Comissão Europeia no valor de 24 189,6 mil euros, o que representa uma taxa de absorção de 95,8%.

Quadro XI.27 – Absorção das Medidas FEOGA-O face à meta para 2002 relativa à *"regra n+2"*

(em milhares de euros)

Programas Operacionais Regionais	Meta para 2002 (1)	Despesa FEOGA-O certificada até 31/12/02 (2)	Taxa de Absorção (3)=(2)/(1)x100
PORLVT	14.867,3	14.869,3	100
porAlentejo	8 465,3	7 398,3	87,4
PROALGARVE	1 920,8	1 922	100
Total	**25 253,4**	**24 189,6**	**95,8**

A meta para 2002, relativa à *"regra n+2"*, no PORLVT e PROALGARVE, foi atingida devido a alterações da mesma, no âmbito das já apontadas reformulações efectuadas por Decisão da Comissão na Acção 1 "Diversificação na pequena agricultura" da Medida "Agricultura e Desenvolvimento Rural".

No respeitante ao *porAlentejo* a perda de verbas FEOGA-O foi evitada pela boa taxa de absorção apresentada pelo Eixo 4.

O GPPAA (entidade responsável pela gestão do FEOGA – O, a nível Nacional), no âmbito das suas alegações, salientou que *"(...) no essencial, verificou-se um atraso na execução da Medida 3.11, em virtude da adopção tardia, por parte da Comissão da Decisão que consagrou o formato definitivo da Acção 1. O atraso*

ocasionado não se reflectiu apenas na Acção tendo tido incidências diferenciadas em outras Acções da Medida, tendo a Comissão aceite que, em termos de execução financeira, este atraso correspondeu a 480.000 euros, para a fracção de 2000".

11.7.3.2 – Aprovações/Execução Financeira

Na abordagem destes aspectos financeiros foram utilizados dois indicadores:

- A taxa de compromisso – quociente entre o aprovado e o programado;
- A taxa de execução – quociente entre o executado e o aprovado.

A informação financeira reporta a 31 de Dezembro de 2002. Considerou-se despesa executada a validada pelo Gestor às autoridades de pagamento.

Em termos de despesa pública, até 31 de Dezembro de 2002, tinham sido comprometidas, no âmbito do PORLVT, *porAlentejo* e PROALGARVE, verbas no montante de 1 939 232,5 mil euros, a que corresponde um investimento total de 2 944 829,4 mil euros e comunitário de 1 078 630,6 mil euros.

A taxa de compromisso, em termos de despesa pública, foi de 63,3 %.

A despesa pública validada pelos Gestores às Autoridades de Pagamento, no âmbito destes PO, foi de 902 994,4 mil euros, o que equivale a uma taxa de execução de 46,6 %.

Numa análise por Fundos verificou-se que, quer em termos de aprovações quer a nível de execução financeira, o Fundo com melhor prestação foi o FSE, seguido do FEDER e, por último, do FEOGA-O.

Em termos de despesa pública o FSE, o FEDER, o FEOGA-O e o IFOP apresentavam uma taxa de compromissos, face ao total programado para 2000–2006, de 72,3%, 64,6%, 41,1% e 23,9%, respectivamente.

Em termos de uma boa "*performance*", no que respeita ao compromisso de verbas, salientam-se no âmbito de cada PO, as Medidas seguintes, com taxas de compromisso acima dos 70%:

- PORLVT
  - Medidas FEDER - 3.14 "Pescas – Infraestruturas de Portos (88,0%), 3.18 "Ambiente" (70,7%) e 3.19 "Saúde" (78,1%);
  - Medidas FSE - 3.1 "Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Activa" (72,5 %), 3.2 "Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade" (89,6 %), 3.3 "Qualificação e Inserção Profissional dos Desempregados (76,5 %), 3.4 "Criação de Emprego" (80,2 %), 3.6 "Promoção do Desenvolvimento Social (73,6 %) e 3.9 "Ensino Profissional" (105%).
- *porAlentejo*
  - Medidas FEDER - 3.1 "Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (119,6 %), 3.8 "Melhoria das Condições de Saúde" (90,8 %) e 3.14 "Desenvolvimento e Afirmação do Potencial Económico da Região" (98,4 %).

- PROALGARVE
  - Medidas FEDER - 3.1 "Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (119,6 %); 3.8 "Saúde" (81,3 %), 3.10 "Desporto" (97,5 %), 3.14 "Economia" (70,8 %) e 3.15 "Acessibilidades e Transportes" (89%).

Em termos de má prestação, no que respeita a aprovações, destacam-se, no âmbito de cada PO, as seguintes Medidas:

- PORLVT
  - Medidas FSE - 3.13 "Sociedade de Informação" (0 %) e 3.21 "Assistência Técnica" (8,1 %).
- *porAlentejo*
  - Medidas FEDER - 3.5 "Promoção da Cultura Científica e Tecnológica" (0%) e 3.6 "Construir a Sociedade de Informação" (11,2 %);
  - Medidas FSE - 3.7 "Construir a Sociedade de Informação" (0 %);
  - Medidas IFOP - 3.13 "Pescas – Equipamentos e Transformação" (0,9 %).
- PROALGARVE
  - Medidas FEDER - 3.4 "Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local" (0 %), 3.5 "Ciência, Tecnologia e Inovação" (11,7 %), 3.6 "Sociedade da Informação" (9,5 %) e 3.9 "Cultura" (2,8 %);
  - Medidas FSE - 3.7 "Sociedade da Informação" (0 %).

Tendo em atenção as baixas taxas de compromisso, à data referida, considera-se indispensável que seja estudada e avaliada a capacidade de comprometer e executar as verbas afectas a estas Medidas, a fim de que, em caso de necessidade, se proceda atempadamente às suas reprogramações, evitando-se perdas de verbas.

Nos quadros que se seguem apresenta-se, respectivamente, as aprovações e a execução financeira, a 31 de Dezembro de 2002.

Quadro XI.28 – / Aprovações a 31-12 02 / Programação (2000-2006)

(em milhares de euros)

Medidas	Programação 2000-2006			Aprovações				Taxa de Compromisso da Despesa Pública
	Custo Total	Desp. Públ.	Fundo	N.º de proj.	Custo Total	Desp. Públ.	Fundo	
FEDER								
PORLVT	905 358,6	875 502,5	436 559,2		466 812,9	466 812,9	231 965,1	53,3
porAlentejo	614 312	610 739,9	327 677,6		467 511,3	465 931,2	235 049,6	76,3
PROALGARVE	328 066,1	326 213,1	193 528,2		238 527,4	237 902,7	117 164,9	72,9
Sub Total	**1 847 736,7**	**1 812 455,5**	**957 765**		**1 172 851,6**	**1 170 646,8**	**584 179,6**	**64,6**
FSE								
PORLVT	686 758,3	627 927	389 327,2		501 139	480 741	297 456,2	76,6
porAlentejo	142 719,3	132 130,7	80 344,5		81 835,2	79 022,1	48 410,3	59,8
PROALGARVE	59 525,1	55 076,0	33 706,0		29 604,1	29 604,1	18 353,4	53,8
Sub Total	**889 002,7**	**815 133,7**	**503 377,7**		**612 578,3**	**589 367,2**	**364 219,9**	**72,3**
FEOGA-O								
PORLVT	233 912,4	186 904,1	107 152		89 273,0	80 071,5	59 013,6	42,8
porAlentejo	254 715,5	191 302,0	132 022,0		88 519,6	77 115,5	55 335,9	40,3
PROALGARVE	70 792,0	56.532,0	37 445,0		23 074,6	21 282,0	15 306,0	37,6
Sub Total	**793 332,3**	**434 738,1**	**276 619**		**200 867,2**	**178 469**	**129 655,5**	**41,1**
IFOP								
PORLVT								
porAlentejo	997,1	750,9	549,0		6,7	6,7	5,1	0,9
PROALGARVE	3 195,0	2 394,0	1 757,0		760,6	742,8	570,5	31,0
Sub Total	**4 192,1**	**3 144,9**	**2 306**		**767,3**	**749,5**	**575,6**	**23,8**
Total	**3 534 263,8**	**3 065 472,2**	**1 740 067,7**		**1 987 064,4**	**1 939 232,5**	**1 078 630,6**	**63,3**

(1) O limite para aprovações nesta Medida é 31 de Dezembro de 2003.

Quadro XI.29 – Aprovações / Execução financeira a 31-12-02

(em milhares de euros)

Medidas	Aprovações			Despesa validada pelo Gestor às Autoridades de Pagamento			Taxa de Execução da Despesa Pública
	Custo Total	Desp. Públ.	Fundo	Custo Total	Desp. Públ.	Fundo	
FEDER							
PORLVT	466 812,9	466 812,9	231 965,10	237 093,8	237 093,8	110 782,7	50,8
porAlentejo	467 511,3	465 931,2	235 049,6	200 735,1	200 735,1	104 203,5	43,1
PROALGARVE	238 527,4	237 902,7	117 164,9	96 135,1	96 088,7	57 151,8	40,4
Sub Total	**1 172 851,6**	**1 170 646,8**	**584 179,6**	**533 964**	**533 917,6**	**272 138**	**45,6**
FSE							
PORLVT	501 139	480 741	297 456,2	280 904,7	271 761,20	168 191,50	56,5
porAlentejo	81 835,2	79 022,1	48 410,3	51 286,3	48 063,0	29 469,6	60,8
PROALGARVE	29 604,1	29 604,1	18 353,4	12 303,8	12 303,8	7 641,0	41,6
Sub Total	**612 578,3**	**589 367,2**	**364 219,9**	**344 494,8**	**332 128**	**205 302,1**	**56,4**
FEOGA							
PORLVT	89 273,0	80 071,50	59 013,60	22 990,0	19 917,90	14 869,30	24,9
porAlentejo	88 519,6	77 115,5	55 335,9	18 599,1	13 215,0	9 663,6	17,1
PROALGARVE	23 074,6	21 282,0	15 306,0	4 295,0	3 678,1	2 644,6	17,3
Sub Total	**200 867,2**	**178 469**	**129 655,5**	**45 884,1**	**36 811**	**27 177,5**	**20,6**
IFOP							
PORLVT							
porAlentejo	6,7	6,7	5,1	1	1	0,7	14,9
PROALGARVE	760,6	742,8	570,5	136,8	136,8	102,6	18,4
Sub Total	**767,3**	**749,5**	**575,6**	**137,8**	**137,8**	**103,3**	**18,4**
Total	**1 987 064,4**	**1 939 232,5**	**1 078 630,6**	**924 480,7**	**902 994,4**	**504 720,9**	**46,6**

O Gestor do PORLVT, com as suas alegações, remeteu um quadro, com a execução mais actualizada, salientando que, relativamente às Medidas 3.5, 3.7, 3.20 e 3.21, houve já um acréscimo de despesa executada.

Também o Gestor do *porAlentejo*, nas suas alegações, informou que *"a informação disponibilizada (...) era ainda de carácter provisório. Os valores definitivos (...) apresentam alguns ajustamentos não significativos. Na medida 3.4- FEDER, o projecto mencionado se reporta ao Contrato Programa celebrado, bem como na Medida 3.3- FSE os 94 projectos mencionados incluem os dois Contratos programa celebrados, assumidos globalmente como projectos"*.

11.7.4 – Eficácia da Decisão de Candidaturas

Um dos indicadores de eficiência do Sistema de Gestão é o tempo dispendido na apreciação/decisão dos projectos.

Do total das aprovações efectuadas até 31 de Dezembro de 2002, apenas se consideraram as candidaturas que apresentavam os campos necessários preenchidos, designadamente, as datas de recepção nos Coordenadores e as datas de aprovação em UG.

No que respeita ao FEOGA-O, os dados obtidos não tornaram possível a análise do tempo decorrido entre as datas de candidatura e de aprovação.

Relativamente aos pagamentos, não foram obtidos os dados necessários ao tratamento da informação, com excepção do respeitante ao PORLVT.

O não preenchimento de todos os campos deveu-se ao facto de os Gestores não terem acesso aos sistemas de informação dos Coordenadores, uma vez que estes trabalham em sistemas próprios e só poderem inserir a totalidade dos dados nos Sistemas de Informação dos próprios Fundos quando estes se encontrarem completamente operacionais (cf. ponto 11.7.2).

11.7.4.1 – Candidaturas das Medidas FSE

Em todas as Medidas destes PO Regionais o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações não ultrapassou o estipulado nos Regulamentos Específicos.

11.7.4.2 – Candidaturas das Medidas FEDER

Algumas da Medidas do *porAlentejo* e PROALGARVE não apresentavam regulamentação específica (com referência aos prazos máximos de aprovação), pelo que não foi possível averiguar da conformidade dos tempos médios decorridos entre a recepção das candidaturas nos Coordenadores e a sua aprovação. O Regulamento Interno da Unidade de Gestão também não fixa prazos para o efeito, designadamente:

- *porAlentejo* – Medidas 3.8, 3.9, 3.10, 3.12, 3.14, 3.15 e 3.16;
- PROALGARVE – Medidas 3.8, 3.9, 3.10, 3.14, 3.15 e 3.16.

Nas restantes Medidas destes dois PO verificou-se:

- *porAlentejo*
  - Medida 3.1 – o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e respectivas aprovações foi inferior ao estipulado em regulamentação específica;
  - Medida 3.6 – nas quatro candidaturas aprovadas no âmbito da Acção "Estado Aberto", o tempo médio decorrido entre a recepção e a aprovação ultrapassou o prazo previsto no Regulamento. A única candidatura aprovada, no âmbito da Acção "Portugal Digital", respeitou o prazo estipulado.
- PROALGARVE
  - Medidas 3.1 e 3.6 – o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações foi inferior ao previsto em regulamentação específica.

No que respeita ao PORLVT, somente na Medida 3.11 o tempo médio não se encontra em conformidade com o estipulado em regulamentação específica.

11.7.4.3 – Candidaturas das Medidas IFOP

Na Medida IFOP do *porAlentejo* e do PROALGARVE o tempo médio decorrido entre a recepção das candidaturas e as respectivas aprovações não ultrapassou o estipulado no Regulamento Específico.

11.7.5 – Controlo

O enquadramento legal do sistema de controlo, no âmbito do QCA III, processou-se de forma tardia. Esta situação deveu-se a causas exteriores a Portugal, designadamente, ao facto de somente em 3 de Março de 2001 ter sido publicado o Regulamento (CE) n.º 438/01, de 2 de Março, que estabeleceu as regras de controlo das intervenções operacionais no quadro dos Fundos estruturais.

Com efeito, só após a publicação daquele regulamento, pôde ser elaborado o enquadramento legal, a nível nacional, do controlo do QCA III, o qual foi feito através do Decreto-Lei n.º 168/01 e da Portaria n.º 684/01, respectivamente, de 25 de Maio e 5 de Julho.

11.7.5.1 – Entidades com responsabilidades no controlo

Das entidades com responsabilidades no controlo, somente a IGF e o Gestor (no PORLVT) tinham, até 31 de Dezembro de 2002, concluído acções de controlo no âmbito do Eixo 3 destes PO, encontrando-se, porém, em curso acções de controlo por parte dos respectivos gestores no *porAlentejo* e no PROALGARVE.

O IGFSE e o IFADAP, embora não tenham efectuado acções de controlo, realizaram, na qualidade de Autoridades de Pagamento do FSE e do FEOGA-O, respectivamente, acções para certificação de despesa à Comissão Europeia.

Constatou-se ainda que, com excepção do IFADAP[1], da DGPA[2] e do IGSST[3], não foram detectadas quaisquer diligências de articulação entre os Gestores e as restantes entidades com responsabilidades no controlo de 1º nível.

11.7.5.2 – Acções de controlo

O quadro seguinte mostra, ao nível dos PO/Fundos estruturais, o peso percentual da despesa controlada face à certificada pelas autoridades de pagamento, até 31 de Dezembro de 2002.

[1] Entidade com a qual os Gestores e os Coordenadores das Medidas "Agricultura e Desenvolvimento Rural" assinaram um protocolo relativo, entre outras matérias, à execução do controlo de 1º nível.

[2] Entidade com a qual o Gestor do PROALGARVE e o Coordenador da Medida 3.13 assinaram um protocolo relativo, entre outras matérias, à execução do controlo de 1º nível.

[3] Entidade com a qual o Gestor do PROALGARVE se encontrava em processo de elaboração de protocolo relativo à execução do controlo de 1º nível das Medidas 3.3 e 3.4.

Quadro XI.30 – Despesa controlada no âmbito do PORLVT, do *porAlentejo* e do PROALGARVE

(em milhares de euros)

Fundos Estruturais / Medidas	Despesa certificada	Despesa controlada		Projectos controlados	Desvio relativamente aos 5%
		Montante	%		
PORLVT					
FEDER	225 568,2	23 407,6	10,4	16	5,4
FSE	239 212,3	6 772	2,8	29	-2,2
FEOGA-O	22 999,0	753,0	3,3	1	-1,7
Sub Total	**487 779,5**	**30 932,6**	**6,3**	**46**	**1,3**
porAlentejo					
FEDER	193 538,1	22 736,2	11,7	9	6,7
FSE	21 931,8	905,1	4,1	6	-0,9
FEOGA-O	13 953,3	142,2	1,0	1	-4,0
IFOP	1,0	1,0	100,0	1	95,0
Sub Total	**229 424,2**	**23 784,5**	**10,4**	**17**	**5,4**
PROALGARVE					
FEDER	94 305,7	3 072,0	3,3		-1,7
FSE	11 768,2				-5
FEOGA-O	3 040,1	41,6	1,4		-3,6
IFOP	6,9	5,9	85,5		80
Sub Total	**3 072,0**	**47,5**	**1,5**		**-3,5**
Total	**720 275,7**	**54 764,6**	**7,6**	**63**	**2,6**

Numa análise por Fundos estruturais, verificou-se que no PORLVT somente no FEDER (10,4%) o montante da despesa controlada ultrapassava 5%. Das 10 Medidas financiadas por este Fundo, apenas em 4 o nível de despesa controlada estava abaixo dos 5%, designadamente:

- 3.10 – Economia (4,6%);
- 3.11 – Ciência, Tecnologia e Inovação (0%);
- 3.14 – Pescas – Infraestruturas de Portos (0%);
- 3.18 – Ambiente (2,1%).

No FSE e no FEOGA-O, a despesa controlada representava somente 2,8% e 3,3%, respectivamente, das despesas certificadas pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia. Nas Medidas financiadas por estes dois Fundos, apenas em duas das Medidas financiadas pelo FSE a despesa controlada foi além dos 5%:

- 3.3 – Qualificação e Inserção Profissional dos Desempregados (7,4%);
- 3.9 – Ensino Profissional (6,6%).

No *porAlentejo*, somente no IFOP (100 %) e no FEDER (11,7 %) o montante da despesa controlada ultrapassa 5%. Importa, porém, referir que, até 31 de Dezembro de 2002, só existia um projecto financiado pelo IFOP, o qual foi objecto de uma acção de controlo pela IGF. Das Medidas financiadas por estes dois Fundos, só na Medida 3.12 "Pescas – Infra-Estruturas de Portos" (0 %), financiada pelo FEDER, não se atingiu os 5 %.

No FSE e no FEOGA-O, a despesa controlada representava somente 4,1 % e 1,0 %, respectivamente, das despesas certificadas pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia. Nas Medidas financiadas por estes dois Fundos em nenhuma delas a despesa controlada atingiu os 5 %.

Por último no PROALGARVE, somente no IFOP (80,5 %) o montante da despesa controlada ultrapassava 5 %.

No FEDER e no FEOGA-O, a despesa controlada representava somente 3,3 % e 1,4 %, respectivamente, das despesas certificadas pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia. Nas Medidas financiadas por estes dois Fundos, apenas em duas das Medidas financiadas pelo FEDER e em uma pelo FEOGA-O a despesa controlada foi além dos 5 %:

- 3.1 – Infra-Estruturas da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (16,9 %) - FEDER;
- 3.5 – Ciência, Tecnologia e Inovação (24,3 %) – FEDER;
- 3.19 – Assistência Técnica (6,3 %) – FEOGA-O.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

XII – SEGURANÇA SOCIAL

Com base no texto constitucional e tendo como órgão de soberania destinatário a Assembleia da República, insere-se no leque de competências do TC dar, anualmente, Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as Contas da Segurança Social (CSS). Estas resultam da consolidação de contas das diversas instituições e serviços que integram o denominado sistema de segurança social, que se constitui como um subsistema de um universo de segurança social pública mais abrangente, que engloba o regime de protecção social da função pública, o qual, por sua vez, coexiste com diversas formas de segurança social privada.

12.1– Enquadramento jurídico e institucional

Apesar do clima de transição que o sector vem atravessando, aspecto que mereceu destaque nos Pareceres sobre as CSS/99 e CSS/00, ainda não foi em 2001 que as múltiplas alterações registadas relativamente à moldura legal do sistema afectaram a elaboração e apresentação das demonstrações financeiras que interessam para a respectiva prestação de contas, nomeadamente quanto à execução orçamental.

Assim, em 2001:

- A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) foi revogada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, continuando, no entanto, a vigorar, no exercício em causa, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro;
- Apesar de ter entrado em vigor a 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto (a qual, por sua vez, foi entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003), foi ainda aplicada, no ano em referência, a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) antecedente, ou seja, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto;
- O financiamento do sistema continuou a ser sustentado pela mesma Lei de Bases (situação que viria a ser alterada pela regulamentação específica neste domínio da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, através do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, o qual se aplica ainda, com as devidas adaptações, à nova arquitectura do sistema introduzida pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro);
- No que se refere à contabilidade geral, orçamental e analítica, bem como ao processo contabilístico em geral, 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 das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – POCISSSS.

Em consequência, mantêm-se, no exercício de 2001, as situações de desarmonia sublinhadas em anteriores Pareceres, mas com perspectivas de ruptura a partir de 2002, em função das alterações legislativas acima referidas.

Assim, no que se refere a 2001, o TC tem de manter a opinião de que subsistia, no que ao sistema de Segurança Social diz respeito, um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, assim como, em relação a parte dos princípios contabilísticos e

respectiva aplicação, quando em comparação com os princípios de contabilidade geralmente aceites, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial.

Em sede de contraditório o IGFSS alegou através do ofício n.º 11.152, de 12 de Junho, constante do volume III – Anexos, o seguinte:

> *"Com a aprovação do POCISSSS e da entrada em vigor do novo diploma que reformula o sistema de execução orçamental, reitera este Instituto a convicção formulada nas alegações à Conta de 1999 e de 2000, de que "espera-se que a partir 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.""*

Em termos de organização institucional, independentemente dos serviços centrais do ex-MTS cujas despesas são financiadas maioritariamente pelo OE e considerando a área do emprego e formação profissional, o sistema assenta essencialmente em seis institutos de âmbito nacional, a saber:

- Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), que integra os Ex-Centros regionais e distritais do Continente, bem como o ex-CNP, tendo por objectivo a gestão das prestações do sistema de segurança social;
- 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;
- 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 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;
- O Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, que sucedeu ao DAFSE (Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu) e à CCFSE (Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu), como organismo responsável pela gestão nacional do FSE.

Em termos de consolidação de contas, a conta consolidada integra as instituições de Segurança Social cujas receitas e despesas estão inscritas no Orçamento e Contas de Segurança Social. Deve referir-se que o universo em questão, como adiante se verá, poucas alterações registou quando em comparação com o exercício transacto.

Ainda quanto ao universo de consolidação, é de evidenciar a situação singular do IGFCSS (FEFSS), que sendo um importante receptor de meios financeiros a partir do sistema, não tem vindo a consolidar com este, situação que se alterará em relação à conta de 2002, em face da Lei de Bases da Segurança

Social que entrou em vigor no mesmo ano. Não obstante esta situação, neste Parecer dá-se continuidade à prática que vem sendo seguida de incluir uma breve análise da actividade do IGCFSS (FEFSS) no Capítulo dedicado ao património financeiro do sistema.

A fase de transição em que o sistema estava mergulhado em 2001 e que se mantém até ao presente não se reduz às vertentes jurídica e institucional, mas envolve também a sua evolução como sistema de informação, enquadrado pelos aspectos anteriores e procurando dar uma melhor resposta às necessidades dos seus responsáveis e gestores, tanto políticos como operacionais, bem como aos utentes e beneficiários e à sociedade em geral, tendo como um dos seus objectivos a independência em relação a qualquer forma institucional ou orgânica superveniente.

No contexto dessa evolução destaca-se, no conjunto das novas aplicações informáticas implementadas e em curso de implementação, o Sistema de Informação Financeira (SIF), orientado para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, que foi objecto, no que respeita ao seu grau de concretização, de auditoria, subordinada ao tema "Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social"[1], promovida pelo TC, em finais de 2002, início de 2003, e cujas observações serviram de suporte a algumas matérias constantes deste Parecer (ver pontos 12.3, 12.4.7, 12.9 e 12.9.4).

Deve referir-se que a realidade sobre a qual se debruça o presente Parecer, reportado a 2001, não espelha os efeitos das transformações em curso no sistema de informação, tendo reflexo, no entanto, nos acréscimos de investimento em equipamento informático e custos de administração, e na medida em que a preparação do novo sistema colocou desafios significativos ao aparelho administrativo, nomeadamente em termos de recursos humanos.

12.2 – O Orçamento e a Conta

De acordo com o disposto no diploma constitucional e LEOE em vigor em 2001 (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), compete ao IGFSS a elaboração do OSS e respectiva execução, tendo em atenção a moldura legal que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS, confirmada no Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico do IGFSS).

12.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 2001, como parte integrante do Orçamento do Estado para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 3-C/00, de 29 de Dezembro, tendo como anexo, entre outros, o mapa IX, no qual constam a previsão de receitas e despesas relativas ao subsector ora em causa, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º do referido diploma.

Da referida Lei constam um conjunto de preceitos que dizem respeito ao sistema da segurança social, que se apresentam no quadro que segue, parte dos quais serão objecto de análise em sede dos pontos específicos do Parecer que lhes digam respeito:

[1] Relatório n.º 12/2003, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/12-2003.shtm.

Quadro XII.1 – LO/01 e Segurança Social

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea	Parecer
		Ord.	Título		
II	Disciplina Orçamental	5.º	Alterações orçamentais	15), 16), 17), 18), 19), 20), 21)	12.2.3
		9.º	Retenção de montantes nas Transferências	1), 2) e 3)	12.9.7.2.1
IV	Segurança Social	21.º	IVA – Social		12.3.1 e 12.10.1
		22.º	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social		12.12.1
		23.º	Fundo de Socorro Social		12.2.5 e 12.3
		24.º	Saldos de Gerência do IEFP	1 e 2	-
		25.º	Pagamento do Rendimento Mínimo Garantido		12.8
		26.º	Pensões do regime especial de segurança social das actividades agrícolas		12.5
		27.º	Complemento extraordinário de solidariedade	1), 2) e 3)	-
		28.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social		12.2.4.2
		29.º	Financiamento da Comissão Nacional de Família		12.2.4.3
		30.º	Taxa contributiva		-
		31.º	Próteses e ortóteses		-
IX	Benefícios Fiscais	48.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	2	-
XII	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	61.ª	Mobilização de activos e recuperação de créditos	3, alínea g)	12.3.4.1
		64.º	Antecipação de fundos dos Quadros Comunitários		12.7

Fonte: Lei n.º 30-C/00, de 29/12 (LOE/01)

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março estabeleceu as normas de execução orçamental do OE de 2001, prevendo no n.º 2 do seu art.º 1.º que a execução do Orçamento da Segurança Social fosse objecto de diploma autónomo.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 145/01, que contém as normas relativas à execução do OSS/01, foi publicado a 16 de Abril, com efeitos desde 1 de Janeiro de 2001.

12.2.3 – Alterações orçamentais

A Lei do Orçamento foi alterada pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, tanto no que se refere ao seu articulado como em relação aos mapas em anexo, nomeadamente o mapa IX, respeitante à Segurança Social, as quais se sintetizam como segue:

- O art.º 9.º admite a utilização no ano de saldos de exercícios anteriores relativamente ao rendimento mínimo garantido;
- O Mapa IX apresenta uma redução do lado das despesas de 36 milhões de contos, o que, conjugado com a inalterabilidade das receitas, implica um saldo orçamental do mesmo valor.

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 763/2001, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 30 de Julho de 2001, publicado no DR 2ª Série, n.º 193, de 31 de Agosto de 2001:

  Transferência para o IGFCSS, consignada ao FEFSS, no montante de 60 milhões de contos, referente a parte do saldo de execução orçamental do ano de 2000, implicando as seguintes alterações do OSS/01:

  - 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 Conjunto n.º 999/2001, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 26 de Setembro de 2001, publicado no DR 2ª Série, n.º 262, de 12 de Novembro de 2001:

  Transferência para o IGFCSS, consignada ao FEFSS, no montante de 40 milhões de contos, nos termos e condições referidas no caso anterior.

- Despacho Conjunto n.º 22/2002, do MF e MTS de 14 de Dezembro de 2001, publicado no DR 2ª Série, n.º 9, de 11 de Janeiro de 2002, implicando as seguintes alterações orçamentais:

  - Inscrição na despesa do acréscimo da transferência para emprego e formação profissional, no valor de 1,88 milhões de contos;
  - Inscrição na despesa, a favor do FEFSS, do montante de 38,1 milhões de contos;
  - Inscrição na receita do correspondente acréscimo de contribuições, no valor de 40 milhões de contos.

- Despacho Ministerial de 27 de Dezembro de 2001, de acordo com Declaração n.º 2/2002, de 17 de Abril de 2002, do IGFSS (DR 1ª-B Série n.º 118 de 22 de Maio de 2002):

  Transferência de verbas no que se refere à despesa, sem variação do montante total orçamentado, dando lugar ao denominado "Orçamento revisto".

Como situação recorrente em sede de alterações orçamentais, que se mantém desde 1997, mais uma vez é consagrada a inscrição de transferências a favor do IGFCSS tendo por contrapartida na receita presumíveis saldos de execução de exercícios anteriores. Este procedimento tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres, não se questionando, no entanto, a existência de saldos desta natureza, mas os respectivos métodos de apuramento (ver ponto 12.3.3).

12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central

A LBSS, ainda em vigor em 2001, refere que as instituições de segurança social, pessoas colectivas de direito público, constituem o "sector operacional do aparelho administrativo da segurança social", o

qual se completa, a nível central, com alguns serviços de direcção integrados na administração directa do Estado e dependentes da tutela ministerial.

Até 1995, esses serviços tinham uma cobertura partilhada pelo OE e o OSS das respectivas despesas, justificando até a respectiva inclusão no perímetro de consolidação de contas da segurança social, no que se refere às despesas inscritas no OSS. A partir de 1996 foram subtraídas deste conjunto, mas o apoio simultâneo do OE e OSS continuou, ao que foi dado apurar, pelo menos nas seguintes circunstâncias:

- Indirectamente, pela inscrição de verbas no PIDDAC através das dotações para investimento do IGFSS;
- Dotações orçamentais tendo por objectivo "desenvolver a reforma da segurança social";
- Financiamento da Comissão Nacional de Família.

12.2.4.1 – PIDDAC

No triénio 1999/01, as transferências efectivas desta natureza concretizados por parte do IGFSS, foram as seguintes:

(em milhares de contos)

Anos / Serviços	1999	2000	2001
Secretaria-Geral do MTS	461,0	285,1	185,3
Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento	329,4	211,0	200,6
Inspecção-Geral da Segurança Social	59,8	33,3	44,8
ex - Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social	67,8	36,7	25,0
ex - Direcção-Geral da Acção Social	72,7	72,6	17,0
Instituto de Desenvolvimento Social	19,8	73,8	
Serviços Sociais do MTS		65,0	48,7
Secretariado Nacional de Reabilitação	5,8	1,0	13,4
Departamento de Cooperação	6,6	6,8	3,1
Gabinete Assuntos Europeus e Relações Internacionais	2,3	3,9	4,2
Total	**1.025,2**	**789,2**	**542,1**

Fonte: IGFSS

Deve notar-se que o IDS, tendo beneficiado em 2001 de verbas do PIDDAC no valor de 69,2 milhares de contos, não foi incluído no quadro anterior dado que este instituto já fez parte do universo de consolidação no exercício em questão.

Evidencia-se ao longo do período a tendência para o decréscimo, pois de 1999 para 2001 verificou-se uma redução para cerca de metade destas transferências.

12.2.4.2 – Reforma da Segurança Social

Desde 1997 que sucessivas Leis do Orçamento têm consagrado dotações tendo por objectivo a "reforma da segurança social". Neste contexto surge em 2001 o art.º 28.º da LOE que prevê a transferência para este efeito do montante máximo de 200 mil contos, para a IGSS e para o DEPP.

No quadro seguinte explicita-se a evolução desde 1997 dos valores orçamentados, transferidos, e efectivamente utilizados:

Quadro XII.2 – Valores Orçamentados Transferidos e Utilizados no período de 1997/01

(em contos)

Anos	Orçamentado (1)	Transferido (2)	Utilizado no ano (3)	Taxa de utilização (4)=(3)/(1)*100
1997	100.000,0	82.000,0	51.201,5	51,2
1998	100.000,0	100.000,0	29.444,0	29,4
1999	120.000,0	114.500,0	91.862,9	76,6
2000	120.000,0	120.000,0	105.348,6	87,8
2001	200.000,0	150.000,0	127.593,1	63,8
Total	**640.000,0**	**566.500,0**	**405.450,1**	**63,4**

Fonte: IGFSS, DEPP, DGSSS e IGMSST

Desde 1997 a 2001, foram orçamentados 640 mil contos, mas utilizados no próprio ano, pouco mais de 400 mil contos, a que correspondeu uma taxa de utilização de 63,4%.

Em 2001, as entidades beneficiárias foram: o Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento, Direcção Geral de Solidariedade e Segurança Social e Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que sucederam respectivamente ao ex-Departamento de Estudos Estatística e Planeamento (só em 1997), ex-Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social (de 1997 a 2000) e ex-Inspecção-Geral da Segurança Social (1997 a 2000), com as seguintes dotações:

Quadro XII.3 – Valores Orçamentados Transferidos e Utilizados por serviço em 2001

(em contos)

Serviços	Orçamentada	Transferido	Utilizado	N/utilizado	Realização
DEPP	35.000,0	25.000,0	22.937,3	2.062,7	65,5
DGSSS	60.000,0	20.000,0	9.114,1	10.885,9	15,2
IGMTS	105.000,0	105.000,0	95.541,7	9.458,3	91,0
Total	**200.000,0**	**150.000,0**	**127.593,1**	**22.406,9**	**63,8**

Fonte: IGFSS

No quadro anterior é de evidenciar a reduzida taxa de utilização em relação ao orçamentado, 15,2%, no que respeita à Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social.

Inquiridas as instituições em questão, apuraram-se as seguintes utilizações:

(em contos)

Serviços	DEPP	DGRSS	IGMTS	Total	
				V. Absoluto	%
Pessoal	12.029,9	1.983,0	67.179,4	81.192,3	63,6
Bens e Serviços	10.907,4	5.291,2	28.362,3	44.560,9	34,9
Investimento	0,0	1.839,9	0,0	1.839,9	1,4
Total	**22.937,3**	**9.114,1**	**95.541,7**	**127.593,1**	**100,0**

Fonte: DEPP, DGSSS e IGMSST

Os dados vertidos no quadro anterior bem como as informações subjacentes permitem sublinhar o seguinte:

- A maior parte das despesas dizem respeito a custos com pessoal (63,6%), sendo as relativas ao DEPP referentes a contratos a termo;
- No que respeita aos bens e serviços (34,9%), no que concerne ao DEPP e DGSSS a maior parte diz respeito a consumos de secretaria ou a "outras despesas".

Finalmente, transcreve-se parte da informação fornecida pela IGMSST: *"... os montantes atribuídos foram aplicados, essencialmente, no reforço da actividade inspectiva mediante acções de auditoria, inspecções e de apoio técnico normativo em Serviços e Organismos do Ministério, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras entidades que prossigam fins de Segurança Social com vista a um melhor conhecimento da situação para a tomada de decisão no âmbito da reforma da Segurança Social"*.

Perante a estrutura das despesas com a "reforma da segurança social", em especial a concentração de 64% do seu valor em despesas com o pessoal, justifica-se ia uma mais desenvolvida fundamentação para que não se possa questionar que os gastos foram efectivamente levados a cabo conforme a finalidade prevista.

12.2.4.3 – Comissão Nacional de Família

O art.º 29.º da LOE confere autorização ao Governo para transferir do OSS para a Secretaria-Geral do ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade *"... o montante máximo de 65.000 contos, destinados a apoiar o financiamento da Comissão Nacional de Família, criada pelo Decreto-Lei n.º 150/2000, de 20 de Julho"*.

O IGFSS transferiu duas verbas de 32.500 contos, inscritas na sua conta na rubrica "623 – Outras despesas e encargos", integrada em despesas de "Administração", com um saldo não utilizado de 2.272,6 milhares de contos, tendo sido gastos pela referida Comissão 62.727,4 contos, distribuindo-se como segue:

(em contos)

Despesas	Valor
01. Despesas com Pessoal	51.552
02. Aquisição de Bens e Serviços Correntes	10.802
07. Aquisição de Bens de Capital	373
Total	**62.727**

Fonte: Conta de Gerência da Secretaria-Geral do ex-MTS

12.2.5 – Conta da Segurança Social

A Conta de Segurança Social de 2001 engloba um relatório sintético sobre a execução orçamental e os seguintes 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.

Em 2001, relativamente a 2000, não se verificou alteração quanto ao método, que continuou a ser de consolidação integral, mas o universo em questão reflectiu as alterações institucionais entretanto ocorridas, com destaque para a criação do ISSS, onde se integraram o CNP, os CRSS e os SSR. Foram ainda considerados no perímetro de consolidação o IDS[1] (em extinção) e o Fundo de Garantia Salarial[2].

Deve destacar-se a situação do Fundo de Socorro Social (FSS), pelo qual passam diversos subsídios sociais emergentes, principalmente orientados para as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que até ao ano de 2000, foram pagos através do IGFSS, estando integrado no mesmo sob o ponto de vista da consolidação. Em 2001, aqueles subsídios foram pagos às IPSS directamente pelo FSS, sendo este Fundo considerado como entidade terceira perante o IGFSS no que se refere à consolidação[3]. Segundo o IGFSS, *"No âmbito do POCISSSS e do SIF o Fundo de Socorro Social, a partir de 2002, será uma unidade consolidante integrada no perímetro de consolidação da Conta da Segurança Social"*. Em face do exposto não se compreende porque não se procedeu já, em 2001, à integração do FSS no perímetro de consolidação.

[1] Criado pelo Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio. A sua extinção foi prevista na Resolução n.º 110/2001, de 26 de Julho, do Conselho de Ministros, publicada no DR de 10 de Agosto de 2001. Mais tarde, a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, determina na alínea a) do n.º 2 do art.º 2º a mesma extinção, tendo por tramitação que 45 dias após entrada em vigor desta mesma Lei, deva ser aprovado o Decreto-Lei que regulamenta a Lei anterior (Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro). Este Instituto foi objecto de Auditoria específica, de que resultou o Relatório n.º 35/02 - 2.ª S, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2002/35-2002.shtm.

[2] Instituído pelo Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de Junho.

[3] Despacho do Conselho Directivo do IGFSS exarado na Nota n.º 86 de 13/12/2000, do FSS.

Assim, o universo consolidado era constituído pelas seguintes Instituições:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade;
- Instituto de Desenvolvimento Social;
- 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;
- Fundo de Garantia Salarial.

Consolidam também 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

Este capítulo assenta na análise, sob diversos ângulos, dos valores expressos na CSS/01, não só retrospectivamente como em comparação com os montantes orçamentados, com relevo para os problemas levantados pelos saldos orçamentais, destacando por outro lado alguns aspectos em relação aos quais a presente conta apresenta contornos singulares, como seja a transferência de capital com origem no OE através de acções da Portugal Telecom e o acréscimo de despesas administrativas do sistema.

No que se refere à execução orçamental e respectivo controlo, uma das áreas de incidência da dinâmica de transformações que atravessa a Segurança Social, deve realçar-se a preparação no segundo semestre de 2001 e a entrada em produção em 2002 do Sistema de Informação Financeira (SIF), o qual, conforme atrás foi referido (ponto 12.3.4.1) apenas teve efeito na execução orçamental de 2001, na medida em que fez aumentar os investimentos na área informática e os gastos de

administração, bem como afectou os recursos humanos disponíveis no sistema, obrigando a uma mobilização extraordinária destes, em paralelo com as habituais rotinas.

12.3.1 – Receita

As receitas do sistema estão essencialmente dependentes da arrecadação efectiva de contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, bem como dos valores transferidos a partir do OE, tendo como objectivo o cumprimento do imperativo legal quanto ao financiamento da despesa (total ou parcial), com os regimes não contributivos e equiparados, RESSAA e acção social. Estas receitas, de acordo com as normas contabilísticas em que se baseia o PCISS, correspondem aos proveitos do exercício, em obediência, portanto, a um princípio de gerência.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O quadro XII.4 compara de uma forma resumida a receita orçamentada com a receita efectivamente cobrada, no exercício de 2001:

Quadro XII.4 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e Transferências		Orçamento de 2001 (1)	Conta de 2001 (2)	Execução orçamental	
				Desvios (3) =(2)-(1)	Índices (4)=[(2)/(1)]×100
Saldo do ano anterior		104.556,9	104.556,9	0,0	100,0
Receitas correntes		2.029.000,0	2.047.877,7	18.877,7	100,9
Receitas de Capital		33.080,0	28.318,6	(4.761,4)	85,6
Transferências Correntes		541.640,2	528.064,0	(13.576,2)	97,5
Transferências de Capital		234.349,9	139.691,6	(94.658,3)	59,6
Total das Receitas PTE		**2.838.070,1**	**2.743.951,9**	**(94.118,2)**	**96,7**
Total	**PTE (c/saldo)**	**2.942.627,0**	**2.848.508,8**	**(94.118,2)**	**96,8**
	€ (c/saldo)	**14.677.761,6**	**14.208.302,0**	**(469.459,6)**	

Fonte: OSS/01 e CSS/01

Seguindo o padrão já registado no exercício anterior, o total das receitas orçamentadas não foi atingido, dado que as cobranças registaram um desvio de cerca de 94,1 milhões de contos, ou seja, uma execução orçamental de 96,7%[1], pois, apesar de as receitas correntes terem registado uma execução positiva de mais 18,9 milhões de contos, este facto não foi suficiente para compensar os desvios negativos nas receitas de capital e nas transferências correntes e de capital, bastante sensível nestas últimas.

[1] Não se considera o saldo do exercício anterior, pelas razões sobejamente apontadas em anteriores Pareceres, que se consubstanciam, no essencial, no ponto 12.3.3.

O principal desvio entre o orçamentado e o realizado quanto às transferências de capital deveu-se às transferências provenientes do FSE, que foram orçamentadas por 180,4 milhões de contos, tendo apenas sido recebido 90,6 milhões de contos.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

O quadro XII.5 compara de uma forma sintética as receitas e transferências nos anos de 2000 e 2001:

Quadro XII.5 – Evolução da Receita Cobrada em 2000 e 2001

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e Transferências		Conta de		Variações 2000/01	
		2000	2001	Valor	%
Receitas Correntes		1.876.650,6	2.047.877,7	171.227,1	9,1
Receitas de Capital		12.365,8	28.318,6	15.952,8	129,0
Transferências Correntes		528.442,9	528.064,0	(378,9)	(0,1)
Transferências de Capital		102.420,7	139.691,6	37.270,9	36,4
TOTAIS	**PTE**	**2.519.880,0**	**2.743.951,9**	**224.071,9**	**8,9**
	€	**12.569.108,4**	**13.686.774,4**	**1.117.666,0**	

Fonte: CSS/00 e CSS/01

O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- A variação da receita total registou uma evolução positiva (8,9%) em relação aos períodos imediatamente antecedentes, que tinha sido de 8,5% de 1999 para 2000, e de 7,5% de 1998 para 1999;
- Tendo em atenção o peso relativo das receitas correntes nas receitas totais do sistema, foi a evolução destas que determinou a tendência detectada, devendo notar-se no entanto, que o aumento relativo das receitas correntes de 1999 para 2000 (9,6%) foi superior aos 9,1% apurados no período em análise, traduzindo-se em acréscimos absolutos semelhantes, dado que no período transacto o acréscimo tinha sido de 164,3 milhões de contos;
- A divergência anterior deveu-se ao efeito conjugado do acréscimo nos movimentos de capital, que contrariaram a evolução das transferências correntes, pois, de 1999 para 2000, a variação absoluta nas receitas de capital, transferências correntes e transferências de capital tinha sido, respectivamente, de 0,2 milhões de contos, 60,9 milhões de contos e (-) 28,2 milhões de contos.

12.3.1.3 – Evolução das principais receitas

O quadro XII.6 analisa de forma sintética a evolução das principais receitas do sistema no período de 1997/01:

Quadro XII.6 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1997/01

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências		1997		1998		1999		2000		2001	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Contribuições		1.372,7	69,8	1.484,6	68,7	1.610,0	69,3	1.758,1	69,8	1.918,7	69,9
OE-MTS-Transf. Correntes		369,1	18,8	393,2	18,2	422,4	18,2	491,0	19,5	502,3	18,3
Fundo Social Europeu		75,2	3,8	143,1	6,6	122,2	5,3	98,8	3,9	90,6	3,3
IVA Social		72,4	3,7	78,0	3,6	80,0	3,4	87,0	3,5	97,0	3,5
OE-Transf. Capital		-	-	-	-	-	-	-	-	43,3	1,6
Outras		76,3	3,9	61,5	2,8	88,0	3,8	85,0	3,4	93,1	3,4
Totais	**PTE**	**1.965,7**	**100**	**2.160,4**	**100**	**2.322,6**	**1000**	**2.519,9**	**100**	**2.745,0**	**100**
	€	**9.804,7**		**10.776,0**		**11.585,1**		**12.692,1**		**13.687,0**	

Fonte: CSS/97 a CSS/01

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

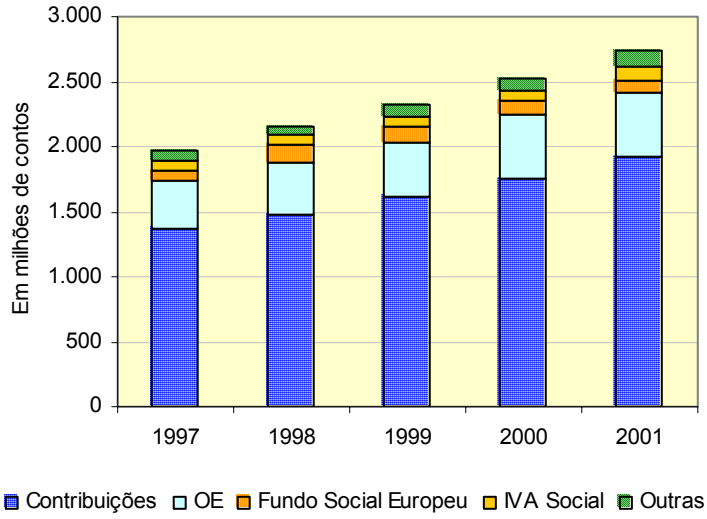
- À excepção das transferências do FSE e do grupo residual "Outras", cuja evolução foi irregular, as restantes componentes do conjunto das receitas e transferências denotaram uma tendência constante de crescimento durante o período em análise;
- As contribuições, que aumentaram de 1.372,7 milhões de contos para 1.918,7 milhões de contos, de 1997 para 2001, têm vindo a demonstrar uma tendência de crescimento mais que proporcional ao total das receitas, representando, em 2001, 69,9% desse total;
- As transferências correntes do OE atingiram, em 2001, 502,3 milhões de contos, quando em 1997 tinham sido de 369,1 milhões de contos, representando no período uma proporção entre os 18,2% e os 18,8%, com excepção de 2000, ano em que representaram 19,5%;
- As transferências do FSE confirmaram, em 2001, a tendência de decrescimento, embora mais moderado do que no período imediatamente antecedente;
- O IVA Social[1], com origem no OE, atingiu os 97,0 milhões de contos em 2001, quando em 1997 era de 72,4 milhões de contos, mantendo embora nos dois últimos anos uma proporção centrada nos 3,5% no total das receitas e transferências;
- Em 2001, as transferências do OE para cobertura dos défices do RNCE e do RESSAA, que até então se tinham traduzido através de movimentos correntes, foram parcialmente concretizadas por via de transferências de capital (ver ponto 12.3.4.1), no valor de 43,3 milhões de contos;
- As receitas e transferências remanescentes atingiram os 93,1 milhões de contos em 2001, ou seja, quase 3,4% do total, proporção igual à do ano transacto e que não se afasta dos períodos antecedentes.

[1] Apresenta-se autonomamente dado que tem 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.

Quanto ao IVA Social deve notar-se que nas CEO, em cada ano, são inscritas receitas, cujo montantes não correspondem ao efectivamente recebido, facto que tem vindo a distorcer os resultados da execução orçamental, ascendendo em termos acumulados no período de 1996 a 2001 a cerca de 15,3 milhões de contos (ver ponto 12.10.1).

A tradução gráfica desta evolução, considerando quanto a 2001, a agregação entre as transferências de capital provenientes do OE para cobertura de despesas dos RNCE e do RESSAA e o conjunto residual de despesas e transferência englobado em "outras", é a seguinte:

Gráfico XII.1 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1997/01



12.3.2 – Despesa

Em contraste com as receitas, no que se refere ao registo 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". Por outro lado, este facto coloca problemas quanto aos saldos da CEO, na medida em que as respectivas receitas e despesas apresentam uma concepção divergente.

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

No quadro XII.7 pode observar-se a comparação entre a despesa orçamentada e a processada, no exercício de 2001:

Quadro XII.7 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Despesas e Transferências		Orçamento Revisto 2001 (1)	Conta de 2001 (2)	Execução Orçamental	
				Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Despesas Correntes		2.342.027,3	2.319.617,4	(22.409,9)	99,0
Despesas de Capital		58.837,4	63.207,8	4.370,4	107,4
Transferências Correntes		107.357,8	102.039,1	(5.318,7)	95,0
Transferências de Capital		416.404,5	279.079,6	(137.324,9)	67,0
TOTAL	**PTE**	**2.924.627,0**	**2.763.943,9**	**(160.683,1)**	**94,5**
	€	**14.587.978,0**	**13.786.494,0**	**(2.213.760,9)**	

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 2001

Em 2001, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 94,5%, sendo que, à excepção das despesas de capital, as restantes componentes da despesa foram orçamentadas acima dos valores executados, com especial referência para as transferências de capital, com uma execução de 67,0%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 137,3 milhões de contos, no que se refere às transferências associadas a despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE e transferências para o IGFCSS/FEFSS.

12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

O quadro XII.8 permite analisar e comparar, de uma forma genérica, as despesas e transferências nos exercícios de 2000 e 2001:

Quadro XII.8 – Evolução da Despesa em 2000 e 2001

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Despesas e Transferências		Conta de		Variações 2000/01	
		2000	2001	Valor	%
Despesas Correntes		2.109.886,0	2.319.617,4	209.731,4	9,9
Despesas de Capital		39.211,2	63.207,8	23.996,6	61,2
Transferências Correntes		93.999,5	102.039,1	8.039,6	8,6
Transferências de Capital		237.711,1	279.079,6	41.368,5	17,4
TOTAIS	**PTE**	**2.480.807,8**	**2.763.943,9**	**283.136,1**	**11,4**
	€	**12.374.217,1**	**13.786.494,0**	**1.412.277,0**	

Fonte: CSS/00 e CSS/01

O quadro anterior permite apreciar o seguinte:

- As despesas totais processadas aumentaram cerca de 283,1 milhões de contos (mais 11,4%), o que significa uma aceleração do respectivo crescimento em relação ao período transacto (6,8%);
- A principal componente, as despesas correntes, aumentou 209,7 milhões de contos (9,9%), quando no período transacto o aumento tinha sido de 183,0 milhões de contos, apresentando uma taxa de crescimento inferior (9,5%);
- Deste modo, em termos relativos, o aumento das despesas totais deveu-se especialmente às despesas e transferências de capital.

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas

12.3.2.3.1 – Aspectos gerais

O quadro XII.9 apresenta a desagregação e evolução das principais despesas e transferências do sistema no quinquénio 1997 a 2001:

Quadro XII.9 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1997/01

(em milhões de contos; em milhões de euros)

Despesas e Transferências		1997		1998		1999		2000		2001	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Prestações sociais		**1.622,0**	**84,5**	**1.766,1**	**83,1**	**1.926,9**	**83,0**	**2.109,9**	**85,0**	**2.319,6**	**83,9**
Pensões		1.097,2	57,1	1.177,5	55,4	1.280,6	55,2	1.405,1	56,6	1.549,3	56,1
Acção Social		108,2	5,6	126,5	6,0	145,3	6,3	169,0	6,8	195,2	7,1
Sub. Desemprego		134,6	7,0	133,1	6,3	146,7	6,3	161,1	6,5	174,4	6,3
Sub. Familiar a Crianças e Jovens		75,5	3,9	83,4	3,9	85,2	3,7	91,4	3,7	97,2	3,5
Sub. Doença		91,0	4,7	90,5	4,3	84,5	3,6	89,7	3,6	93,7	3,4
Administração		50,4	2,6	55,8	2,6	61,3	2,6	64,2	2,6	78,6	2,8
Rendimento Mínimo Garantido		9,7	0,5	39,5	1,9	55,6	2,4	53,5	2,2	49,0	1,8
Outras		55,4	2,9	59,8	2,8	67,7	2,9	75,9	3,1	82,2	3,0
Transferências correntes		**68,0**	**3,5**	**76,2**	**3,6**	**84,0**	**3,6**	**94,0**	**3,8**	**102,0**	**3,7**
Emprego Form. Profissional		61,6	3,2	65,3	3,1	71,6	3,1	82,6	3,3	89,7	3,2
Outras		6,4	0,3	10,9	0,5	12,4	0,5	11,4	0,5	12,3	0,4
Movimentos de capital		**230,6**	**12,0**	**282,7**	**13,3**	**321,1**	**13,4**	**276,9**	**7,1**	**342,3**	**12,4**
Formação Profissional		111,1	5,8	148,0	7,0	172,4	7,4	103,1	4,2	118,7	4,3
Transferências p/o IGFCSS/FEFSS(1)		100,0	5,2	100,0	4,7	100,0	4,3	100,0	4,0	100,0	3,6
Outros		19,5	1,0	34,7	1,6	38,7	1,7	73,8	3,0	123,6	4,5
Totais	**PTE**	**1.920,6**	**100,0**	**2.125,0**	**100,0**	**2.322,0**	**100,0**	**2.480,8**	**100,0**	**2.763,9**	**100,0**
	€	**9.579,9**		**10.599,5**		**11.582,1**		**12.374,2**		**13.786,3**	

(1) Diz apenas respeito às transferências com compensação de saldos de anos anteriores.

Fonte: CSS/97 a CSS/01

A estrutura das despesas e transferências inscritas nas contas de execução orçamental ao longo do período em análise não apresenta alterações significativas, nomeadamente quanto ao facto das pensões continuarem a ser a sua parte mais significativa, sendo, no entanto, de registar os seguintes factos:

- O reflexo da introdução do RMG em 1996, cujas despesas atingiram o máximo em 1999, denotando uma tendência para descida desde então, um pouco mais acentuada de 2000 para 2001;
- O forte crescimento das despesas com acção social, com relevo para as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação, tendo suplantado, a partir de 2000, os subsídios de desemprego;
- Embora sem apresentar um crescimento tão acentuado quando em comparação com a acção social, o subsídio familiar a crianças e jovens ultrapassou, a partir de 1999, as despesas com subsídios de doença;
- As despesas inerentes à administração do sistema, que tinham vindo a apresentar um crescimento relativamente moderado, sofreram um aumento significativo de 2000 para 2001 (14,4 milhões de contos), passando de uma proporção constante de 2,6%, em relação ao total das despesas, para 2,8% em 2001;
- No que se refere aos movimentos de capital é de realçar os acréscimos verificados no conjunto "Outros", que foram respectivamente em 2000 e 2001, de 25,1 milhões de contos e 49,8 milhões de contos, o que merece a seguinte explicação:
  - De 1999 para 2000 resultou das amortizações de empréstimos obtidos registadas em despesas de capital no valor de 14,6 milhões de contos, bem como do aumento das transferências de capital para o FEFSS, sem contrapartida em saldos de regimes anteriores, no valor de 19,1 milhões de contos, operações compensadas com decréscimos em outras rubricas;
  - De 2000 para 2001, para além das transferências de capital para o IGFCSS/FEFSS, no valor de 26,0 milhões de contos, contribuíram essencialmente para o aumento das despesas e transferências de capital (despesa) 37,5 milhões de contos inscritos em despesas de capital correspondentes a aplicação em acções, nomeadamente da Portugal Telecom (ver pontos 12.3.4.1 e 12.4.6).

Para uma análise mais detalhada seleccionou-se como ponto alvo o aumento nas despesas de estrutura do sistema.

12.3.2.3.2 – Despesas de "Administração" do sistema

Tendo em atenção o relativamente acentuado crescimento das despesas em questão registado em 2001, isto é, cerca de 14,0 milhões de contos, quando por exemplo de 1999 para 2000 tinha sido de apenas 2,9 milhões de contos, e ainda bastante superior aos dois períodos precedentes, nos quais os acréscimos tinham rondado 5,5 milhões de contos, apuraram-se, de acordo com as desagregações disponibilizadas pelo IGFSS, sínteses por classificação económica da despesa, bem como por instituições e serviços que as integram, no que se refere a 2000 e 2001.

Assim, o quadro que segue aborda o acréscimo de despesas de estrutura sob este último ponto de vista:

(em milhares de contos)

Serviços	2000		2001		Variação	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	Absoluta	%
IGFSS	7.017,7	10,9	11.776,7	15,0	4.759,0	67,8
IIES	4.917,6	7,7	9.280,6	11,8	4.363,0	88,7
ISSS	45.906,6	71,5	51.366,9	65,4	5.460,3	11,9
Serviços Centrais		0,0	1.715,5	2,2	1.715,5	100,0
Outros	45.906,6	71,5	49.651,4	63,2	3.744,8	8,2
Outros	6.380,4	9,9	6.144,8	7,8	(235,6)	(3,7)
Totais	**64.222,3**	**100,0**	**78.569,0**	**100,0**	**14.346,7**	**22,3**

Fonte: IGFSS

Os dados apresentados, no que às despesas de administração do sistema diz respeito, suscitam os seguintes comentários:

- Concentravam-se, por ordem de importância, no ISSS, IGFSS e IIES, representando o primeiro, em 2001, cerca de dois terços do total do sistema;
- O acréscimo verificado em 2001 distribuiu-se, em montantes aproximados de 5,0 milhões de contos, pelas instituições apontadas, com acréscimos relativos bastante significativos no IIES (88,7%) e IGFSS (67,8%);
- No que respeita ao ISSS merece destaque em 2001 o advento da despesa originada pelos respectivos serviços centrais, ou seja, cerca de 1,7 milhões de contos;
- Nas instituições remanescentes as despesas, nos dois anos, mantiveram-se um pouco acima dos 6,0 milhões de contos, tendo até decrescido no período cerca de 3,7%.

De acordo com a classificação económica e contas do razão que lhe estão subjacentes construiu-se o seguinte quadro:

Quadro XII.10 – Evolução das Principais Despesas de Administração, por Classificação Económica, no Período 2000/01

(em milhares de contos)

Rubricas	2000	2001	Variação	
			Absoluta	%
Despesas Correntes				
301.- Compras	47,3	29,3	(18,0)	(38,1)
620.- Fornecimentos e Serviços de Terceiros	15.188,5	16.899,7	1.711,2	11,3
621.- Despesas com Pessoal	41.465,6	48.368,0	6.902,5	16,6
622.- Despesas Financeiras	189,9	760,6	570,8	300,6
623.- Outras despesas e encargos	2.465,8	2.349,0	(116,8)	(4,7)
640.- Impostos	2.519,9	2.752,6	232,7	9,2
623.- Rendas imputadas	53,2	34,1	(19,1)	(35,9)
Sub-total das Despesas correntes	**61.930,2**	**71.193,5**	**9.263,3**	**15,0**
802.- Resultados extraordinários do exercício - Perdas	72,4	14,4	(58,0)	(80,1)
804.- Resultados de exercícios anteriores - Perdas	648,4		(648,4)	(100,0)
Total das Despesas correntes	**62.651,0**	**71.207,9**	**8.556,9**	**13,7**
Despesas de capital				
402.- Imobilizações Corpóreas	1.494,9	5.996,9	4.502,0	301,2
403.- Imobilizações incorpóreas	69,7	3,6	(66,1)	(94,8)
405.- Custos plurianuais	6,7	1.360,8	1.354,1	20.210,4
Total das Despesas de capital	**1.571,3**	**7.361,3**	**5.790,0**	**368,5**
Total	**64.222,3**	**78.569,0**	**14.346,9**	**22,3**

Fonte: CSS/00 e CSS/01

Os principais acréscimos de despesa registaram-se em despesas correntes com pessoal (6,9 milhões de contos), seguindo-se o imobilizado corpóreo no que se refere a despesa de capital (4,5 milhões de contos). Para explicar o acréscimo total, merecem ainda destaque os "Fornecimentos e serviços externos" e "Custos plurianuais", respectivamente nas áreas das despesas correntes e despesas de capital.

De acordo com as informações obtidas no que se refere a despesas de capital, o acréscimo no imobilizado corpóreo diz respeito a "equipamentos informáticos", enquanto o aumento nos "Custos plurianuais" é imputável a "obras de conservação, grandes reparações em edifícios arrendados e/ou cedidos".

Merece ainda referência o facto de não terem sido relevados por parte do ISSS os valores devidos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), conforme deriva do n.º 8 do art.º 40.º dos estatutos da referida instituição, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro. Estes encargos dizem respeito à contribuição do ISSS para o financiamento da CGA como importância mensal de montante igual ao das quotas pagas pelos trabalhadores que são subscritores da referida Caixa. Estas contribuições remontam a 4.049.990.416$00, que foram pagos pelo ISSS em Dezembro de 2002. A CGA considera-se ainda credora de 660. 669.694$00 a título de juros de mora, os quais, no final de 2001, eram calculados em 177.471.540$00.

Em síntese, as despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema encontravam-se subavaliadas em cerca de 4 milhões de contos, não considerando os juros de mora.

12.3.3 – Saldos de Execução Orçamental

Como atrás foi referido o método de apuramento dos saldos nos OSS e CSS tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, posição que se mantém quanto a 2001, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais inscritos nos Orçamentos e nas Contas.

Assim, no que se refere aos primeiros, ao colocarem em confronto as receitas e despesas, enfrentam as limitações que as CEO vêm apresentando em função dos diferentes princípios de especialização que são seguidos, de acordo com o PCISS, quanto às receitas e às despesas, na medida em que as receitas são as efectivamente cobradas e as despesas, nomeadamente as prestações sociais, são inscritas em função do respectivo processamento, situação ultrapassada em 2002 com a aplicação do novo plano de contas, o POCISSSS. Deve referir-se que para os valores serem comparáveis, deveriam ser apurados, no início de cada exercício, o montante das despesas processadas no ano anterior e que transitam sem estar pagas para o ano seguinte, bem como, no final de cada ano, apuradas as despesas processadas mas ainda não pagas.

Por sua vez, os saldos iniciais inscritos nos OSS não correspondem aos saldos finais de execução orçamental dos exercícios precedentes (tal e qual ou corrigidos), conforma se explicita de seguida, no que se refere ao período de 1997 a 2001:

(em milhares de contos)

Rubricas		CSS/1997	CSS/1998	CSS/1999	CSS/2000	CSS/2001
(1)	**Saldos iniciais**	**148.718,6**	**160.990,3**	**100.000,0**	**107.998,4**	**104.556,9**
(2)	Receitas e transferências	1.965.786,9	2.160.374,7	2.322.586,5	2.519.880,0	2.743.951,9
(3)=(1)+(2)	Saldos iniciais + Receitas e Transferências	2.114.505,5	2.321.365,0	2.422.586,5	2.627.878,4	2.848.508,8
(4)	Despesas e transferências	1.920.965,4	2.125.006,5	2.322.010,5	2.480.807,8	2.763.944,0
(5)=(3)+(4)	**Saldos de execução**	**193.540,1**	**196.358,5**	**100.576,0**	**147.070,6**	**84.564,8**

Fonte: CSS

Na realidade, os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos de execução do exercício anterior. Nesses saldos têm sido seguidos os seguintes critérios:

- O saldo inicial da CSS/1997 e anos anteriores baseava-se nos Balanços dos anos precedentes (excluindo as contas de contribuintes e de "Outros devedores e credores") como resultante da seguinte fórmula:

  Disponibilidades + Créditos de curto prazo – Débitos de curto prazo

- Desde o exercício de 1998 foi adoptado o critério de registo nas CSS conforme Despachos que determinam a sua integração.

Assim, no ano de 2001, o saldo inclui 100.000,0 milhares de contos, como parte do saldo de execução do ano anterior, conforme Despachos Conjuntos do Ministério das Finanças e da Tutela n.ºs 763/01 e 999/01, respectivamente de 30 de Julho e 26 de Setembro, bem como o saldo do RMG, no montante de 4.556,9 milhares de contos, conforme art.º 9.º da Lei n.º 85/01, de 4 de Agosto (Declaração n.º 2/02/MSST, publicada no DR 1.ª série B, de 22 de Maio).

Deve ressaltar-se mais uma vez que nesta matéria não se questiona a existência de saldos de execução orçamental, mas sim os respectivos métodos de apuramento, sobre os quais o IGFSS declarou que *"esta metodologia convencional de determinação do saldo inicial, que se manteve durante um longo período, será clarificada no exercício de 2002, com introdução do POCISSSS"*.

Em face do exposto, o TC tem de reiterar mais uma vez as suas sérias reservas.

12.3.3.1 – Exercício de 2001

A CSS/01 evidencia os seguintes saldos totais e parcelares por grandes grupos de classificação económica:

Quadro XII.11 – Comparação entre a Receita e a Despesa

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e transferências		Receita Cobrada (1)	%	Despesa Processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior		**104.556,9**	**3,7**		**0,0**	**104.556,9**
Correntes		2.047.877,7	71,9	2.319.617,4	83,9	(271.739,7)
Capital		28.318,6	1,0	63.207,8	2,3	(34.889,2)
Transferências Correntes		528.064,0	18,5	102.039,1	3,7	426.024,9
Transferências de Capital		139.691,6	4,9	279.079,6	10,1	(139.388,0)
Subtotais		**2.743.951,9**	**96,3**	**2.763.943,9**	**100,0**	**(19.992,0)**
TOTAIS	**PTE (c/saldo)**	**2.848.508,8**	**100,0**	**2.763.943,9**	**100,0**	**84.564,9**
	€ (c/saldo)	**14.208.302,0**		**13.786.494,0**		**421.808,0**

Fonte: Conta da Segurança Social de 2001

Vai retirar-se do mapa anterior os saldos iniciais, bem como as transferências para o IGFCSS (FEFSS), tendo como contrapartida parte desses saldos, como segue:

Quadro XII.12 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/01

(em milhares de contos)

Descrição	1997	1998	1999	2000	2001
Saldos de exercícios anteriores	148.718,6	160.990,3	100.000,0	107.998,4	104.556,9
Transferências p/ IGFCSS(FEFSS)(*)	100.000,0	100.000,0	100.000,0	100.000,0	100.000,0

(*) Por compensação de saldos de exercícios anteriores, objecto de Despachos específico.

Fonte: CSS/97 a CSS/01

Assim, o quadro XII.11 apresentar-se-ia como segue, exprimindo de outra forma as operações orçamentais relativas ao exercício de 2001:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e Despesas e Transferências		Receita Cobrada (1)	%	Despesa Processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Correntes		2.047.877,70	74,6	2.319.617,40	87,1	(271.739,7)
Capital		28.318,60	1,0	63.207,80	2,4	(34.889,2)
Transferências Correntes		528.064,00	19,2	102.039,10	3,8	426.024,9
Transferências de Capital		139.691,60	5,1	179.079,60	6,7	(39.388,0)
TOTAIS	**PTE**	**2.743.951,90**	**100,0**	**2.663.943,90**	**100,0**	**80.008,0**
	€	**13.686.774,40**		**13.287.696,15**		**399.078,2**

Fonte: Conta da Segurança Social de 2001

O saldo final imputável a 2001, com as limitações que advêm das diferenças de conceito inerentes ao apuramento das receitas e despesas, teria sido de cerca de 80,0 milhões de contos, pesando essencialmente neste valor as transferências do OE, englobadas nas transferências correntes, que por imperativo legal se destinam a financiar, total ou parcialmente, as despesas relativas a outros regimes de segurança social que não o regime geral, incluídas nas despesas correntes.

12.3.3.2 – Evolução no período de 1997 a 2001

Para complementar as considerações anteriores sobre a evolução das principais receitas, despesas e transferências do sistema, mas também adicionando uma visão sobre os saldos que se têm vindo a registar no período compreendido entre 1997 e 2001, construiu-se o quadro XII.13, em relação ao qual se assumiram os seguintes pressupostos:

- Seguindo a prática anterior, não se consideram as transferências para o IGFCSS (FEFSS) com cobertura convencionada em saldos de exercícios anteriores, considerando-se apenas as transferências para a referida instituição relativas ao valor líquido da alienação de imóveis, bem como de saldos de execução orçamental do próprio ano;
- Acontece, ainda, que as referidas transferências foram inseridas nas contas de 1997 como correntes, enquanto de 1998 a 2001 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.13 – Contas da Segurança Social - 1997/01

(em milhões de contos)

	Rubricas	1997	1998	1999	2000	2001
Movimentos Correntes:						
(1)	**Receitas**	**1.494,2**	**1.588,9**	**1.712,3**	**1.876,7**	**2.047,9**
	Contribuições	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1	1.918,7
	IVA consignado	72,4	78,0	80,0	87,0	97,0
	Rendimentos	20,0	17,4	13,9	18,5	21,0
	Outras	29,1	8,9	8,4	13,1	11,2
(2)	**Despesas**	**1.622,0**	**1.766,1**	**1.926,9**	**2.109,9**	**2.319,6**
	Pensões	1.097,2	1.177,5	1.280,6	1.405,1	1.549,3
	Sub. Desemprego	134,6	133,1	146,7	161,1	174,4
	Acção Social	108,2	126,5	145,3	169,0	195,2
	Sub. Doença	91,0	90,5	84,5	89,7	93,7
	Subsídio familiar	75,5	83,4	85,2	91,4	97,2
	Administração	50,4	55,8	61,3	64,2	78,6
	Rend.Mín. Garantido	9,7	39,5	55,6	53,5	49,0
	Outras	55,4	59,8	67,7	75,9	82,2
(3)=(1)-(2)	**Saldos**	**(127,8)**	**(177,2)**	**(214,6)**	**(233,2)**	**(271,7)**
(4)	**Transf. (Receitas)**	**387,2**	**417,3**	**467,5**	**528,4**	**528,0**
	Transferências do OE	365,0	389,3	417,3	491,0	502,3
	Outras	22,2	28,0	50,2	37,4	25,7
(5)	**Transf. (Despesas)**	**68,0**	**76,2**	**84,0**	**94,0**	**102,0**
	Emprego e Form. Profissional	61,6	65,3	71,6	82,6	89,7
	Outras	6,4	10,9	12,4	11,4	12,3
(6)=(3)+(4)-(5)	**Saldos Correntes**	**191,4**	**163,9**	**168,9**	**201,2**	**154,3**
Movimentos de Capital:						
(7)	**Rec. e Transferências**	**84,3**	**154,1**	**142,6**	**114,8**	**168,0**
	Fundo Social Europeu	75,2	143,1	122,2	98,8	90,6
	Valores a transferir p/FEFSS	-	-	-	-	43,3
	PIDDAC-OE	4,1	3,9	5,1	3,6	5,0
	Outras	5,0	7,1	15,3	12,4	29,1
(8)	**Desp. e Transferências**	**130,6**	**182,7**	**211,1**	**176,9**	**242,3**
	Formação Profissional	111,1	148,0	172,4	103,1	118,7
	IGFCSS (FEFSS)	4,0	13,2	13,9	34,6	59,0
	Imobilizações Financeiras	0,6	0,9	0,0	1,7	37,6
	Outras	14,9	20,6	24,8	37,5	27,0
(9)=(7)-(8)	**Saldos de Capital**	**(46,3)**	**(28,6)**	**(68,5)**	**(62,1)**	**(74,3)**
(10)=(6)+(9)	**Saldos anuais**	**145,1**	**135,3**	**100,4**	**139,1**	**80,0**

Fonte: Contas da Segurança Social

Os valores expostos suscitam mais alguns comentários sobre a estrutura genérica das CSS, bem como sobre os saldos apurados no período considerado, tendo em atenção que esta análise não pode ser desligada da lógica que preside ao financiamento da cada regime de segurança social, bem como da acção social:

- Os saldos negativos entre as *receitas e despesas correntes*, onde predominam, respectivamente, as contribuições e as pensões, com valores entre os (-)127,8 e os (-)271,7 milhões de contos, tendo crescido continuadamente no período e são negativos na medida em que as despesas correntes incluem valores que não têm cobertura nas receitas correntes do regime geral;

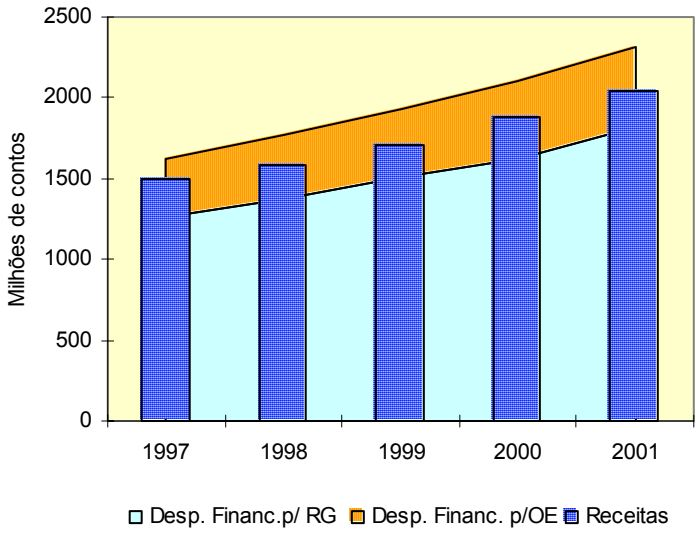
- Complementando os saldos anteriores com as *transferências correntes*, onde pontificam as transferências do OE (receitas) e as transferências para emprego e formação profissional (despesas), o saldo conjunto assim obtido é sempre positivo mas regista uma evolução irregular, apresentando em 2001 o valor de 154,3 milhões de contos. Deste modo se evidencia que as transferências do OE se destinam a complementar as receitas do RG, por forma a permitir a cobertura, total ou parcial, das despesas dos regimes não contributivos e acção social;

- Os *saldos de capital* têm vindo a assumir valores negativos, embora de evolução irregular ao longo do período em análise, entre (-)28,6 milhões de contos em 1998 e (-)74,3 milhões de contos em 2001. Estes saldos estão essencialmente ligados a transferências do FSE para despesas de formação profissional, mas em 2001, reflectem igualmente uma operação muito peculiar, a transferência de acções por parte do Estado para efeitos de cumprimento da LBSS, no que se refere à cobertura de despesas dos RNCE e RESSAA, com reflexo nas rubricas "Valores a transferir para o FEFSS" e "Imobilizações financeiras" (ver ponto 12.3.4.1);

- Conjugando os *saldos correntes com os saldos de capital*, verifica-se que as CSS apresentaram saldos positivos que se situaram entre os 145,1 milhões de contos em 1997 e os 80,0 milhões de contos em 2001, cifrando-se sempre acima dos 100,0 milhões de contos nos anos intermédios.

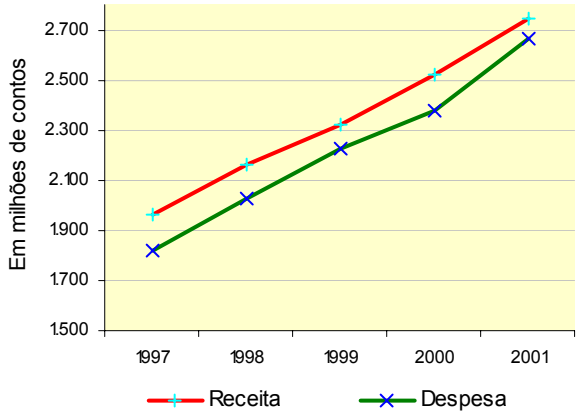
O gráfico que segue tem por base o quadro anterior e evidencia, no quinquénio em questão, as receitas correntes, bem como as despesas correntes, considerando em destaque o apoio do OE e das receitas correntes do regime geral na cobertura das mesmas despesas.

Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1997/2001



O gráfico seguinte evidencia a evolução das receitas e despesas globais do sistema, bem como os respectivos saldos (com as limitações que o conceito encerra), tendo por referência o mesmo período:

Gráfico XII.3 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1997/01



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, mas foi retomada de 2000 para 2001.

12.3.4 – Outros aspectos relevantes

Neste ponto foca-se em primeiro lugar, pela importância que assumiu em 2001, as consequências da consagração orçamental da transferência de títulos da carteira do Estado para o sistema, em cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social quanto ao financiamento do RNCE e do RESSAA. Faz-se depois uma análise das taxas médias de crescimento das receitas e despesas e da relação entre estas e o PIB.

12.3.4.1 – Transferência de acções por parte do Ministério das Finanças

A *Lei n.º 30-C/2000 (Lei do OE/2001), de 29 de Dezembro*, previu, no seu art.º 61.º, n.º 3, alínea g), a "transferência para o OSS de activos da carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, no montante de 43,31 milhões de contos", especificando, por sua vez, o Mapa IX que o valor em questão deve ter como destino o IGFCSS/FEFSS, tendo entretanto como fim imediato cobrir parte das despesas correntes no âmbito dos RNCE e RESSAA.

Ora, a obrigatoriedade desta cobertura deriva do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto (LBSS), a qual tem vindo a ser cumprida ao longo dos anos através de transferências correntes, pelo que o OSS/01 introduz uma nova prática, de acordo com a qual a cobertura das despesas correntes do RNCE e do RESSAA foi feita em 2001 como segue (em contos):

- Transferências Correntes
  - Ministério do Trabalho e Segurança Social
    - Regime não contributivo e equiparado (RNCE)……118.800.000
    - Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA).141.260.000
- Transferências de Capital
  - Outros – Valores a transferir para o FEFSS……43.310.000
    - Compensação de despesas efectuadas no RNCE……29.500.000
    - Compensação de despesas efectuadas no RESSAA……...13.810.000

Estas transferências de capital foram realizadas através da entrega à Segurança Social (SS) de activos financeiros da carteira de títulos do Estado, como segue e com o tratamento contabilístico que aqui se indica, mencionando-se igualmente os desenvolvimentos ocorridos já em 2002 que tenham importância para a avaliação da situação:

a) Operações efectuadas

Tendo presente o *Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 26 de Dezembro de 2001, cujo texto coincide com o Despacho Conjunto de Dezembro de 2001 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Segurança Social*, para cumprimento do art.º 61.º, n.º 3, alínea g) da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, foi acordado e concretizado o seguinte:

- Transferência de 68.404.849 acções da EDP – Electricidade de Portugal, SA, ainda não privatizadas, integradas na carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, para o OSS, via

IGFSS, às quais foi atribuído o valor acima, em função da cotação média das acções desta empresa no primeiro semestre de 2001;

- Considerando que da carteira de títulos da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA., fazem parte 21.267.542 acções privatizadas e cotadas da PT – Portugal Telecom, SA, o IGFSS efectuou (em 28 de Dezembro de 2001) uma operação de permuta com a Parpública, entregando as acções da EDP e recebendo as da PT.

Os *Conselhos Directivos do IGFSS e IGFCSS*, conforme acta de reunião conjunta de 7 de Janeiro de 2002 – efectuada por determinação da *SESS (Despacho de 18/11/2002)* – tendo subjacente, entre outras razões, a evolução negativa da sua cotação, consideraram não ser conveniente a transferência dos títulos da PT, do IGFSS para o IGFCSS (FEFSS), tendo acordado o respectivo adiamento e a *"... venda gradual e programada das mesmas em função das condições de mercado, por forma a maximizar o resultado final obtido... salvaguardados os princípios e objectivos de gestão do FEFSS"*. Acordaram ainda propor à SESS a prorrogação da execução do OSS para 2001 no que respeita às transferências previstas para o IGFCSS, tendo recebido *Despacho concordante, de 14 de Janeiro de 2002.*

O Despacho n.º 20 – I/SESS/2002, 30 de Dezembro de 2002, considerando, entre outros aspectos, que as acções da PT ainda se encontravam na posse do IGFSS, determina a transferência das referidas acções, pelo valor de 216.029.362,22 euros (43,31 milhões de contos), para a reserva estratégica do FEFSS, ao qual foi dado cumprimento em 31/12/2002.

b) Inscrições contabilísticas

Neste domínio consideram-se as contabilidades orçamental e patrimonial, tanto no que diz respeito às contas consolidadas da segurança social, como no que respeita às entidades envolvidas, ou sejam, o IGFSS e o IGFCSS:

b1) Contabilidade orçamental

Em cumprimento da Lei do OE/2001, foi inscrito no OSS/2001, como transferências de capital (receita) em "Valores a transferir para o FEFSS", como "Compensação dos Regimes não Contributivos" e "Compensação de Despesas do RESSAA", respectivamente nos valores de 29,5 milhões de contos e 13,81 milhões de contos.

A referida situação foi contemplada, nos mesmos termos, do lado da receita, na CSS/2001, figurando, ainda, nesta conta, mas em despesas de capital, o montante de cerca de 37,6 milhões de contos, onde se incluiu o valor de 37,3 milhões de contos, correspondente às referidas 21.267.542 acções da Portugal Telecom transferidas da DGT.

b2) Contabilidade patrimonial

Na contabilidade do IGFSS, com reflexo na conta consolidada, foram efectuados os seguintes registos em 28 de Dezembro de 2001:

- Verbete de lançamento n.º 788/12/2001;
  - ◊ Débito da conta "401 - Imobilizações financeiras" (Participações financeiras – EDP) e crédito na conta de proveitos "706.04 - Ministério das Finanças", no valor de 43.310.000.000$00.

- Verbete de Lançamento n.º 1121/12/2001;
  - O recebimento dos títulos em resultado da permuta, traduzido como débito na conta "401 - Imobilizações financeiras" (Participações financeiras – PT), que na conta consolidada foi relevado na conta de imobilizações financeiras, "Obrigações e outros títulos", no valor global de 37.303.268.668$00, conforme decorre da cotação em Bolsa na mesma data, ou seja, 8,75 euros (1.754$00) por acção;
  - A diferença entre o valor orçamentado no OSS, 43.310.000.000$00, e o valor anterior, 6.006.731.332$00, numa subconta de "Outros devedores", "239.39.44 - Direcção Geral do Tesouro";
  - Como contrapartida a crédito dos valores anteriores, foi movimentada a conta "401 - Imobilizações financeiras" (Participações financeiras – EDP), no montante de 43.310.000.000$00.

Além disso, de acordo com o plano de contabilização, segundo informação interna do IGFSS n.º 101, de 31/12/2002 do Departamento de Orçamento e Conta, subscrito por diversos responsáveis, e com despacho concordante do Presidente do IGFSS, de forma a concretizar sob o ponto de vista contabilístico o Despacho n.º 20 – I/SESS/2002, 30 de Dezembro de 2002:

- Correcção do valor dos títulos por débito da conta "41 - Investimentos financeiros"[1], e crédito de "268.38.29 - Outros devedores diversos", pelo valor de 6.006.731.332$00 (29.961.450 euros);
- Transferência de títulos do IGFSS para o IGFCSS
  - No IGFSS, débito da conta "577 - Reservas decorrentes da transferência de activos" por crédito da conta de "Investimentos financeiros" pelo valor de 43.310. 000.000$00 (216.029.369,22 euros);
  - No IGFCSS/FEFSS, precisamente o lançamento contrário ao anterior.
- A concretizar-se este plano de contabilização, a conta consolidada do sistema vai traduzir apenas o valor relevado na conta de investimentos financeiros no IGFCSS/FEFSS, sendo compensados os saldos na conta "577 - Reservas decorrentes da transferência de activos" nas duas instituições, pelo facto de o IGFCSS/FEFSS ter passado, em 2002, a consolidar com o sistema.

c) Registo no activo do sistema e evolução da cotação bolsista dos títulos

Nos activos do sistema, tanto no IGFCSS/FEFSS como na conta consolidada vai ficar registado um valor de 43,31 milhões de contos, que foi baseado no valor das cotações médias das acções da EDP, no primeiro semestre de 2001, o qual não corresponde ao valor actual das acções da PT, o que se tem vindo a desvalorizar conforme segue:

[1] A alteração de conta contabilística deve-se ao facto de em 2002 já se aplicar o POCISSSS.

Designação	Valor p/acção		Valores globais		Menos-valias	
	PTE	Euros	PTE	Euros	PTE	Euros
Valor inicial atribuído às EDP/PT	2.036,44	10,16	43.310.000.000	216.029.369,22		
Cotação em 31/12/2001	1.754,00	8,75	37.303.268.668	186.067.919,65	6.006.731.332	29.961.449,57
Cotação em 31/12/2002	1.313,16	6,55	27.927.623.777	139.302.400,10	9.375.644.891	46.765.519,55
Cotação em 29/04/2003	1.287,09	6,42	27.373.335.061	136.537.619,64	554.288.716	2.764.780,46
Total (menos-valias acumuladas)					**15.936.664.939**	**79.491.749,58**

d) Apreciação crítica

Verifica-se, deste modo, que o cumprimento do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, (LBSS), no ano de 2001 ao contrário de anos anteriores, foi parcialmente efectuado através da entrega à SS de activos financeiros, valorizados de uma forma pré-definida por despacho governamental e não de acordo com a cotação dos mesmos à data da transferência, o que suscita as seguintes observações e comentários[1]:

d1) Esses activos foram inscritos como receitas de capital da SS e a sua não alienação – desde o início se definiu que os mesmos tinham por destino serem transferidos para o IGFCSS/FEFSS, mas permaneceram cerca de um ano no activo do IGFSS – motivou que, na prática, as despesas com o RNCE e o RESSAA fossem financiadas com receitas do regime geral da SS;

d2) As contas da SS relativas a 2001 acusam uma dívida do Estado (DG Tesouro) no valor de cerca de 6 milhões de contos, que não foi reconhecida pelo Estado e que viria a ser anulada em 2002 através de uma revalorização das acções detidas da PT para o valor pré-fixado por despacho governamental;

d3) Essa revalorização e posterior transferência dessas acções por 43 milhões de contos para o FEFSS não reflecte o valor de mercado dessas acções, que entretanto se tinha deteriorado e correspondia, em 31/12/2002, a cerca de 27,9 milhões de contos, ou seja, a uma menos-valia potencial de mais de 15 milhões de contos, perda que, não sendo assumida pelo Estado, só não se concretizará para a SS se houver no futuro uma inflexão da evolução recente desses títulos e que seja suficiente para a cobrir;

d4) Cabendo ao Conselho Directivo do IGFCSS decidir sobre a política de investimentos do FEFSS (art.º 5.º da Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho), a determinação exterior da transferência para o mesmo de um certo lote de acções e por um preço predeterminado constitui uma excepção às regras gerais a que obedece a gestão do FEFSS, tendo mesmo motivado uma alteração do regulamento de gestão do FEFSS (Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro), no sentido de ser criada uma "reserva estratégica" integrada por participações de longo prazo, que possam traduzir, inclusive, eventuais interesses estratégicos do Estado Português, sujeita a princípios e regras próprias de gestão.

Em conclusão, o Tribunal entende que é questionável e suscita reservas a via seguida para o cumprimento da Lei n.º 28/84 e regista que só através de uma alteração posterior da regulamentação do FEFSS foi possível integrar no seu activo as acções da PT e de uma forma que faz depender de orientações muito estreitas da tutela a respectiva gestão.

[1] Quanto às consequências desta operação em termos de falta de inscrição do respectivo valor como despesas do subsector Estado e cumprimento da Lei n.º 11 /90, vejam-se os pontos 3.1 e) e 7.2.2.7.2.5.

No âmbito do princípio do contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho de 2003, sobre esta matéria alegou o seguinte:

> *"Ora tratando-se de uma transferência de activos e havendo um valor fixado em diploma legal que autorizou a transferência, o POCP e POCISSSS prevêem no capitulo dos critérios de valorimetria que esta transferência seja valorizada pelo valor fixado em diploma legal, no caso vertente, Lei n° 31-C/2000 e Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Solidariedade e Segurança Social datado de Dezembro de 2001. Transcreve-se esta disposição do POCP e do POCISSSS que se julga encontrar em oposição com a opinião do TC".*

Deve comentar-se que este ponto de vista não pode ter vencimento, na medida em que os referidos planos de contas não se aplicavam ao sector da Segurança Social em 200l, referindo-se ainda que um Despacho não se constitui como um acto normativo mas meramente administrativo. Aliás, foi a própria SS nas suas Contas de 2001 a registar os activos transferidos pelo valor de mercado. De qualquer modo, a conclusão do Tribunal sobre o questionável cumprimento da Lei n.º 28/84 não é posta em causa pelo alegado.

12.3.4.2 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas

Tendo por base o mesmo período quinquenal, apuraram-se as taxas médias de crescimento anual globais, assim como das principais receitas e despesas, conforme espelhado no quadro abaixo:

Quadro XII.14 – Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1997/01

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1997	2001	Δ% Média Anual
Receitas e transferências			
Contribuições	1.372,7	1.918,7	8,7
Do OE	365,0	502,3	8,3
Outras	208,1	322,9	11,6
Total das receitas	**1.945,8**	**2.743,9**	**9,0**
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	1.097,2	1.549,3	9,0
Sub. Desemprego	134,6	174,4	6,7
Acção Social	108,2	195,2	15,9
Abono/Subsídio Familiar	75,5	97,2	6,6
Sub. Doença	91,0	93,7	0,7
RMG	9,7	49,0	49,9
Administração	**50,4**	**78,6**	**11,8**
Transferências correntes			
Emprego e Formação profissional	61,6	89,7	9,9
Movimentos de capital			
Formação profissional	111,1	118,7	1,7
Outras	**181,4**	**218,1**	**4,7**
Total das despesas	**1.920,7**	**2.663,9**	**8,5**

Fonte: CSS/97 e CSS/01

As taxas de evolução calculadas permitem observar o seguinte:

- A taxa média anual de crescimento das receitas, 9,0%, situou-se um pouco acima da mesma taxa quanto às despesas, 8,5%;
- As contribuições e as transferências do OE aumentaram, respectivamente, 8,7% e 8,3%, evidenciando, portanto, uma evolução que se situa próximo da evolução das despesas;
- Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), deve destacar-se as despesas com acção social (15,9%), as quais continuam a aumentar a uma taxa superior à média geral;
- Quanto ao RMG, a taxa de crescimento encontrada (49,5%) não é um valor normal, na medida em que o ano base desta série temporal, 1997, ainda se pode considerar como praticamente de arranque no que se refere a esta medida;
- Em contraste com períodos transactos, nos quais o crescimento das despesas administrativas do sistema acompanhava a média geral, pois a taxa de crescimento encontrada (11,8%) confirma a asserção atrás referida de que estas despesas dispararam em 2001;

- No que se refere às despesas, há a referenciar ainda um ligeiro crescimento acima da média geral das pensões (9,0%) e das transferências destinadas a promover o emprego e a formação profissional (9,9%), enquanto os subsídios de desemprego, familiar e de doença se situaram abaixo da média geral, com respectivamente 6,7%, 6,6% e 0,7%.

12.3.4.3 – Relação das principais receitas e despesas com o PIB

O quadro XII.15 evidencia, nos anos de 1991, 1996 e 2001, a relação entre a evolução das principais componentes das CSS e a evolução do PIB:

Quadro XII.15 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1991, 1996 e 2001

(em milhões de contos)

Rubricas	1991		1996		2001	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
Receitas e Transferências						
1. Receitas correntes	**881,0**	**8,0**	**1.453,3**	**8,7**	**2.047,9**	**8,3**
Contribuições	855,4	7,8	1.225,4	7,4	1.918,7	7,8
IVA Social	-	-	77,7	0,5	97,0	0,4
2. Receitas de capital	**2,7**	**0,0**	**10,4**	**0,1**	**28,3**	**0,1**
3. Transferências correntes	**77,8**	**0,7**	**357,5**	**2,1**	**528,1**	**2,1**
Do OE	70,0	0,6	326,0	2,0	513,4	2,1
4. Transferências de capital (2)	**2,2**	**0,0**	**4,9**	**0,0**	**48,3**	**0,2**
TOTAL	**963,7**	**8,7**	**1.826,1**	**11,0**	**2.652,6**	**10,8**
Despesas e Transferências						
1. Despesas correntes	**918,5**	**8,3**	**1.530,8**	**9,2**	**2.319,6**	**9,4**
Pensões	630,4	5,7	1.033,5	6,2	1.549,3	6,3
Sub-desemprego	42,7	0,4	138,8	0,8	174,4	0,7
Acção Social	52,6	0,5	96,3	0,6	195,2	0,8
Sub. Doença	67,3	0,6	93,7	0,6	93,7	0,4
Prestações Familiares	40,9	0,4	62,0	0,4	97,2	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-		0,0	0,0	49,0	0,2
2. Despesas de capital	**9,1**	**0,1**	**34,6**	**0,2**	**63,2**	**0,3**
3. Transferências correntes	**45,6**	**0,4**	**66,6**	**0,4**	**102,0**	**0,4**
4. Transferências de capital (1)(2)	**12,8**	**0,1**	**19,1**	**0,1**	**188,5**	**0,8**
IGFCSS (FEFSS)	2,0	0,0	4,7	0,0	159,1	0,6
TOTAL	**986,0**	**8,9**	**1.651,1**	**9,9**	**2.673,3**	**10,8**

(1)Excepto FSE.
(2) Em 2001, inclui também nas transferências para o IGFCSS (FEFSS) a contrapartida de saldos de exercícios anteriores (iniciadas em 1997).

Fonte: CSS de 1991, 1996 e 2001

Conforme decorre do quadro anterior, pode observar-se o seguinte:

- No que se refere ao lado da receita, tendo havido uma subida de 8,7% para 11,0% de 1991 para 1996, verificou-se uma certa estabilização de 1996 para 2001, apesar de a proporção ter caído ligeiramente de 11,0% para 10,8%;
- Quanto às despesas, a tendência é de um aumento de cerca de 1,0% em cada quinquénio, pois passou de 8,9% em 1991 para 10,8% do PIB em 2001;
- As principais receitas, as contribuições, apresentaram uma proporção relativamente estacionária, pois em 1991 e 2001 a taxa em questão foi de 7,8%, asserção que não parece prejudicada pelo facto de a mesma taxa ter sido ligeiramente mais baixa em 1996 (7,4%);
- As transferências do OE apresentaram uma certa estabilização de 1996 para 2001, respectivamente 2,0% e 2,1%, quando em 1991 tinham sido de 0,6%;
- No que se refere aos encargos com pensões, a proporção apresenta-se crescente, ou seja, 5,7%, 6,2% e 6,3%, respectivamente em 1991, 1996 e 2001;
- As principais prestações sociais, excluindo as pensões, dão, em função deste indicador, uma imagem de estabilidade;
- Finalmente, de 1996 para 2001, surgem como relevantes as despesas com o RMG, como reflexo da respectiva implementação, e as transferências para o IGFCSS (FEFSS), como função do esforço de capitalização entretanto encetado[1].

12.3.5 – Financiamento do sistema de Segurança Social

A questão do financiamento do sistema de segurança social está associada à lógica de financiamento dos diversos regimes que o integram, de forma a assegurar a cobertura das respectivas despesas, essencialmente prestações sociais. Assim, numa óptica simplista (de acordo com a LBSS ainda em vigor em 2001) as despesas do regime geral têm vindo a ser financiadas essencialmente pelas contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, enquanto as despesas inerentes aos RNCE, RESSAA e acção social, por imperativo legal, são financiadas, total ou parcialmente, por transferências do OE, englobadas nas transferências correntes.

Numa visão estrutural de médio e longo prazo o financiamento do sistema e a sua sustentabilidade futura estão associados à possibilidade de obtenção de receitas que permitam cobrir os encargos futuros com as pensões de reforma, tanto no que se refere às pensões do regime geral como em relação às pensões dos RNCE e RESSAA, estas últimas praticamente desprovidas de base contributiva e, portanto, fazendo apelo à redistribuição de rendimentos entre grupos sociais por via do sistema fiscal.

12.3.5.1 – Enquadramento jurídico

Como atrás foi referido, em 2001 continuou em vigor a LBSS[1] (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto), na qual o financiamento[2] do sistema se assume fundamentalmente como tripartido, por via das contribuições dos beneficiários, entidades empregadoras e transferências do OE, do seguinte modo:

[1] Em 2002, dado que o IGFCSS (FEFSS) passa a consolidar com o sistema, estas transferências conferem-se em operações internas ao mesmo.

- 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);
- Nas despesas de administração e outras despesas comuns das Instituições de Segurança Social (ISS), está previsto o princípio da distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

12.3.5.2 – Origem e aplicação de fundos

Como se verá, as fontes de financiamento do sistema não se cingem aos respectivos beneficiários, contribuintes e OE, coexistindo estas com a SCML e as fontes externas, essencialmente o FSE. Como em Pareceres anteriores, para além do regime geral, RNCE e acção social, consideram-se outras situações que se assimilam a regimes, de acordo com a desagregação que tem vindo a ser apresentada nos relatórios anexos que integram as 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[3];
- Área residual constituída por outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

12.3.5.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

No que se refere às fontes de financiamento atrás referidas, tem interesse aprofundar um pouco mais quais as receitas envolvidas em cada uma das situações:

a) Regime geral – Engloba as contribuições, adicional ao IVA ou "IVA social"[4], rendimentos e outras receitas incluídas nas receitas correntes, receitas de capital com a alienação de património imobiliário, transferências de saldos de gerência do IEFP, IGFSE, IDICT e INOFOR;

---

[1] Apesar de ter entrado em vigor a 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, produz efeitos apenas no exercício de 2002; por sua vez, esta foi entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003).

[2] Situação alterada pela regulamentação específica neste domínio da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, através do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, o qual se aplica ainda, com as devidas adaptações, à nova arquitectura do sistema introduzida pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

[3] Até à criação deste organismo, através do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, estas operações estavam centralizadas no DAFSE.

[4] De acordo com o nº.6 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, confirmado para 2001 pelo art. 21.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.

b) OE – Inclui as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MES para subsídios de renda, o valor orçamentado no MTS tendo como destino o DAFSE, e do ME - componente educativa. Em 2001, deve acrescentar-se a transferência de capital consubstanciada na entrada de acções da PT no sistema (ver ponto 12.3.4.1);

c) Externas – Neste domínio destacam-se as transferências do FSE para Formação Profissional, bem como os valores oriundos do FEDER; consideram-se ainda neste conjunto as verbas relativas aos empréstimos obtidos para efeitos de equilíbrio de tesouraria no que respeita ao balanço entre as referidas transferências do FSE e as necessidades financeiras para provimento das obrigações financeiras correlativas;

d) SCML – Contempla as receitas provenientes dos jogos sociais explorados por esta instituição, como sejam as Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea.

No triénio de 1999 a 2001, o financiamento do sistema processou-se da seguinte forma:

Quadro XII.16 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento

(em milhares de contos; milhares de euros)

Origens de Fundos		1999		2000		2001	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral		1.728.973	74,4	1.884.440	74,8	2.050.110	74,7
OE		436.650	18,8	507.263	20,1	561.851	20,5
Externas		138.120	5,9	110.476	4,4	118.963	4,3
SCML		18.844	0,8	17.699	0,7	13.029	0,5
TOTAIS	**PTE**	**2.322.587**	**100,0**	**2.519.878**	**100,0**	**2.743.952**	**100,0**
	€	**11.585.015,1**		**12.569.098,5**		**13.686.774,4**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Os valores apurados no quadro anterior permitem concluir o seguinte:

- As receitas próprias do sistema atingiram, em 2001, cerca de 2,1 mil milhões de contos, correspondendo a cerca de ¾ das receitas do sistema, proporção que não difere significativamente dos anos imediatamente anteriores, apesar dos aumentos em valor absoluto;
- O financiamento do OE atingiu os 20,5%, quando em 1999 era de 18,8%, o que revela um crescimento superior às receitas do regime geral, situando-se em 561,9 milhões de contos em 2001;
- Os fundos de origem externa mantiveram-se estáveis em 2000 e 2001, embora abaixo dos valores de 1999;
- A participação da SCML demonstra uma tendência para decrescimento, tanto em valor absoluto como relativo.

Ao contrário de anos anteriores, não é possível apresentar a comparação internacional respeitante à relação entre as contribuições para a segurança social e o PIB, bem como o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas totais, incluindo segurança social, e o PIB), dado que a informação,

respeitante a 2001, relativa a Portugal não figura na "*Revenue Statistics*", publicada pela OCDE em 2002, facto que se sublinha negativamente.

12.3.5.2.2 – Regime geral

Sendo as contribuições a principal fonte de abastecimento financeiro do regime geral, tem interesse verificar qual a proporção que têm vindo a representar no período em questão:

Quadro XII.17 – Peso das Contribuições nas Receitas Totais do Sistema

(em milhares de contos)

Receitas	1999		2000		2001	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Contribuições	1.610.009,0	69,3	1.758.079,0	69,8	1.918.668,0	69,9
Outras receitas	712.578,0	30,7	761.799,0	30,2	825.284,0	30,1
Totais	**2.322.587,0**	**100,0**	**2.519.878,0**	**100,0**	**2.743.952,0**	**100,0**

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

A proporção da principal receita do sistema, as contribuições, nas receitas do regime geral centrou-se entre os 69,3% e os 69,9%, denotando uma tendência de crescimento no período em questão.

Por sua vez, as contribuições distribuíram-se por contribuintes (empresas e outras entidades) e beneficiários (trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes), da forma seguinte:

Quadro XII.18 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos / Origem		1999		2000		2001	
		V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais		1.026.298,6	63,8	1.125.785,6	64,1	1.207.299,8	67,8
Outros beneficiários		472.453,1	29,4	510.424,4	29,1	464.307,8	26,1
Trabalhadores independentes		109.032,1	6,8	119.178,6	6,8	108.851,7	6,1
Totais	**PTE**	**1.607.783,8**	**100,0**	**1.755.388,6**	**100,0**	**1.780.459,3**	**100,0**
	€	**8.019.591,80**		**8.755.841,40**		**8.880.893,55**	

Fonte: Informação do IGFSS

Deve referir-se, em 2001, que o total das contribuições constantes no quadro anterior não corresponde às contribuições imputadas ao regime geral conforme decorre da CEO, pois estas são superiores em cerca de 4,7 milhões de contos, dado o apuramento que serviu de base a esta desagregação ter sido obtido a partir da agregação de dados fornecidos pelos CDSSS e Regiões Autónomas, não tendo sido possível ao IGFSS efectuar a respectiva conciliação.

Com a limitação apontada, a evolução evidenciada ao longo do triénio não foi homogénea no que se refere aos três grupos em presença:

- Os valores totais absolutos demonstraram tendência de subida, em paralelo com as contribuições das entidades patronais, que em 2001 ultrapassaram dois terços das contribuições recebidas;
- Os trabalhadores por conta de outrem (que constituem a maior parte do conjunto "outros beneficiários") evidenciaram uma evolução mista em termos absolutos, embora a sua participação relativa tenha sempre diminuído, mas com ritmo mais acelerado de 2000 para 2001;
- Quanto aos trabalhadores independentes, a evolução no período apresentou um certo paralelismo com a situação anterior, divergindo apenas na medida em que mantiveram a mesma proporção de 1999 para 2000.

Para fazer face às despesas do regime geral, concorrem não só as receitas imputáveis ao próprio regime (2.050,1 milhões de contos), como também as transferências do OE, tendo por objectivo cobrir as despesas com o regime especial dos ferroviários (12,1 milhões de contos), e ainda as verbas oriundas do exterior (27,5 milhões de contos). O quadro seguinte espelha esta situação, bem como o paralelismo observado em relação a 1999 e 2000 e as respectivas aplicações por regimes.

Quadro XII.19 – 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
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**
		€	**7.723.197,10**	**201,254,9**	**28.137,20**	**22.221,40**	**99.310,70**	**14.026,20**	**670.982,90**	**8.759.130,50**
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**
		€	**8.545.460,40**	**224.369,30**	**38.222,90**	**(22.221,40)**	**165.057,20**	**14.175,80**	**553.600,80**	**9.518.665,00**
2001	RG		1.911.224	38.973	12.963	4.557	28.597	3.171	50.625	2.050.110
	OE		12.096							12.099
	Externas		27.463							27.463
	Totais	**PTE**	**1.950.786**	**38.973**	**12.963**	**4.557**	**28.597**	**3.171**	**50.625**	**2.089.671**
		€	**9.730.479,50**	**194.396,50**	**64.659,17**	**22.730,22**	**142.641,23**	**15.816,88**	**252.516,44**	**10.423.235,00**

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

O quadro anterior permite comentar o seguinte:

- Ao longo do período em análise a aplicação de fundos do regime geral, constituído não só por receitas próprias, mas também, como foi observado, por receitas provenientes do OE e do exterior, apresenta uma estrutura similar;
- As receitas do regime geral supriram as despesas inerentes ao próprio regime, mas apoiaram ainda o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE, as despesas consideradas no conjunto "diversos". O movimento financeiro relativo ao RMG é o reflexo do retorno a este "regime" do saldo do ano anterior (4,6 milhões de contos). Deve notar-se que o facto de uma parte das despesas correntes com os RNCE e RESSAA terem sido "cobertas" por transferências de capital afecta a apreciação desta situação, ao comparar-se o ano de 2001 com os anos anteriores (ver ponto 12.3.4.1);
- Numa apreciação genérica, a evolução dos valores transferidos do regime geral denota uma certa irregularidade, verificando-se, no entanto, uma tendência para uma diminuição dos saldos remanescentes neste regime, que não é explicada pelos acréscimos dos apoios aos outros regimes, que foram respectivamente em 1999, 2000 e 2001, de 73,1, 84,1 e 88,3 milhões de contos.

12.3.5.2.3 – Contribuição do OE e sua aplicação por regimes

O apoio financeiro do OE ao sistema de segurança social tem vindo a distribuir-se por diversas vertentes, conforme expresso, relativamente ao triénio 1999/01, no quadro seguinte, com exclusão do "Adicional ao IVA" ou "IVA social" considerado como receita do regime geral.

Quadro XII.20 – Distribuição das Transferências do Estado

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Origens de Fundos		1999		2000		2001	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
OE – Transferências correntes		417.250	95,6	491.000	96,8	502.310	89,4
OE – Transferências de capital		-	-	-	-	43.310	7,7
ME – Componente Educativa		11.413	2,6	12.000	2,4	10.859	1,9
OE – PIDDAC		5.135	1,2	3.665	0,7	5.161	1,0
MES – Subsídios de renda		500	0,1	500	0,1	150	0,0
MTS – DAFSE		190	0,0	98	0,0	61	0,0
MF – Compensação Contratos Trabalho		2.162	0,5	0	0,0	0	0,0
TOTAIS	**PTE**	**436.650**	**100,0**	**507.263**	**100,0**	**561.851**	**100,0**
	€	**2.178.001,00**		**2.530.217,18**		**2.802.500,97**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Os valores envolvidos aumentaram de 436,7 milhões de contos para 561,9 milhões de contos, de 1999 para 2001, distribuindo-se uniformemente ao longo do período, tendo sido aplicados por regimes conforme segue:

Quadro XII.21 – 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
1999	OE - MTS		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
	MES								500	500
	MTS - DAFSE							190		190
	Totais	**PTE**	**14.537**	**112.680**	**125.075**	**146.168**	**37.500**	**190**	**500**	**436.650**
		€	**72.510,20**	**562.045,50**	**623.871,50**	**729.082,90**	**187.049,20**	**947,7**	**2.494,00**	**2.178.001,00**
2000	OE – MTS		12.177	134.753	130.100	151.470	62.500			491.000
	ME					12.000				12.000
	OE – PIDDAC					3.665				3.665
	MES								500	500
	MTS – DAFSE							98		98
	Totais	**PTE**	**12.177**	**134.753**	**130.100**	**167.135**	**62.500**	**98**	**500**	**507.263**
		€	**60.738,60**	**672.145,10**	**648.936,10**	**833.665,90**	**311.748,70**	**488,8**	**2.494,00**	**2.530.217,20**
2001	OE – T. Correntes		12.099	133.216	138.691	173.304	45.000			502.310
	OE – T. Capital			29.500	13.810					43.310
	ME					10.859				10.859
	OE – PIDDAC					5.161				5.161
	MES								150	150
	MTS – DAFSE							61		61
	Totais	**PTE**	**12.099**	**162.716**	**152.501**	**189.324**	**45.000**	**61**	**150**	**561.851**
		€	**60.349,56**	**811.623,99**	**760.671,78**	**944.344,13**	**224.459,05**	**304,27**	**748,20**	**2.802.500,97**

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

As transferências do OE por intermédio do MTS (545,6 milhões de contos em 2001) predominam, sem dúvida, em relação às restantes e, sob o ângulo das respectivas aplicações, prevalecem, por ordem de importância e tendo em atenção os últimos dois anos, a acção social, os regimes não contributivos e equiparados e o RESSAA, que foram, em 2001, respectivamente de 173,3, 162,7 e 152,5 milhões de contos.

No que respeita à acção social há que adicionar as verbas relativas às transferências do Ministério da Educação (10,9 milhões de contos em 2000), destinadas a reembolsos por encargos com a componente educativa do ensino pré-escolar, bem como o OE-PIDDAC, que atingiram em 2001 os 5,2 milhões de contos.

Há ainda a considerar as transferências para o RMG (45,0 milhões de contos) e para o regime especial dos ferroviários (12,1 milhões de contos), inserido no regime geral. A um outro nível devem referir-se

as transferências do MES para subsídios de renda e as verbas oriundas do MTS destinadas a formação profissional, na medida em que têm vindo a decrescer, com relevo para o primeiro caso, dada a sua acentuada descida de 2000 para 2001.

Tendo em atenção os valores anteriores e quanto ao período em referência, o grau de cobertura das despesas com os RNCE, RESSAA e acção social, é o que se apresenta no quadro seguinte:

Regimes	1998	1999	2000	2001(1)	2001(2)
RNCE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	81,9%
RESSAA	82,8%	75,6%	74,3%	79,7%	72,4%
Acção Social	88,3%	87,5%	88,4%	88,3%	

(1) Considerando a transferência de acções da PT (receitas de capital).
(2) Não considerando as acções em referência.

A apresentação de duas alternativas em 2001, tem a ver com a transferência de acções da PT por parte da Direcção-Geral do Tesouro para cobertura de parte das despesas dos RNCE e RESSAA, tendo como destinatário o IGFSS[1] (ver ponto 12.3.4.1).

No que se refere ao cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, há a referir o seguinte:

- Atendendo a que o OE deve financiar a maior parte das despesas com acção social, considera-se que a Lei tem vindo a ser cumprida neste domínio (art.º 55.º, n.º 1, da Lei de Bases)[2];
- Quanto aos RNCE (art.º 54.º, da Lei de Bases), foi sendo cumprida desde 1998 a 2000, mas no que se refere a 2001 a situação merece reserva, na medida em que na parte referente a transferência de capital, ou seja, relativamente às acções da PT, não cumpriu o seu objectivo original, isto é, a cobertura de despesas correntes respeitantes aos regimes em questão efectuadas no ano de 2001, o que conduziu a que, na prática, essas despesas correntes fossem financiadas com receitas do regime geral da SS (ver ponto 12.3.4.1);
- Considerando o RESSAA como um regime não contributivo, o que tem sido aliás o entendimento deste Tribunal, a Lei de bases não tem vindo a ser cumprida, numa proporção maior ou menor em 2001, nos mesmos termos do referido anteriormente quanto à substituição parcial de transferências correntes por transferências de capital.

12.3.5.2.4 – Transferências externas e sua aplicação por despesas imputadas aos regimes

A origem e aplicação das transferências oriundas do exterior no período 1999/01, não considerando a linha de crédito para financiamento intercalar de valores a receber por parte do FSE, apresentam os valores infra:

[1] Títulos transferidos em 2002.
[2] Nos termos do art.º 82.º, n.2 da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, a acção social terá de ser exclusivamente financiada por transferência do Orçamento do Estado a partir de 2002.

Quadro XII.22 – 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
1999	FSE				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**	**147.657**
		€	**10.978,50**	**16.649,90**	**609.730,50**	**19.951,90**	**673.378,90**
2000	FSE				98.772		98.772
	UE-IEFP		150				150
	Totais	**PTE**	**150**		**98.772**		**98.922**
		€	**748,2**		**492.672,60**		**493.420,80**
2001	FSE				90.611		90.611
	FEDER-PIDDAC			882			882
	UE-IEFP		243				243
	CECA		31				31
	ACNUR					7	7
	Totais	**PTE**	**274**	**882**	**90.611**	**7**	**91.774**
		€	**1.366,71**	**4.399,40**	**451.965,76**	**34,92**	**457.766,78**

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

O quadro anterior espelha com clareza a predominância das transferências do FSE (90,6 milhões de contos em 2001), tendo por objectivo o apoio a acções de formação, as quais registaram um decréscimo acentuado de 1999 para 2000, que passou a moderado de 2000 para 2001.

Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram transferidos para o sistema apenas 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ainda ao QCAII, não estando prevista no âmbito do QCAIII qualquer transferência deste tipo.

No que se refere às transferências da CECA, em 2001 foi referenciada a inscrição de um saldo devedor por parte desta instituição internacional, no valor de 479,4 milhares de contos, na conta "Outros devedores", que se comenta no ponto 12.11.1.

12.3.5.2.5 – Aplicação das transferências provenientes da SCML

As transferências provenientes da SCML, por via das receitas com os jogos sociais explorados por esta instituição, têm vindo a assumir uma aplicação especializada no que se refere à acção social, não só

directamente, como também indirectamente, ao proporcionar a cobertura de despesas do conjunto residual "diversos", cujas despesas em grande parte se poderiam englobar na acção social. Note-se que, do lado das receitas, no que se refere a 1999 e 2000, se tem vindo a incluir o FSS, na medida em que a maior parte das respectivas receitas eram provenientes da SCML.

O quadro XII.23 evidencia o esquema distributivo em questão, ao longo do triénio 1999/01:

Quadro XII.23 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

	Aplicação / Origem		AS	DIV	Totais
1999	SCML		13.038	2.619	15.657
	FSS			3.187	3.187
	Totais	**PTE**	**13.038**	**5.806**	**18.844**
		€	**65.033,30**	**28.960,20**	**93.993,50**
2000	SCML		13.017	3.473	16.490
	FSS			1.210	1.210
	Totais	**PTE**	**13.017**	**4.683**	**17.700**
		€	**64.928,50**	**23.358,70**	**88.287,20**
2001	SCML		10.967	1.486	12.453
	Totais	**PTE**	**10.967**	**1.486**	**12.453**
		€	**54.703,17**	**7.412,14**	**62.115,30**

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

Como fonte de financiamento do sistema orientada para a acção social, a SCML viu a sua importância diminuir sensivelmente de 2000 para 2001, facto que se pode associar à deterioração da situação financeira desta instituição. Sobre a SCML deve salientar-se a referência que lhe é feita no ponto 12.11.1.

Ressalta ainda, no que se refere a 2001, a exclusão do FSS, o que se deveu ao facto das contas deste Fundo terem sido omitidas do universo de consolidação (continuando no entanto a subsidiar as IPSS), quando até 2000, apesar de formalmente independentes, consolidaram por via da sua integração no IGFSS (ver ponto 12.2.5).

12.3.5.2.6 – Financiamento da acção social

O esquema de financiamento da acção social no triénio 1999/01 está espelhado no quadro seguinte:

Quadro XII.24 – Financiamento da Acção Social

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Fontes de Financiamento		1999		2000		2001	
		V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%
(1) OE		**146.168**	**87,5**	**167.135**	**88,4**	**189.324**	**88,3**
Transf. Correntes		129.620		151.470		173.304	
Min. Educação		11.413		12.000		10.859	
PIDDAC		5.135		3.665		5.161	
(2) SMCL		**13.038**	**7,8**	**13.017**	**6,9**	**10.967**	**5,1**
Apostas Mútuas		13.038		13.017		10.967	
(3) FEDER		**3.338**	**2,0**	**0**	**0,0**	**882**	**0,4**
PIDDAC		3.338		0		882	
(4) Cobertura de Défice		**4.502**		**9.013**		**13.203**	
Pelo RG		5.641	3,4	7.663	4,1	12.963	6,0
Saldo		(1.139)		1.350		240	
Totais	**PTE (1+2+3+4)**	**167.046**	**100,7**	**189.165**	**95,2**	**214.376**	**99,9**
	€ (1+2+3+4)	**833.221,90**		**943.551,00**		**1.069.302,98**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Em relação ao quadro anterior, pode comentar-se o seguinte:

- A acção social tem registado um défice crescente, pois passou de 4,5 milhões em 1999 para cerca de 13,2 milhões de contos, o qual tem vindo a ser coberto pelas receitas do regime geral, não exactamente, mas com excesso em 1999 (1,1 milhões de contos) e insuficiência nos anos de 2000 e 2001 com, respectivamente, 1,4 milhões de contos e 0,2 milhões de contos, implicando um valor agregado nos três anos de (-) 0,5 milhões de contos;
- Acresce, em 2001, que os valores inscritos na CEO como transferências da SCML não o foram na totalidade, facto que se traduziu na contabilidade patrimonial nas inscrições a débito de "Outros devedores", no valor de 1,2 milhões de contos, conforme ponto 12.11.1;
- O financiamento por via do OE tem sido crescente, com aumentos anuais acima dos 20 milhões de contos, representando em 2001 cerca de 88,3% das despesas com a acção social;
- A proporção das transferências por parte da SCML tem vindo a decrescer, tendo atingido, em 2001, cerca de 11,0 milhões de contos, que representavam 5,1% das despesas totais, quando em 1999 essa proporção era de 7,8%. Esta situação altera-se ao levar em linha de conta que as transferências efectivas, conforme atrás referido, foram inferiores aos valores inscritos na CEO;
- No que se refere às fontes externas, ou seja, o apoio do FEDER, deve salientar-se a sua irregularidade.

12.3.5.2.7 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

Abstraindo das circunstâncias singulares que rodeiam a execução orçamental de 2001, decorrentes da transferência de acções da PT para cobertura das despesas com os RNCE e RESSAA, e tomando como base os valores inscritos nas CSS, verifica-se, no triénio em questão, uma relativa uniformidade em termos de origens e aplicações de fundos, mas com tendência para uma maior concentração em termos de financiamento do sistema nas receitas do regime geral e transferências do OE e correlativa perda de importância das fontes externas e da SCML. Pode observar-se ainda que:

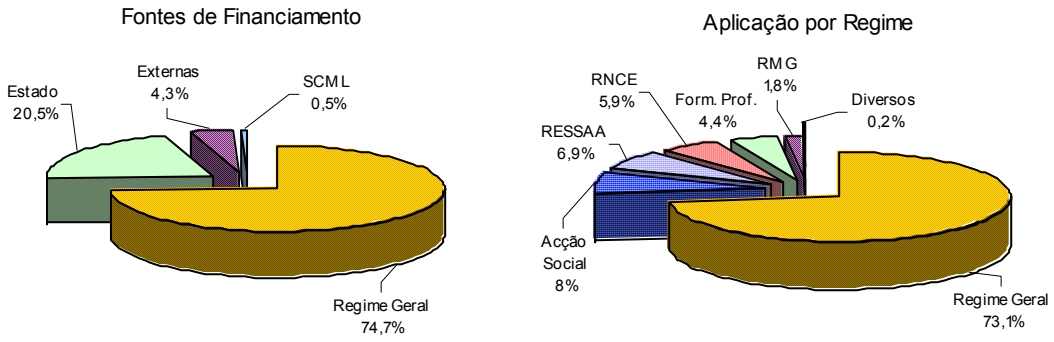
- As receitas do regime geral, com destaque para as contribuições dos beneficiários e entidades empregadoras, adicionadas às transferências provenientes do OE e do exterior, têm vindo a cobrir as despesas inerentes ao mesmo regime, permitindo por outro lado a constituição de saldos anuais, parte dos quais vai complementar as restantes fontes de financiamento do sistema, no que se refere às despesas do RESSAA, da acção social, da formação profissional co-financiada e do conjunto residual "diversos";
- O OE é a única fonte que tem vindo a financiar todos os regimes, suportando a totalidade das despesas inerentes ao RNCE e ao RMG, e tendo uma comparticipação fundamental no que respeita ao RESSAA e acção social.

No que se refere aos montantes inscritos na CSS/01, a proporção das respectivas origens e aplicação de fundos por regimes, pode apresentar-se como segue:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	74,7%
Estado	20,5%
Externas	4,3%
SCML	0,5%

Aplicação por regimes	
Regime Geral	73,1%
Acção social	7,7%
RESSAA	6,9%
RNCE	5,9%
Form. Prof. Co-financiada.	4,4%
RMG	1,8%
Diversos	0,2%

Gráfico XII.4 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 2001



O quadro e gráficos anteriores demonstram a importância dos movimentos financeiros inerentes ao regime geral, assim como o papel desempenhado pelas transferências do OE no apoio aos regimes não contributivos e equiparados, RMG, Acção Social e RESSAA.

12.3.5.2.8 – O tratamento dos "saldos" nas CSS sob o ponto de vista dos regimes

Tendo por base os Relatórios sintéticos que integram as CSS/99 a 2001, apresentam-se os saldos, iniciais e finais em cada ano, bem como as receitas, despesas e transferências dos diversos regimes e situações assimiladas que compõem o universo da Segurança Social, com destaque para as transferências do regime geral para os outros regimes:

Quadro XII.25 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1999/01

Ano de 1999

(em milhares de contos)

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
Form. Prof. Cofin	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
Form. Prof. Cofin	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**

Ano de 2001

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	2.062.481	2.023.595	**138.886**	(88.261)		50.625
Não contributivo		162.716	162.716	**0**			0
RESSAA		152.501	191.474	**(38.973)**		38.973	0
Acção social		201.173	214.376	**(13.202)**		12.963	(239)
RMG	4557	45.000	48.974	**583**		4.557	583
Form. Prof. Cofin.	2.665	117.861	122.228	**(1.702)**		28.693	26.991
Diversos		2.218	4.711	**(2.493)**		3.075	582
TOTAIS	**107.998**	**2.743.952**	**2.768.074**	**147.071**	**(88.261)**	**88.261**	**78.542**

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Do quadro XII.25 podem tirar-se as seguintes ilações:

- Regime geral
  - Sobre a inscrição dos saldos iniciais em 100.000 milhares de contos, em contradição com os saldos de execução dos exercícios precedentes, remete-se para os comentários vertidos no ponto 12.3.3.2.
- Acção social
  - Os saldos finais apurados em 1999 e 2000, não correspondem aos saldos iniciais nos anos seguintes.
- Rendimento Mínimo Garantido
  - Em 2001 foi consumido a maior parte do saldo que vinha do exercício anterior.
- Formação Profissional co-financiada
  - 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;
  - De 2000 para 2001, o critério adoptado foi o mesmo, reflectindo o saldo inicial de 2001 apenas a linha de crédito, sem correspondência com o saldo anterior.
- Diversos
  - A situação apresenta cariz semelhante ao caso anterior.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As CSS são contas consolidadas das diversas instituições que agregam o universo do sector (ver ponto 12.2.5) seguindo o método de consolidação integral, e em obediência, no que se refere a 2001, às regras e procedimentos específicos consagrados no PCISS[1].

12.4.1 – Processo de consolidação

O processo de consolidação, de acordo com a prática que tem sido seguida ao longo dos anos, tem por base as demonstrações financeiras parcelares e engloba um conjunto de análises, ajustamentos e regularizações, em parte vertidos em documentos de suporte, ou sejam verbetes de lançamento, mas também resultando de correcções extra-contabilísticas, facto que tem levado o TC a:

[1] Apesar da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, 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". Nos termos do art.º 5.º do referido Decreto-Lei esta matéria é remetida para legislação a aprovar por Portaria Conjunta dos Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.

- Concluir pela impossibilidade de poder formular um juízo sobre as operações de consolidação;
- Recomendar:
  - A elaboração de um "Manual de Consolidação";
  - Que seja adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidencie o "agregado" das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, tendo por objectivo uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares.

Mais concretamente, o processo de consolidação desenvolve-se em duas fases:

- Na primeira, as contas parcelares são analisadas e conciliadas através de ajustamentos, 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". Estes ajustamentos têm vindo a afectar a transparência do processo, pois não se encontram explicitados em qualquer documento de suporte, isto apesar de os erros e anomalias detectados serem, 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;
- A segunda fase, partindo do "Diário - Razão - Consolidação", inclui um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, com a diferença, em relação aos anteriores, de que estão formalmente concretizados em verbetes de lançamento.

Foram analisadas as demonstrações financeiras das instituições integrantes do universo de consolidação em causa, de forma a explicitar os ajustamentos e regularizações efectuados, bem como dos valores agregados e consolidados em cada um dos estádios das operações em causa.

Nesta matéria, à primeira vista pode parecer, como apreciação genérica no que se refere a 2001, quando em comparação com os exercícios anteriores, que se verificou uma maior proporção de ajustamentos de regularização e consolidação consubstanciados em verbetes de lançamento. Deve referir-se, no entanto, que tal conclusão não se pode retirar, dado que as contas individuais das principais instituições, IGFSS e ISSS, utilizadas pelo IGFSS para consolidar e que serviram de base a esta análise, já terem sido objecto de ajustamentos prévios, tomando como base as demonstrações financeiras presentes ao TC em termos de prestações de contas, facto que justifica reservas sobre as operações de consolidação, dado que **deve haver coincidência entre as contas submetidas ao TC e as contas utilizadas pelo IGFSS para efeitos de consolidação**.

O quadro seguinte exemplifica as divergências em questão no que se refere ao IGFSS[1]:

[1] As divergências encontradas no ISSS estão circunscritas a ajustamentos entre as contas da Situação Líquida.

Quadro XII.26 – IGFSS - Divergências entre as Contas a Consolidar e as Apresentadas ao TC

(em escudos)

Balanço	IGFSS TC	IGFSS para consolidação	Divergências	
			A débito	A crédito
Activo				
Créditos a curto prazo				
2.04 - Devedores e cred. p/ financ. e compartições	93.237.128.304,9	29.845.118.885,9	0,0	63.392.009.419,0
2.39 - Outros devedores	11.839.257.490,9	75.231.266.909,9	63.392.009.419,0	
2.53 - Fundo Esp. de SS Prof da B.dos Casinos	5.398.088.855,2	0,0	0,0	5.398.088.855,2
Subtotais	**110.474.474.651,0**	**105.076.385.795,8**	**63.392.009.419,0**	**68.790.098.274,2**
Passivo e Situação Líquida				
Débitos a Curto Prazo				
2.39 - Outros devedores e credores	28.807.148.144,0	32.136.409.844,4	0,0	3.329.261.700,4
2.43 - Transfer. dotação orçamental-outros sect.	2.266.272.041,4	2.404.029.903,0	2.266.272.041,4	2.404.029.903,0
2.44 - Contribuições e Adicionais cobrados	2.404.029.903,0	0,0	2.404.029.903,0	0,0
2.54 – Despesas com Terceira Idade - PAII	1.062.989.659,0	0,0	1.062.989.659,0	0,0
Subtotais	**34.540.439.747,4**	**34.540.439.747,4**	**5.733.291.603,4**	**5.733.291.603,4**
Situação Líquida				
Reservas				
5.02 – Reservas Especiais	17.604.210.214,8	12.206.121.359,6	5.398.088.855,2	0,0
Subtotais	**17.604.210.214,8**	**12.206.121.359,6**	**5.398.088.855,2**	**0,0**
Resultados				
Resultados Líquidos				
8.01 - Resultados Correntes do exercício	64.457.445.085,8	2.335.128.328.661,6	0,0	2.270.670.883.575,8
8.03 - Compensação financeira	0,0	-2.270.670.883.575,8	2.270.670.883.575,8	0,0
Subtotais	**64.457.445.085,8**	**64.457.445.085,8**	**2.270.670.883.575,8**	**2.270.670.883.575,8**
Passivo e Situação Líquida	**116.602.095.048,0**	**111.204.006.192,8**	**2.281.802.264.034,4**	**2.276.404.175.179,2**

Fonte: IGFSS

(em escudos)

DRL	IGFSS TC	IGFSS para consolidação	Divergências	
			A débito	A crédito
6.02.18 - Projecto Ser Criança	731.861.519,0	0,0	731.861.519,0	0,0
6.23 - Outras despesas e encargos	1.231.012.974,0	2.157.350.340,4	0,0	926.337.366,4
6.25 - Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)	532.813.034,0	0,0	532.813.034,0	0,0
6.25 - Transferências para outros sectores	99.279.112.271,0	100.357.474.553,0	0,0	1.078.362.282,0
6.27 - Encargos com cooperação externa	926.337.366,4	0,0	926.337.366,4	0,0
6.29 - Provisões do exercício	0,0	50.118.509.071,2	0,0	50.118.509.071,2
Custos	**102.701.137.164,4**	**152.633.333.964,6**	**2.191.011.919,4**	**52.123.208.719,6**
7.06 - Transferências	527.939.807.587,8	624.939.807.587,8	0,0	97.000.000.000,0
7.10 - Adicional ao IVA	97.000.000.000,0	0,0	97.000.000.000,0	0,0
Proveitos	**624.939.807.587,8**	**624.939.807.587,8**	**97.000.000.000,0**	**97.000.000.000,0**
Resultados Correntes	2.385.060.525.461,8	2.335.128.328.661,6	49.932.196.800,2	0,0
Resultados	**2.385.060.525.461,8**	**2.335.128.328.661,6**	**49.932.196.800,2**	**0,0**

Fonte: IGFSS

No âmbito do princípio do contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho, inserido do Volume III – Anexos vem alegar o seguinte:

> *"O Tribunal de Contas aponta as divergências entre os mapas remetidos pelas Instituições ao Tribunal de Contas e os mapas para consolidação da CSS, como alterações de compatibilização. Quando na realidade essas divergências, na sua maioria, são motivadas pelo facto de os mapas remetidos ao TC terem uma estrutura diferente, com maior desagregação das contas do que os mapas remetidos ao IGFSS para a consolidação que estão concebidos com uma estrutura mais sintética."*

Deve comentar-se que independentemente da maior ou menor desagregação por contas contabilísticas, as demonstrações financeiras em questão terão que coincidir em determinado grau, seja qual for o nível em que se concretize. Ora, no caso vertente, isso não acontece, pois, continuando a tomar como exemplo as contas do IGFSS, enquanto o total do Activo no Balanço presente ao TC era de 314.374 milhares de contos, o mesmo total no que se refere ao Balanço para consolidação era de 308.976 milhares de contos.

Acrescenta ainda o IGFSS em sede de contraditório:

> *"Assim, os mapas exemplificativos apresentados pelo TC, apresentam a coluna da designação das contas, não coincidente com os mapas a consolidar, por exemplo: incluí a conta designada Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos, conta esta que não consta dos mapas a consolidar, nem em conta individualizada, nem incluída noutra conta, dado que se trata de uma unidade consolidante, fazendo portanto, parte do perímetro de consolidação."*

Sendo os mapas anteriores uma catalogação das divergências encontradas nas demonstrações financeiras originais antes da consolidação, carece de sentido o exemplo apontado, pois antes de consolidar, as contas de terceiros relativas às entidades consolidantes ainda nelas figuram, dado que ainda não foram efectuados os ajustamentos inerentes às operações de consolidação. Parece evidente que a tese que o exemplo em causa procura demonstrar carece de fundamento.

A partir das demonstrações financeiras utilizadas pelo IGFSS, divergentes, como se referiu, em relação às contas apresentadas ao TC tendo em vista a regular prestação de contas, de que são exemplo o IGFSS e ISSS, foram ainda efectuados alguns ajustamentos sem verbete de lançamento até chegar ao atrás referido mapa "Diário - Razão - Consolidação", os quais se congregam no quadro seguinte:

Quadro XII.27 – Ajustamentos Sem Verbete de Lançamento

(em milhares de contos)

RUBRICAS	Primeiro Agregado	Regularizações		Segundo Agregado
		DÉBITOS	CRÉDITOS	
(1) Activo	1.212.928,5		5.200,7	1.207.727,8
(2) Passivo	755.107,4			755.107,4
(3) Situação Líquida:	457.821,1	190.622,8	185.422,1	452.620,4
Reservas	220.587,6			220.587,6
Resultados Transitados	115.298,5			115.298,5
Resultados Líquidos	121.935,0	190.622,8	185.422,1	116.734,3
TOTAIS (1)+(2)+(3)	**0,0**	**190.622,8**	**190.622,8**	**0,0**

Fonte: Demonstrações financeiras das várias instituições e "Diário-Razão-Consolidação".

As regularizações operadas afectaram apenas o activo e os resultados líquidos, podendo subdividir-se como segue:

- Redução do activo e dos resultados líquidos no valor de 5.200,7 milhares de contos, dizendo exclusivamente respeito a um único lançamento referente ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP), por crédito da conta "Contribuições e Adicionais a Depositar" e débito da conta de proveitos relativa a contribuições;
- No que se refere às receitas do IVA, consignadas à Segurança Social, reclassificação da rubrica "Transferências" para uma conta específica designada por "Consignação Adicional ao IVA", a crédito desta última, no valor de 97.000,0 milhares de contos, que teve como objectivo uma maior evidência em termos de fontes de financiamento;
- Débito da conta de custos "Transferência para outros sectores – Capital" no valor de 88.422,2 milhares de contos, por crédito de "Aplicação de resultados", correspondendo às seguintes transferências de capital (ver CSS/01-DRL):

  - INATEL…… 1.374,5
  - Acções de formação profissional com suporte no OSS…… 27.993,4
  - IGFCSS (FEFSS)……...……... 59.054,3

Neste exercício, os movimentos de consolidação justificados por verbetes de lançamento que, tal como se apresentam, não permitem, em casos significativos, formular um juízo sobre a correcção das regularizações que traduzem, estão sintetizados, por grandes massas patrimoniais, no mapa seguinte, o qual evidencia, por outro lado, os valores agregados constantes do "Diário-Razão Consolidação" e os valores apurados nas demonstrações financeiras consolidadas:

Quadro XII.28 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	REGULARIZAÇÕES		VALORES CONSOLIDADOS
		DÉBITOS	CRÉDITOS	
(1) Activo	1.207.727,8	-	150.699,1	1.057.028,7
(2) Passivo	755.107,4	574.507,8	-	180.599,6
(3) Situação Líquida:	452.620,4	0,0		876.429,1
Reservas	220.587,6	13.514,6	695.193,6	902.266,6
Resultados Transitados	115.298,5	115.298,5		0,0
Resultados Líquidos	116.734,3	306.539,5	163.967,7	(25.837,5)
TOTAIS (1)+(2)+(3)	**0,0**	**1.009.860,4**	**1.009.860,4**	**0,0**

Fonte: CSS/01

Abordando de uma forma genérica os movimentos contabilísticos efectuados pode afirmar-se, a exemplo de anos anteriores, que o movimento contabilístico relativamente mais significativo em sede de consolidação é a transferência do saldo da conta 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 2001, foi de cerca de 566,6 milhões de contos.

Face ao que antecede, o Tribunal de Contas não pode deixar de manter as reservas que tem formulado em Pareceres anteriores sobre as operações de consolidação e, bem assim, as recomendações que tem formulado sobre esta matéria.

12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

O quadro XII.29 explicita os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e da Situação Líquida dos Balanços no período 1999/01, conforme segue:

Quadro XII.29 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1999/01

(em milhares de contos)

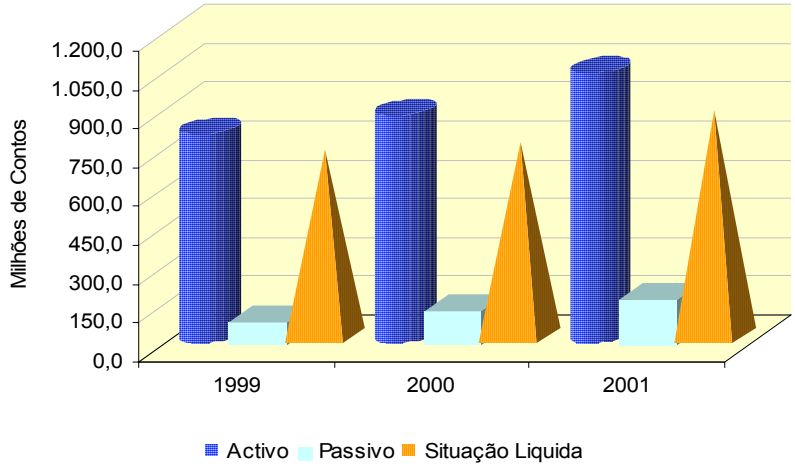
Rubricas	1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Activo	817.184,8	890.893,8	1.057.028,9	73.709,0	9,0	166.135,1	18,6
Passivo	91.410,4	134.326,2	180.599,6	42.915,8	46,9	46.273,4	34,4
Situação Liquida	725.774,4	756.567,6	876.429,3	30.793,2	4,2	119.861,7	15,8

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

[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.

A imagem gráfica que segue reflecte e compara os valores insertos no quadro anterior:

Gráfico XII.5 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1999/01



O **Activo** (líquido) cresceu, em 2001, cerca de 18,6%, conduzindo a uma variação absoluta de 166,1 milhões de contos, valor significativamente superior ao verificado no período antecedente, o qual tinha registado um aumento de 73,7 milhões de contos, correspondentes a um crescimento de 9,0% quando em comparação com 1999.

Verificou-se uma tendência no mesmo sentido no que respeita ao **Passivo**, registando-se um crescimento nas responsabilidades financeiras do sistema, em relação a 2000, de 34,4%, correspondente a um aumento absoluto de 46,3 milhões de contos.

Em contraponto ao aumento verificado no Activo no período em análise, a **Situação Líquida** registou um aumento em termos absolutos de cerca de 119,9 milhões de contos, representando, relativamente a 2000, uma variação positiva de 15,8%, aumento este muito superior ao verificado no exercício anterior, 4,2%.

Como vem sendo referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em conta que, decorrente da aplicação das normas contabilísticas adoptadas pelo sistema, os Balanços consolidados da Segurança Social encontram-se empolados no Activo (contribuições em dívida) e na Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável incluída na rubrica "IGF C/Contribuintes e Adicionais" (saldo transferido para a RGS aquando da consolidação), circunstância que tem sucessivamente vindo a afectar a transparência das demonstrações financeiras.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS alegou pelo ofício n.º 11.153, de 12 de Junho de 2003, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

> *"De acordo com os princípios enunciados no PCISS, não se encontra prevista a constituição de provisões para contribuintes que se apresentem de cobrança duvidosa. Esta correcção do activo virá efectuar-se a partir de 2002, com a aplicação dos princípios contabilisticos adoptados pelo POCISSS, nomeadamente, os princípios da especialização do exercício e da prudência no sentido de dar "uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental"".*

Deve comentar-se que, independentemente dos princípios contabilísticos que possam ser invocados, implicando ou não a constituição de provisões, o referido empolamento é um facto inquestionável.

12.4.2.1 – Composição do Activo

O quadro XII.30 desagrega o Activo, com referência ao ano de 2001, por grupos patrimoniais:

Quadro XII.30 – Principais Rubricas do Activo

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Grupos patrimoniais		Activo Bruto	Provisões	Amortizações	Activo Líquido	%
Disponibilidades		202.509,1			202.509,1	19,2
Créditos a curto prazo		749.973,3	136,2		749.837,1	70,9
Existências		17,1			17,1	0,0
Créditos a médio e longo prazo		81,0			81,0	0,0
Imobilizações financeiras		42.678,2	70,4		42.607,8	4,0
Imobilizações corpóreas		89.698,2		35.960,7	53.737,5	5,1
Imobilizações incorpóreas		133,8		77,0	56,8	0,0
Imobilizações em curso		5.437,1			5.437,1	0,5
Custos antecipados		2.745,3			2.745,3	0,3
Totais	**PTE**	**1.093.273,1**	**206,6**	**36.037,7**	**1.057.028,8**	**100,0**
	€	**5.453.223,4**	**1.030,3**	**179.755,4**	**5.272.437,7**	

Fonte: CSS/01

Tendo em atenção os dados evidenciados no quadro anterior, em comparação com as CSS de anos anteriores, constata-se que a estrutura do Activo não sofreu alterações sensíveis ao longo dos últimos anos.

Assim, os créditos de curto prazo constituem o seu elemento mais importante, tanto em 2001 como em anos anteriores, com especial destaque para os contribuintes devedores, representando, em termos absolutos, 749,8 milhões de contos, ou seja 70,9% do Activo líquido, cujo total se cifrava em 1.057,0 milhões de contos.

Por seu lado, as disponibilidades e o imobilizado (líquido de amortizações) representaram, no exercício em análise, respectivamente 202,5 milhões de contos (cerca de 19,2 % do Activo líquido) e 101,9 milhões de contos (9,6 %), enquanto as restantes componentes, no seu conjunto, totalizaram apenas cerca de 2,8 milhões de contos, com relevância para os custos antecipados.

O quadro XII.31 reflecte o desenvolvimento dos grupos patrimoniais que integram o Activo (líquido) no período 1999 a 2001:

Quadro XII.31 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1999/01

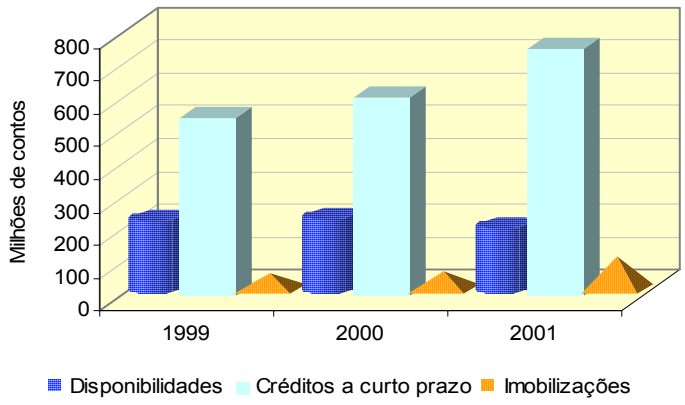
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais		1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
					V. Absoluta	%	V. Absoluta	%
Disponibilidades		225.434,5	228.715,9	202.509,1	3.281,4	1,5	(26.206,8)	(11,5)
Créditos a curto prazo		540.569,5	604.580,3	749.837,1	64.010,8	11,8	145.256,8	24,0
Existências		170,5	116,4	17,1	(54,1)	(31,7)	(99,3)	(85,3)
Créditos a médio e longo prazos		128,8	127,4	81,0	(1,4)	(1,1)	(46,4)	(36,4)
Imobilizações financeiras		3.507,9	5.208,9	42.607,8	1.701,0	48,5	37.398,9	718,0
Imobilizações corpóreas		41.571,7	45.612,3	53.737,5	4.040,6	9,7	8.125,2	17,8
Imobilizações incorpóreas		0,5	72,7	56,8	72,2	14.440,0	(15,9)	(21,9)
Imobilizações em curso		3.593,6	4.961,4	5.437,1	1.367,8	38,1	475,7	9,6
Custos antecipados		2.207,8	1.498,5	2.745,3	(709,3)	(32,1)	1.246,8	83,2
Total	**PTE**	**817.184,8**	**890.893,8**	**1.057.028,8**	**73.709,0**	**9,0**	**166.135,0**	**18,6**
	€	**4.076.100,60**	**4.443.759,50**	**5.272.437,71**	**367.658,90**		**828.677,89**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

O gráfico seguinte espelha a evolução dos grupos patrimoniais créditos a curto prazo, disponibilidades e o conjunto de componentes que integram as imobilizações, ocorrida no triénio 1999/01:

Gráfico XII.6 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1999/01



O incremento acentuado da rubrica créditos a curto prazo foi o principal factor do significativo aumento verificado no Activo (líquido), em 2001, tendo esta componente crescido, em valores absolutos, 145,3 milhões de contos (24,0% contra 11,8 % em 2000), seguindo-se as rubricas imobilizações financeiras (37,4 milhões de contos) e imobilizações corpóreas (8,1 milhões de contos). Cresceram ainda os custos antecipados (1,2 milhões de contos) e o imobilizado em curso (0,5 milhões de contos).

Em termos relativos, cumpre destacar a evolução das imobilizações financeiras (mais 718,0%), facto que se deve à entrada no património do sistema de acções da Portugal Telecom (ver ponto 12.3.4.1).

Tendo os grupos patrimoniais remanescentes uma evolução negativa, apenas merece destaque a desaceleração das disponibilidades, com um decréscimo de 26,2 milhões de contos, que representou uma quebra de 11,5 %.

12.4.2.2 – Composição do Passivo

Não tendo os proveitos antecipados expressão significativa, o Passivo reduz-se praticamente aos débitos de curto prazo. O quadro XII.32 incluindo os primeiros, desagrega as dívidas consideradas como de curto prazo pelas suas principais rubricas:

Quadro XII.32 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Cred. P/financ – Org. estrangeiros		10.675,3	38.081,7	49.527,4	27.406,4	256,7	11.445,7	30,1
Cred. p/ financ. e compartic. - Outros		2.956,0	11.266,1	44.831,1	8.310,1	281,1	33.565,0	297,9
Outros credores		13.530,2	8.196,5	35.581,8	(5.333,7)	(39,4)	27.385,3	334,1
Contribuintes-Saldos Credores		16.167,9	18.360,5	21.090,4	2.192,6	13,6	2.729,9	14,9
Prestações em prescrição		5.819,3	6.804,9	7.675,5	985,6	16,9	870,6	12,8
Cred. p/ reemb. prest. p/ aplic. Reg. Com.e Outros		3.556,0	6.859,0	6.221,4	3.303,0	92,9	(637,6)	(9,3)
Prestações Sociais a Pagar		12.887,3	14.407,0	3.524,0	1.519,7	11,8	(10.883,0)	(75,5)
Fornecedores		5.072,0	3.924,0	3.429,5	(1.148,0)	(22,6)	(494,5)	(12,6)
Sector Público Estatal		2.432,0	2.943,0	3.219,2	511,0	21,0	276,2	9,4
Trans.-Dot. orç. - Outros sectores		7.308,0	4.107,0	2.404,0	(3.201,0)	(43,8)	(1.703,0)	(41,5)
Trans.-Dot. orç. - Out. sect.- Acções de Form. Profi.		769,7	9.607,5	0,0	8.837,8	1.148,2	(9.607,5)	(100,0)
Investimentos a pagar - PIDDAC		9.164,1	8.968,2	1.810,0	(195,9)	(2,1)	(7.158,2)	(79,8)
Prov. antecipados –Rec antecipadas		159,3	308,7	267,7	149,4	93,8	(41,0)	(13,3)
Outros		912,9	491,9	1.017,6	(421,0)	(46,1)	525,7	106,9
Totais	**PTE**	**91.410,0**	**134.326,0**	**180.599,6**	**42.916,0**	**46,9**	**46.273,6**	**34,4**
	€	**455.951,16**	**670.015,26**	**900.827,01**	**214.064,1**		**230.811,7**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

A tendência de crescimento do Passivo, denotada em 2000, manteve-se de 2000 para 2001, como se evidencia no quadro anterior (mais 46,3 milhões de contos e 34,4%), verificando-se, no entanto, uma evolução divergente quando se analisam as contas individualmente.

As contas que mais contribuíram para o aumento das responsabilidades do sistema foram:

- "*Credores p/financiamentos e comparticipações – Organismos estrangeiros*", que diz respeito a transferências de origem externa que ainda se encontravam por utilizar no final dos

exercícios; registou um acréscimo de cerca de 11,5 milhões de contos, sendo a rubrica de valor mais elevado tanto em 2000 como em 2001;

- "*Credores p/ financiamento e comparticipações – Outros*", componente que diz igualmente respeito a saldos ainda não utilizados, ligados fundamentalmente a projectos de natureza social, cresceu sensivelmente ao mesmo ritmo do período anterior, ou seja, 297,9%, mais 33,6 milhões de contos em termos absolutos;

- "*Outros credores*" apresentou um acréscimo de cerca de 27,4 milhões de contos, relativamente a 2000, essencialmente por inclusão dos saldos de linhas de crédito (ver ponto 12.7.3.1) contraídas para fazer face a despesas com projectos de formação profissional co-financiados pelo FSE, mas cujos valores ainda não tinham sido objecto de transferência por parte deste;

  Reiterando o que foi referido no Parecer anterior, existindo no PCISS a conta "2.17.19 – Outros empréstimos obtidos" afigura-se como mais correcto que este saldo fosse relevado nesta conta e não em "Outros credores";

- "*Contribuintes saldos credores*", rubrica com uma tendência de crescimento idêntica à do ano anterior, cresceu, em 2001, 14,9%, ou seja mais 2,7 milhões de contos;

- "*Prestações em prescrição*" cresceu 12,8%, relativamente às responsabilidades financeiras relevadas no período anterior. Esta conta regista o valor das prestações que aguardam os prazos legais para prescrição.

Como já foi referido anteriormente, em oposição às rubricas anteriores, outras componentes do Passivo não contribuíram para o aumento deste, conforme segue:

- "*Prestações sociais a pagar*", cujo saldo representa as prestações sociais processadas e não pagas no final do ano, registou um decréscimo de 2000 para 2001 de cerca de 10,9 milhões de contos, situando-se a um nível sem paralelo em anos anteriores, ou seja, de apenas 3,5 milhões de contos. Questionado o IGFSS, esta situação foi explicada pelo facto de reflectir *"...o empenho das instituições da Segurança Social em encurtar o prazo que medeia entre o processamento e o pagamento da prestação social.*";

- "*Transferências – Dotação orçamental – Outros Sectores – para financiamento de despesas de capital – Acções de formação Profissional*", rubrica que 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, a qual, no final de 2001, tinha saldo nulo, tendo portanto decrescido no mesmo ano cerca de 9,6 milhões de contos;

- "*Investimentos a pagar – PIDDAC*", que regista os valores de investimentos inscritos no PIDDAC processados e não liquidados, em cujo saldo se verificou uma quebra de (-)79,8%, ou seja cerca de 7,2 milhões de contos, relativamente à responsabilidade registada no ano anterior, apresentando uma situação semelhante à rubrica "Prestações sociais a pagar";

- "*Transferências – Dotação orçamental – Outros Sectores*", que engloba os valores processados no exercício e que se encontram por pagar no final do mesmo, relativamente ao financiamento de despesas correntes e de capital (PIDDAC) relativamente a instituições não integradas no sector da segurança social (por exemplo INATEL); em paralelo com o verificado em 2000, esta conta sofreu, em 2001, um decréscimo relativo de 41,5%, que correspondeu a uma diminuição absoluta das responsabilidades do sistema de 1,7 milhões de contos;

- As rubricas "*Credores por reembolsos de prestações por aplicação dos regulamentos comunitários e outros", "Proveitos antecipados – Receitas antecipadas*", e "*Fornecedores*"

decresceram, em termos absolutos, respectivamente 638,0 milhares de contos, 494,0 milhares de contos e 40,7 milhares de contos, representando um decréscimo relativo, respectivamente, de cerca 9,3%, 12,6% 13,2%, relativamente às responsabilidades relevadas no exercício anterior.

12.4.2.3 – Composição da Situação Líquida

O quadro XII.33 apresenta a distribuição e evolução da Situação Líquida no período de 1999/01, tendo presente as rubricas referentes a reservas e resultados líquidos:

Quadro XII.33 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1999/01

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas		1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Reservas		684.950,2	744.815,5	902.266,6	59.865,3	8,7	157.451,1	21,1
Reserva geral do sistema		628.708,4	686.047,1	842.786,7	57.338,7	9,1	156.739,6	22,8
Reservas especiais		27.529,0	30.130,0	30.841,5	2.601,0	9,4	711,5	2,4
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	28.386,4	28.386,4	(74,4)	(0,3)	0,0	0,0
Resultados líquidos		40.824,1	11.752,1	(25.837,4)	(29.072,0)	(71,2)	(37.589,5)	(319,9)
Resultados correntes do exercício		138.328,2	108.722,6	(27.937,0)	(29.605,6)	(21,4)	(136.659,6)	(125,7)
Resultados extraordinários do exerc.		1.772,2	2.562,9	1.244,8	790,7	44,6	(1.318,1)	(51,4)
Resultados do exercício anterior		(99.276,3)	(99.533,4)	854,8	(257,1)	0,3	100.388,2	(100,9)
Totais	**PTE**	**725.774,3**	**756.567,6**	**876.429,2**	**30.793,3**	**4,2**	**119.861,6**	**15,8**
	€	**3.620.146,9**	**3.773.743,3**	**4.371.610,7**	**153.596,4**		**597.867,4**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

No seguimento do verificado anteriormente, a Situação Líquida registou, no período em análise, um aumento muito significativo, tendo crescido cerca de 119,9 milhões de contos em 2001, quando em 2000 tinha aumentado apenas 30,8 milhões de contos. Esta evolução resultou essencialmente do reforço da "Reserva Geral do Sistema" em 156,7 milhões de contos, e do aumento dos "Resultados do Exercício Anterior" em cerca de 100,4 milhões de contos. Em sentido inverso variaram os "Resultados Correntes do Exercício", (-)136,6 milhões de contos, e os "Resultados Extraordinários do Exercício", com (-)1,3 milhões de contos.

Deve recordar-se que, conforme tem vindo a ser defendido em sucessivos Pareceres, 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 adoptados (ver ponto 12.4.9, específico sobre a DRL).

12.4.3 – Disponibilidades

O quadro XII.34, evidencia a evolução das principais rubricas das disponibilidades no período de 1999 a 2001:

Quadro XII.34 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Caixa		157,5	250,3	161,2	92,8	58,9	(89,1)	(35,6)
Depósitos à ordem		43.392,7	21.118,9	68.727,2	(22.273,8)	(51,3)	47.608,3	225,4
Depósitos a prazo		64.792,6	114.570,3	98.756,0	49.777,7	76,8	(15.814,3)	(13,8)
Títulos negociáveis		115.785,5	91.683,0	34.076,6	(24.102,5)	(20,8)	(57.606,4)	(62,8)
Contribuições e adicionais		1.306,2	1.093,5	788,1	(212,7)	(16,3)	(305,4)	(27,9)
Totais	**PTE**	**225.434,5**	**228.716,0**	**202.509,1**	**3.281,5**	**1,5**	**(26.206,9)**	**(11,5)**
	€	**1.124.462,5**	**1.140.830,6**	**1.010.111,4**	**16.368,1**		**(130.719,2)**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Assim, o quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- O conjunto das disponibilidades registou, em 2001, uma quebra de aproximadamente 26,2 milhões de contos, correspondendo a uma variação relativa de (-) 11,5%, quando no período imediatamente antecedente tinha crescido 1,5%;
- Para a situação anterior concorreram essencialmente a diminuição de "Títulos negociáveis" (-)57,6 milhões de contos, e de "Depósitos a prazo" (-)15,8 milhões de contos, não tendo sido suficientes para contrariar a evolução positiva verificada na rubrica "Depósitos à ordem", a qual, em 2001, aumentou em 47,6 milhões;
- Apesar da reduzida expressão da conta "Caixa" no conjunto das disponibilidades, deve registar-se, de 2000 para 2001, a sua variação relativa de (-) 35,6%, quedando-se a um nível semelhante a 1999.

Considerando a distribuição das disponibilidades financeiras por instituição detentora em 2001, apresenta-se o quadro seguinte:

Quadro XII.35 – 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
IGFSS		87,4	22.864,9	94.752,0	34.002,0		**151.706,3**
ISSS		38,8	30.633,7			788,1	**31.460,6**
RAM		18,5	8.793,3				**8.811,8**
RAA		10,7	3.740,6				**3.751,3**
DRISS		0,0	1.468,7				**1.468,7**
CNPRP		0,0	515,0				**515,0**
IDS		3,3	482,3				**485,6**
IIES		0,5	78,3				**78,8**
FGS		0,0	63,9				**63,9**
Outras		2,0	86,5	4.004,0	74,6		**4.167,1**
Totais	**PTE**	**161,2**	**68.727,2**	**98.756,0**	**34.076,6**	**788,1**	**202.509,1**
	€	**804,3**	**342.809,9**	**492.592,7**	**169.973,5**	**3.930,5**	**1.010.110,6**
	%	**0,1**	**33,9**	**48,8**	**16,8**	**0,4**	**100,0**

Fonte: IGFSS

Conforme se evidencia no quadro anterior o IGFSS, dadas as suas competências na gestão e provimento financeiro do sistema, continuou a ser o principal detentor dos activos considerados como disponibilidades financeiras, isto é com 74,9%, apesar desta proporção ser inferior à dos anos transactos, nos quais se situou nos 89,0% e 88,6%. Em termos de contas contabilísticas, no que se refere a "Depósitos a prazo" e "Títulos negociáveis" as restantes instituições praticamente não têm expressão. Por sua vez, o ISSS é o único que apresenta saldos na conta "Contribuições e adicionais a depositar".

Assim, no final do exercício em análise destacavam-se, por ordem de predominância, os "Depósitos a prazo" no montante de 98,8 milhões de contos, isto é 48,8%, seguindo-se os "Depósitos à ordem" no valor de 68,7 milhões de contos, ou seja, 19,6%; a conta "Títulos negociáveis" cifrou-se nos 34,1 milhares de contos.

Não está esclarecido o reflexo nas contas do IGFSS de um depósito a prazo constituído em 23/10/2000, no montante de 112.000 contos, para prestação de uma garantia ao Montepio Geral, como salvaguarda do pagamento de uma dívida da Indústria SOEMES a essa instituição bancária, conforme releva de contrato estabelecido em 24/10/2000, garantia que foi accionada em 25/04/2002, pois, apesar de o IGFSS ter informado que o referido depósito se encontra relevado nas contas desse instituto, esta asserção não se ajusta ao facto dos saldos anuais de 2000 e 2001 no IGFSS, da conta em questão, serem inferiores ao valor acima referido.

Por outro lado, esta operação, que se traduz num **ónus de assunção de responsabilidades não reflectido nas demonstrações financeiras do sistema** e teve como motor o Ministério da Economia, apresenta contornos singulares carecidos de base legal, tendo como resultado concreto até ao presente

o desembolso efectivo por parte do sistema do valor de 112.000 contos, apesar do compromisso assumido pelo referido Ministério, conforme se transcreve[1]:

> *"... Face às alterações que se pretendem introduzir na operação relativa à empresa citada em epígrafe, vimos reafirmar o compromisso expresso no n.º 9 da carta de 4 de Agosto p.p. subscrita pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Economia nos termos do qual o Ministério da Economia encontrará forma legal para assegurar que o depósito efectuado pelo IGFSS para garantir o empréstimo pelo Montepio Geral não seja afectado, comprometendo-se a Segurança Social a manter o referido depósito até à completa resolução do empréstimo."*

Face às circunstâncias, este assunto deverá ser retomado em sede do próximo Parecer.

A rubrica "Caixa" atingiu no conjunto os 161,2 milhares de contos, estando os principais saldos no IGFSS, ISSS e Regiões Autónomas, como aliás acontece com os depósitos a prazo, com a diferença de o ISSS ser o mais destacado.

A conta "Títulos negociáveis" com um total de cerca de 34,1 milhões de contos, representando, em 2001, 16,8% das disponibilidades financeiras consideradas como de curto prazo dos sistema, distribuía-se no triénio 1999/01 da seguinte forma, no que respeita ao IGFSS:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Aplicações		1999	2000	2001
Obrigações do Tesouro		86.811,3	82.718,4	33.052,0
Certificados de Depósito		19.650,0	8.890,0	950,0
Outros Títulos		9.250,0	0,0	0,0
Total	**PTE**	**115.711,30**	**91.608,40**	**34.002,0**
	€	**577.165,50**	**456.940,80**	**169.601,26**

Fonte: IGFSS

12.4.4 – Créditos a curto prazo

Representando esta componente a maior parcela do Activo (líquido), em 2001, sofreu um incremento muito significativo representando neste ano 70,9% (749,8 milhões de contos), quando em 2000 se tinha situado nos 67,9%, registando, assim, um crescimento em termos absolutos de 145,3 milhões de contos.

O quadro que segue apresenta a evolução desta rubrica, quando em comparação com o Activo bruto:

[1] Conforme ofício n.º 2852, de 20 de Outubro de 2000, do Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas do Comércio e Serviços.

(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do Activo bruto	%
2001	749.837,1 / 1.093.273,1	68,6
2000	604.580,3 / 921.432,2	65,6
1999	540.569,5 / 843.298,6	64,1

Como se pode observar no período 1999/01, os créditos de curto prazo, quando comparados com o Activo bruto total, sofreram um incremento relativo de 64,1% em 1999, para 68,6% em 2001, denotando-se, no entanto, um aumento mais acentuado das dívidas ao sistema no período de 2000/01.

Este coeficiente não difere de forma sensível se os créditos de curto prazo forem cotejados com o activo líquido, dada a pouca expressão das amortizações e provisões acumuladas.

O quadro XII.36 discrimina os valores relativos aos créditos de curto prazo respeitantes a dívidas de contribuintes e devedores de outra natureza, no triénio 1999/01:

Quadro XII.36 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e Relativos a Outros Devedores

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Dívidas		1999	2000	2001	Δ% 1999/00	Δ% 2000/01
Contribuintes		442.811,6	458.888,8	569.312,7	3,6	24,1
Devedores		97.757,9	145.691,5	180.524,4	49,0	23,9
Totais	**PTE**	**540.569,5**	**604.580,3**	**749.837,1**	**11,8**	**24,0**
	€	**2.696.349,3**	**3.015.633,8**	**3.740.171,9**		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Os valores apurados asseveram um crescimento continuado das dívidas ao sistema, quer sejam de contribuintes quer sejam outras, verificando-se, em 2001, um crescimento relativo da dívida de contribuintes de 24,1%, quando, em 2000, esta parcela apenas tinha crescido 3,6%, enquanto que nas outras dívidas foi de 23,9%, inferior ao período imediatamente antecedente (49,0%).

Como vem sendo habitual, estes temas serão desenvolvidos em capítulos autónomos (vide pontos 12.9, 12.10 e 12.11).

12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

Conforme se evidencia no quadro seguinte, este conjunto de rubricas, cujo principal detentor é o IGFSS, tem vindo a sofrer um decrescimento continuado, diminuindo, no seu conjunto, em 2001 (-) 36,4%, quando no período transacto tinha diminuído (-)1,1%.

Quadro XII.37 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1999/01

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas		1999	2000	2001	Δ% 1999/00	Δ% 2000/01
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092		5,1	3,7	1,0	(27,5)	(73,0)
Outros empréstimos concedidos		123,7	123,7	80,0	0,0	(35,3)
Totais	**PTE**	**128,8**	**127,4**	**81,0**	**(1,1)**	**(36,4)**
	€	**642,5**	**635,5**	**403,9**		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Sobre este conjunto pode referir-se o seguinte:

- Os saldos relativos aos "Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092", cuja tendência natural é no sentido da sua extinção, registaram uma forte diminuição no período em análise, pois em 2001 decresceram 73,0%, quando no período anterior tinham diminuído 27,5%;
- A rubrica "Outros empréstimos concedidos" sofreu um decréscimo em 2001 de 35,3%, devendo notar-se que o seu saldo diz respeito apenas a um empréstimo concedido, no ano de 1997, à Fundação Abreu Callado[1] no montante de 80,0 mil contos, em relação ao qual vão sendo debitados juros, que não têm sido pagos e, portanto, vão acumulando na conta "Devedores por rendimentos e amortizações". Por outro lado, subsiste ainda uma outra dívida desta Fundação, sob a forma de subsídio reembolsável e no mesmo valor (80,0 mil contos), atribuído em 1995 e inscrito na rubrica "Outros Devedores" (ver ponto 12.11.1).

12.4.6 – Imobilizações financeiras

O quadro XII.38 permite observar no triénio 1999/01, a evolução e comparação dos valores das rubricas que compõem o conjunto das Imobilizações Financeiras:

[1] Entretanto, em Fevereiro de 2002, foi constituído um "Acordo de Regularização e de Constituição de Penhor" entre a Fundação Abreu Callado, o IGFSS e o Crédito Predial Português, o qual previa, entre outros aspectos, a constituição pelo IGFSS, a favor da mesma Fundação, de um penhor sobre uma conta de depósitos a prazo de 1.4000.000 euros.

Quadro XII.38 – Evolução das Imobilizações Financeiras no Período 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1999	2000	2001	Δ%	
					1999/00	2000/01
Participações de Capital		0	0	15,0	-	100,0
Obrigações e Outros Títulos		3.570,6	5.271,6	42.662,2	47,6	709,3
Outras Imobilizações		7,7	7,7	1,0	0,0	(87,0)
Totais	**PTE**	**3.578,3**	**5.279,3**	**42.678,2**	**47,5**	**708,4**
	€	**17.848,5**	**26.333,0**	**212.878,1**		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Como se pode constatar, em 2000 registou-se um acréscimo significativo neste conjunto de valores patrimoniais, o que se explica como segue:

- A inscrição na rubrica "Participações de capital" do valor de 15,0 milhares de contos, incorporado na conta consolidada em 2001 por força da inclusão, em 2001, do IDS no universo de consolidação, diz respeito à participação do mesmo instituto na Fundação do Gil[1], pessoa colectiva de direito privado com fins de utilidade pública na área da acção social, tendo como principal população alvo crianças em risco, constituída em 2 de Dezembro de 1999;
- O aumento de valor da conta "Obrigações e outros Títulos", o qual diz exclusivamente respeito ao IGFSS, é explicado por aquisições de acções efectuadas por esta instituição, com destaque para as acções da Portugal Telecom (ver ponto 12.3.4.1), sendo as restantes operações descritas em seguida;
- Quanto à componente "Outras Imobilizações", que se vinha mantendo constante, registou um decréscimo de cerca de 6,7 milhares de contos, correspondente ao pagamento da responsabilidade financeira da ex-Companhia das Águas de Lisboa, actual Companhia das Águas Livres, para com a Caixa de Previdência dos Trabalhadores da EPAL, constituída no momento da constituição desta última. O saldo que permanece (1,0 milhares de contos) diz respeito à participação no capital inicial da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto por parte do ex-CRSS do Porto.

Do exposto e no que se refere à participação em fundações por parte das instituições do sistema, apesar da sua reduzida relevância financeira, é de salientar não se ter seguido um critério uniforme quanto à rubrica contabilística em que são registadas, podendo ainda questionar-se a sua consideração como imobilização financeira tendo em vista a natureza jurídica de uma Fundação, pois as dotações iniciais às mesmas têm natureza de uma liberalidade e, por isso, representam subsídios que como tal devem ser contabilizados.

Na sequência do exposto cumpre desagregar a evolução da rubrica "Obrigações e outros títulos no período de 1999/01, conforme quadro que se segue:

[1] Esta Fundação é participada pela Parque Expo 98, SA e pelo Ministério da Segurança Social e Trabalho, através do IDS, tendo como fundo inicial próprio 100 milhões de contos, distribuídos pela Parque Expo 98, SA em 85 milhões de contos, e pela referida participação do IDS.

Quadro XII.39 – Variação da carteira de títulos de 1999 a 2001

(em contos)

Obrigações e outros Títulos	1999		2000		2001		Δ %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1999/00	2000/01
Títulos do Estado	118.424	3,3	112.520	2,1	50.688	0,1	(5,0)	(55,0)
Obrigações de empresas sem garantia do Estado	45.832	1,3	45.832	0,9	45.832	0,1	0,0	0,0
Acções	1.319.903	37,0	2.955.541	56,1	40.332.500	94,5	123,9	1.264,6
Títulos de participação	899.155	25,2	899.155	17,1	899.155	2,1	0,0	0,0
Aplicações financeiras	1.187.301	33,3	1.258.539	23,9	1.334.052	3,1	6,0	6,0
Totais	**3.570.615**	**100,0**	**5.271.587**	**100,0**	**42.662.227**	**100,0**	**47,6**	**709,3**

Fonte: IGFSS

Independentemente do decréscimo em 55% dos títulos do Estado, deve reafirmar-se, como facto significativo, a entrada no sistema de acções, registadas pelo valor contabilístico de cerca de 37,5 milhões de contos, correspondentes às seguintes empresas:

Quadro XII.40 – Aquisição de Acções em 2001

(em escudos)

Empresas	N.º de Títulos	Valor	
		Unitário	Total
Portugal Telecom	21.267.542	1.754,00	37.303.268.668
DILOP, SA	128.190	1.000,00	128.190.000
IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA	34.636	2.487,98	86.173.731
Totais			**37.517.632.399**

Fonte: IGFSS

Sobre os valores inseridos no quadro anterior, independentemente do referido no ponto 12.3.4.1 sobre a Portugal Telecom, cumpre dizer o seguinte sobre as restantes participações:

- As acções, designadas genericamente por "DILOP SA", resultam de um contrato de dação em pagamento, no qual, não uma, mas diversas empresas devedoras, integradas em grupo empresarial, entregaram acções representativas de participações sociais detidas por este para regularização de dívidas à segurança social, ao abrigo de Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais de 17/05/99, cujo contrato só foi celebrado a 23/02/2001. Simultaneamente, foi rubricado um Contrato-Promessa de Compra e Venda, no qual o IGFSS se compromete a vender à DILOP – Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA, no prazo de quatro anos (2005), as mesmas acções, não as alienando entretanto, conforme previsto nos números 2 e 4 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. O contrato prevê algumas garantias complementares, bem como o pagamento de juros ao IGFSS.
- Estes títulos representam a participação do IGFSS no aumento de capital da sociedade IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA.

12.4.7 – Outras Imobilizações

O quadro XII.41 evidencia, de acordo com o Balanço de 2001, as restantes rubricas do activo imobilizado, a saber:

Quadro XII.41 – Outras Imobilizações

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS		Activo Bruto	%	Amortizações Reintegrações	Activo Líquido
Imobilizações corpóreas		**89.698,2**	**91,5**	**35.960,7**	**53.737,5**
Terrenos e recursos naturais		865,9	0,9	0,0	865,9
Edifícios e outras construções		34.971,9	35,7	3.231,3	31.740,6
Material de Transporte		2.619,7	2,7	2.105,9	513,8
Equipamento adm. soc. mob. diverso		50.876,8	51,9	30.475,7	20.401,1
Outras imobilizações corpóreas		363,9	0,4	147,8	216,1
Imobilizações incorpóreas		**133,8**	**0,1**	**77,0**	**56,8**
Imobilizações em curso		**5.437,1**	**5,5**	**0,0**	**5.437,1**
Obras em curso		5.236,5	5,3	0,0	5.236,5
Imobilizações, c/adiantamentos		200,6	0,2	0,0	200,6
Custos antecipados		**2.745,2**	**2,8**	**0,0**	**2.745,2**
Despesas antecipadas		5,1	0,0	0,0	5,1
Custos plurienais		2.740,1	2,8	0,0	2.740,1
TOTAIS	**PTE**	**98.014,3**	**100,0**	**36.037,7**	**61.976,6**
	€	**488.893,8**		**180.785,6**	**308.108,2**

Fonte: CSS/01

O valor correspondente aos **equipamentos administrativos** representou, em anos anteriores e também em 2001, a percentagem mais significativa (51,9%) do imobilizado bruto constante do quadro anterior, correspondendo, em termos absolutos, a cerca de 50,9 milhões de contos, num total de cerca de 98,0 milhões de contos.

Conforme referido no ponto 12.1, o TC efectuou uma auditoria sobre o "Sistema de Controlo Interno da Execução Orçamental da Segurança Social", na qual uma parte substancial se debruçou sobre o grau de implementação do SIF, no que se refere ao respectivo arranque a partir de Janeiro de 2002, tendo-se verificado que uma das maiores dificuldades na transição de saldos (de 31/12/2001), do antigo sistema para o actual, incidiu precisamente no imobilizado corpóreo, muito particularmente no que concerne aos bens móveis, nomeadamente equipamento e programas informáticos.

As referidas dificuldades assentavam no facto de a respectiva inventariação física dos bens não estar ainda efectuada na generalidade dos serviços. Foi mesmo criado um grupo de trabalho, o GTIISSSS (Grupo de Trabalho do Inventário das Instituições do Sistema de Solidariedade e da Segurança Social), que produziu o documento "Normas e procedimentos para inventariação dos bens adquiridos até 31 de Dezembro de 2001", e que, assumindo a impossibilidade de efectuar o referido inventário, preconizou como metodologia, quanto aos bens móveis, a desagregação deste imobilizado por "*bens*

que representam os saldos das contas do razão os quais poderão ser amortizados em 3 anos à taxa de amortização de 33,3%".

As considerações anteriores, ao confirmarem não existir no final de 2001 uma correspondência biunívoca entre os valores de Balanço e registos contabilísticos que lhe estão subjacentes e as existências como resultante de uma adequada inventariação física, que inclua, entre outros aspectos, a identificação individualizada dos bens, bem como a sua localização exacta, implicam que o TC tenha de assumir uma posição de reserva quanto aos saldos em questão.

Para além dos equipamentos administrativos, é de realçar o **património imobiliário**, representado nas contas: "Edifícios e outras construções" e "Terrenos e recursos naturais", com o valor bruto de, respectivamente, 34,9 milhões de contos e 865,9 milhares de contos (não considerando o valor que lhes corresponde na rubrica "Obras em curso").

Sobre o património imobiliário há a observar o seguinte:

- Os valores contabilísticos estão presumivelmente subavaliados, facto que tem levado o TC a recomendar, com o objectivo de que o Balanço possa transmitir uma imagem mais verdadeira e apropriada, que deveria constar como nota anexa ao mesmo a indicação dos valores actualizados desse património, recomendação que não tem sido acatada;
- O PCISS, na linha da versão mais antiga do POC, não subdivide os imóveis em imobilizado corpóreo propriamente dito e investimentos financeiros, correspondendo o primeiro aos imóveis utilizados pelos serviços e os segundos aos imóveis alheios a essa utilização, arrendados ou não (por exemplo bairros sociais), facto que igualmente prejudica a imagem fornecida pelas demonstrações financeiras;
- Não se compreende que determinados aspectos contabilísticos, entre os quais os anteriores, não tenham conduzido a adaptações no PCISS em obediência aos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal. Assim não aconteceu, aguardando-se que em 2002, com a implementação do POCISSSS, estes aspectos venham a ser efectivamente sanados.

O quadro XII.42 apresenta a evolução no triénio 1999/01 das mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações):

Quadro XII.42 – Evolução no Triénio 1999/01 das "Imobilizações"

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS		1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Imobilizações corpóreas		**41.571,7**	**45.612,2**	**53.737,5**	**4.040,5**	**9,7**	**8.125,3**	**17,8**
Terrenos e recursos naturais		852,4	1.083,9	865,9	231,5	27,2	(218,0)	(20,1)
Edifícios e outras construções		25.920,4	28.827,1	31.740,6	2.906,7	11,2	2.913,5	10,1
Material de transporte		690,8	531,2	513,8	(159,6)	(23,1)	(17,4)	(3,3)
Equipamento adm. soc. mob. div.		13.936,8	14.980,4	20.401,1	1.043,6	7,5	5.420,7	36,2
Outras imobilizações corpóreas		171,3	189,6	216,1	18,3	10,7	26,5	14,0
Imobilizações incorpóreas		**0,5**	**72,7**	**56,8**	**72,2**	**14.440,0**	**(15,9)**	**(21,9)**
Imobilizações em curso		**3.593,6**	**4.961,3**	**5.437,1**	**1.367,7**	**38,1**	**475,8**	**9,6**
Obras em curso		3.382,6	4.870,5	5.236,5	1.487,9	44,0	366,0	7,5
Imobilizações, c/adiantamentos		211,0	90,8	200,6	(120,2)	(57,0)	109,80	120,9
Custos antecipados		**2.207,8**	**1.498,5**	**2.745,2**	**(709,3)**	**(32,1)**	**1.246,7**	**83,2**
Despesas antecipadas		5,3	10,1	5,1	4,8	90,6	(5,0)	(49,5)
Custos plurienais		2.202,5	1.488,4	2.740,1	(714,1)	(32,4)	1.251,7	84,1
TOTAIS	**PTE**	**47.373,6**	**52.144,7**	**61.976,6**	**4.771,1**	**10,1**	**9.831,9**	**18,9**
	€	**236.298,5**	**260.096,6**	**308.108,2**	**23.798,1**		**48.011,6**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

O quadro anterior permite constatar o seguinte:

- O agregado de rubricas no período em análise demonstra tendência de crescimento, mais acentuado de 2000 para 2001, ou seja, 18,9% no período de 2000/01 contra 10,1%, de 1999 para 2000;
- A evolução anterior tem principalmente subjacente o aumento registado nas rubricas "Equipamento administrativo social e mobiliário diverso" (5,4 milhões de contos), "Edifícios e outras construções" (2,9 milhões de contos) e "Custos plurienais" (1,3 milhões de contos);
- No que se refere à conta "Edifícios e outras construções", que constitui uma das parcelas mais importantes do património imobiliário, salienta-se o facto de, apesar da alienação de imóveis que vem sendo efectuada ao longo dos anos, e cujos resultados líquidos revertem para o IGFCSS (FEFSS), se continua a registar aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 2000 para 2001, constatou-se um aumento na ordem dos 2,9 milhões de contos, apesar de em 2001 não ter havido aceitação de imóveis, a título de dação em cumprimento;
- Por outro lado, as rubricas "Terrenos e recursos naturais", "Material de transporte" e "Despesas antecipadas" decresceram em termos relativos respectivamente (-)20,1%, (-)3,3%, e (-)49,5%, mas, no seu conjunto, não conseguiram contrariar a já referida tendência de crescimento.

12.4.8 – Reservas

No seguimento do já verificado em anos anteriores, as reservas cresceram em 2001, em termos absolutos, cerca de 157,5 milhões de contos, isto é, 21,1%, (vide ponto 12.4.2.3), aumento no entanto superior ao verificado no período transacto, 8,7%, ou seja 59,9 milhões de contos.

A evolução em questão é praticamente explicada pelo incremento da rubrica "Reserva geral do sistema", que no período em análise cresceu em termos absolutos 156,7 milhões de contos, exceptuando um pequeno acréscimo verificado no saldo contabilístico das "Reservas especiais", mais 711,5 milhares de contos, dado que as "Reservas p/extinção de empréstimos – lei 2092"e as "Reservas matemáticas" não sofreram qualquer alteração.

12.4.8.1 – Reserva geral do sistema

De acordo com o PCISS, a conta "5.01 – Reserva geral do sistema" representa a situação líquida resultante da actividade do sector, excluindo as reservas afectas a determinados fins e os resultados transitados e do exercício.

Os saldos de Balanço desta conta, conforme decorre das especificidades do PCISS, podem ser desagregados como segue:

a) Somatório dos saldos da rubrica "Reserva geral do sistema", apresentados nas contas individuais das ISS, com integração dos resultados transitados, representando, assim, a agregação dos "capitais" das instituições do sistema;

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";

d) Saldo derivado de "Outras regularizações de consolidação".

O quadro XII.43 expressa a evolução, no período 1999 a 2001, das vertentes apontadas:

Quadro XII.43 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Designação		1999	2000	2001	Variações 1999/00		Variações 2000/01	
					Absoluta	%	Absoluta	%
RGS - ISS		193.943,8	237.956,1	174.360,0	44.012,3	22,7	(63.596,1)	(26,7)
IGF - C/Contribuições e Adicionais		448.586,4	462.293,9	566.612,7	13.707,5	3,1	104.318,8	22,6
PIDDAC		(1.352,3)	(1.692,0)	(108,0)	(339,7)	(25,1)	1.584,0	93,6
Outras Regularizações		(12.469,5)	(12.510,9)	101.921,9	(41,4)	(0,3)	114.432,8	914,7
Totais	**PTE**	**628.708,4**	**686.047,1**	**842.786,6**	**57.338,7**	**9,1**	**156.739,5**	**22,8**
	€	**3.135.984,3**	**3.421.988,5**	**4.203.802,1**	**286.004,2**		**781.813,6**	

Fonte: Relatórios sobre a CSS de (1999) e informação do IGFSS (2000 e 2001)

O montante transferido para esta reserva a partir do saldo da rubrica "IGF – C/Contribuições e Adicionais" durante o processo de consolidação, o qual reflecte o peso no "capital" do sistema da situação das dívidas de contribuintes, mantém-se como a sua principal componente, atingindo, em 2001, o valor contabilístico de 566,6 milhões de contos, devendo referir-se, no entanto, que o valor efectivo deste saldo depende do grau de cobrabilidade desta dívida de contribuintes.

A agregação dos saldos apresentados pela RGS nos balanços das instituições que compõem o universo da segurança social, cujo valor contabilístico se apresenta positivo desde 1997, atingiu, em 2001, cerca de 174,4 milhões de contos, tendo registado nesse ano um decréscimo de 26,7%, isto é, menos 63,6 milhões de contos em termos absolutos.

Não apresentando a componente derivada do PIDDAC um valor significativo, o mesmo não acontece com "Outras regularizações de consolidação", as quais registaram um incremento em 2001 de 114,4 milhões de contos, podendo os movimentos de consolidação do ano em questão, no valor de 101,9 milhões de contos, serem desagregados como segue:

- Transferência de "Resultados transitados", no valor de 115.298,5 milhares de contos, correspondendo à imputação dos resultados em questão à RGS;
- Transferência de "Reservas Especiais", no montante de 15,0 milhares de contos, dado ter sido considerado que a participação de capital, por parte do IDS, na Fundação Gil (ver ponto 12.4.6), classificada originalmente como contrapartida de reservas especiais, não se enquadrava nesse âmbito;
- Transferência para "Reservas Especiais", movimento recorrente no valor de 13.267,5 milhares de contos, referente a "Prevenção e reabilitação de deficientes";
- Transferência para "Ganhos extraordinários do exercício" no valor de 124,0 milhares de contos, constituindo uma regularização das contas contabilísticas em questão, dado tratar-se de movimentos dentro do próprio sector derivados da transferência de imobilizado do IGFSS para o IDS.

12.4.8.2 – Reservas especiais

O valor contabilístico da conta "Reservas especiais", era, no final de 2001, de cerca de 30,8 milhões de contos, representando um acréscimo relativamente reduzido de 2,4%, quando em comparação com o período transacto (9,4%) (vide ponto 12.4.2.3).

As situações integradas nesta rubrica não se revestem de homogeneidade, incluindo casos que podem ser considerados como tal, que derivam de situações herdadas do antigo sistema, constituído por Caixas de Previdência, e outros, que correspondem a situações diversificadas que, para efeitos de catalogação contabilística, foram integradas nesta conta.

A transição destas situações, em 2002, para o novo modelo contabilístico, com base no POCISSSS, tendo subjacentes outros princípios contabilísticos e codificação de contas, deve merecer a melhor ponderação por parte dos serviços, no sentido de um melhor ajustamento entre a realidade patrimonial e a imagem que deve ser dada sobre a mesma realidade pelas demonstrações financeiras.

12.4.8.3 – Reservas matemáticas

O valor de Balanço desta conta, 28.386,4 milhares de contos, que se manteve inalterável em 2000 e 2001, dizia exclusivamente respeito ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, o qual, 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].

Este Centro foi auditado pelo TC relativamente à gerência de 1999[2], cujas principais ilações foram vertidas no Parecer antecedente, referindo-se que se mantinham válidas para 2000, destacando-se, em sede do presente Parecer, o facto de se verificar a falta de reforço das reservas matemáticas desde 1990, bem como se ter constatado que a contabilização das mesmas reservas, até 1989, não teve por base o adequado cálculo actuarial de acordo com o 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, que determinam que deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.

Por outro lado, a maior parte das receitas consignadas ao Centro para este fim têm estado a ser retidas no IGFSS, instituição que garante a unidade de tesouraria do sistema. Na realidade, os saldos legalmente imputáveis ao Centro, ao serem retidos no IGFSS têm contribuído para o financiamento da vertente de capitalização do Sistema de Segurança Social, por via da influência que têm nos saldos apurados em termos globais que têm sido canalizados para o IGFCSS (FEFSS). Deve referir-se ainda que se apurou existirem contradições em termos de interpretação da Lei entre o IGFSS e o CNPRP.

Preconizou-se então que a solução do problema passaria pela revisão actuarial dos valores contabilizados em reservas matemáticas, de acordo com os critérios legalmente determinados, no que se refere à constituição de um adequado Fundo de Reserva que seja suficiente para a cobertura das responsabilidades a cargo do CNPRP, 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.

[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 de Auditoria n.º 57/01, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/57-2001.shtm.

Este assunto não teve qualquer desenvolvimento concreto no exercício de 2001.

12.4.9 – Demonstração de resultados líquidos

A DRL e a CEO são demonstrações financeiras que apresentam um forte paralelismo, o que significa que a maior parte dos comentários efectuados quanto à CEO (ver pontos 12.3.1 e 12.3.2) também se aplica à DRL.

Deste modo, a estrutura de custos e proveitos da DRL, que se vem mantendo ao longo dos anos, demonstra sem dúvida o peso das prestações sociais do lado dos custos, bem como das contribuições e transferências do Estado do lado dos proveitos.

Os dois documentos divergem na medida em a DRL inclui custos sem repercussão financeira, como sejam as amortizações e provisões do exercício e, principalmente, uma rubrica específica do sistema e da DRL, designada por "Aplicação de resultados".

O quadro seguinte reflecte a evolução das rubricas incluídas na DRL no que se refere aos exercícios de 1999 a 2001:

Quadro XII.44 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1999/01

(em milhares de contos)

Rubricas	1999		2000		2001	
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%
Proveitos						
Correntes e financeiros						
Contribuições	1.610.008,5	73,8	1.758.078,9	73,1	1.918.668,2	74,2
Adicional ao IVA	80.000,0	3,7	87.000,0	3,6	97.000,0	3,8
Receitas financeiras	13.130,7	0,6	17.695,8	0,7	20.277,1	0,8
Outros	8.169,8	0,4	10.128,2	0,4	10.534,4	0,4
Sub-totais	**1.711.309,0**	**78,4**	**1.872.902,9**	**77,9**	**2.046.479,7**	**79,1**
Transferências		0.0		0.0		
Do OE	444.776,8	20,4	511.952,6	21,3	513.777,9	19,9
Da SCML (Jogos)	15.657,2	0,7	16.490,2	0,7	13.028,6	0,5
Do Exterior	550,0	0,0	0,0	0,0	155,2	0,0
Outras	6.539,1	0,3	0,0	0,0	1.102,3	0,0
Sub-totais	**467.523,1**	**21,4**	**528.442,8**	**22,0**	**528.064,0**	**20,4**
Ganhos extraordinários	1.815,8	0,1	2.635,3	0,1	1.396,1	0,1
Sub-totais	**1.815,8**	**0,1**	**2.635,3**	**0,1**	**1.396,1**	**0,1**
Ganhos de exercícios	940,7	0,0	1.115,0	0,0	10.663,4	0,4
Sub-totais	**940,7**	**0,0**	**1.115,0**	**0,0**	**10.663,4**	**0,4**
Totais	**2.181.588,6**	**100,0**	**2.405.096,0**	**100,0**	**2.586.603,2**	**100,0**
Custos		0.0		0.0		
Correntes e financeiros		0,0		0,0		
Prestações sociais	1.843.758,3	84,5	2.022.510,4	84,1	2.216.219,4	85,7
Dos regimes	1.713.517,2	78,5	1.869.770,5	77,7	2.039.365,6	78,8
De acção social	130.241,1	6,0	152.739,9	6,4	176.853,8	6,8
Outros	82.323,8	3,8	89.098,4	3,7	102.595,4	4,0
Forn. Serv. Terceiros	17.199,0	0,8	18.915,0	0,8	21.950,6	0,8
Desp com Pessoal	54.079,9	2,5	56.363,9	2,3	65.218,7	2,5
Desp. Financeiras	101,5	0,0	189,9	0,0	761,3	0,0
Outras desp. encargos	2.326,2	0,1	3.106,2	0,1	2.983,9	0,1
Impostos	1.724,9	0,1	2.519,9	0,1	2.752,5	0,1
Amort Reint. Exercício	5.643,6	0,3	6.468,2	0,3	8.048,2	0,3
Provisões		0,0		0,0	136,2	0,0
Outros	1.248,7	0,1	1.535,3	0,1	744,0	0,0
Sub-totais	**1.926.082,1**	**88,3**	**2.111.608,8**	**87,8**	**2.318.814,8**	**89,6**
Transferências p/ outros	120.972,4	5,5	163.534,2	6,8	191.546,7	7,4
Sub-totais	**120.972,4**	**5,5**	**163.534,2**	**6,8**	**191.546,7**	**7,4**
Perdas extraord. do exercício	43,6	0,0	72,3	0,0	120,9	0,0
Sub-totais	**43,6**	**0,0**	**72,3**	**0,0**	**120,9**	**0,0**
Perdas de exercícios		0.0		0.0		0.0
FEFSS	100.000,0	4,6	100.000,0	4,2		0,0
Outras	217,0	0,0	648,4	0,0	9.839,0	0,4
Sub-totais	**100.217,0**	**4,6**	**100.648,4**	**4,2**	**9.839,0**	**0,4**
Resultados		0.0		0.0		0.0
Aplicação	(6.550,6)	(0,3)	17.480,2	0,7	92.119,2	3,6
Líquidos	40.824,1	1,9	11.752,1	0,5	(25.837,4)	(1,0)
Sub-totais	**34.273,5**	**1,6**	**29.232,3**	**1,2**	**66.281,8**	**2,6**
Totais	**2.181.588,6**	**100,0**	**2.405.096,0**	**100,0**	**2.586.603,2**	**100,0**

Fonte: DRL de 1999 a 2001

Deve notar-se que se registou, em 2001, uma alteração do critério de tratamento no que se refere às transferências para o IGFCSS/FEFSS tendo por contrapartida saldos de execução orçamental das CSS de exercícios anteriores, ao omitir da DRL a transferência de 100 milhões de contos para a referida instituição.

Por outro lado, nos Pareceres anteriores tem sido defendida a tese de que a rubrica em questão "Aplicação de resultados" deveria ser associada aos resultados líquidos do exercício tal como se apresentam, constituindo o seu conjunto um resultado total mais conforme à verdade contabilística, pois, como decorre das práticas do sistema nesta matéria, a denominada "Aplicação de resultados" inclui valores que se constituem como saldos do próprio exercício, associados às reservas, que, na realidade, lhes são imputados no próprio exercício, sem passarem pela conta de resultados líquidos, constituindo-se, assim, como uma antecipação.

Em 2001, a "Aplicação de resultados" apresentava um saldo de 92.119,3 milhares de contos, significando que, se o mesmo fosse relevado nos resultados líquidos, implicaria que os mesmos passariam de (-) 25,8 milhões de contos para 66,3 milhões de contos.

Apesar de o IGFSS considerar, nas suas alegações, que não é correcta a interpretação do TC sobre esta alteração dos resultados líquidos não se vê motivos para modificar o sentido da opinião já expressa.

Parte do total acima referido está bem especificado na DRL (conforme expresso nas CSS) e diz respeito aos resultados atribuídos à "Reserva da extinção de empréstimos" (25,1 contos) e à RGS, quanto à parte do PIDDAC que é comparticipado pelo OSS (14.903,8 milhares de contos).

Estão inscritos na DRL globalmente a imputação da "Aplicação de resultados" às "Reservas especiais" e à RGS, com os valores respectivamente de (-) 323,8 milhares de contos e 77.539,2 milhares de contos, correspondendo à agregação de movimentos contabilísticos diversificados, na sua maior parte integrados nas operações de encerramento de contas do IGFSS.

De forma a permitir uma maior transparência das demonstrações financeiras, todos os movimentos incluídos na "Aplicação de resultados" deveriam ser apresentados desagregadamente e justificados em nota anexa à DRL.

12.4.10 – Principais reservas às Contas apresentadas

Em função das análises efectuadas, as contas da SS relativas ao ano de 2001 suscitam ao TC várias reservas quanto à sua capacidade para traduzirem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente.

Sintetizam-se a seguir as principais reservas que se podem formular, grande parte das quais traduzem problemas estruturais que se vêm mantendo ao longo dos anos e que se espera as reformas em curso permitam ultrapassar.

Assim, com referência ao exercício de 2001:

a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – não é fiável, designadamente por não ser integrado (coexistiam diferentes sistemas informáticos, sempre que é caso disso de base distrital e, em muitos casos, incompatíveis entre si),

existirem atrasos e estrangulamentos no tratamento da informação relevante e inexistir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada;

b) O sistema de controlo interno é insuficiente, designadamente pela reduzida dimensão do Gabinete de Auditoria Interna e pela falta de nomeação de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS;

c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que o procedimento seguido, além de se basear em contas das entidades abrangidas que registam algumas diferenças em relação às apresentadas pelas mesmas ao TC, caracteriza-se pela falta de transparência ao não serem devidamente explicitados com o pormenor suficiente todos os ajustamentos de regularização e consolidação, alguns dos quais nem sequer são objecto de qualquer documento contabilístico de suporte;

d) Observa-se a ausência de uma base de dados actualizada relativa a bens do activo imobilizado, que permita a sua identificação, localização e verificação física, bem como a inexistência de uma política sistemática de conferência regular dos bens do imobilizado que salvaguarde adequadamente esses activos;

e) Não é dada informação sobre a existência de eventuais ónus e encargos que recaiam sobre activos da SS, cuja legalidade e regularidade carece, aliás, de adequada justificação;

f) Inexiste uma política consistente de constituição e reforço de provisões para fazer face a desvalorização de activos e ou riscos ou responsabilidades contingentes, sendo de registar, em particular, que se contabilizam como dívidas de curto prazo as relativas a contribuintes devedores (e que representam, em 31.12.2001, 569 milhões de contos, ou seja mais de metade do activo líquido nessa data) e isso independentemente da sua antiguidade, não se encontrando explicitada qualquer provisão para créditos de cobrança duvidosa;

g) Subsistem em "Outros devedores", grande parte das quais sem qualquer movimento há longos anos, saldos cuja existência e cobrabilidade é questionável, também sem que tenha sido constituída em relação aos mesmos qualquer provisão;

h) A chamada "Aplicação de resultados", além de não se encontrar ligada como deveria aos "Resultados líquidos do exercício", não apresenta os seus movimentos com o detalhe suficiente para que possa permitir a formulação de um juízo sobre os mesmos.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho, constante do Volume III – Anexos, destaca, referindo que se aplicam não só a 2001 como aos períodos antecedentes, os seguintes aspectos:

> *"... inexistência de um sistema de informação financeira integrado...,sistema de controle interno insuficiente..., ausência de comissão de fiscalização para o IGFSS..., ausência de base de dados do activo imobilizado..."*.

Por sua vez, o Ministro da Segurança Social e do Trabalho conforme ofício n.º 4.736, de 12 de Junho de 2003, pronunciou-se como segue:

> *"As dificuldades apontadas quanto à capacidade de traduzir de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial, nomeadamente pela inexistência de um sistema de informação financeira da Segurança Social fiável, serão superadas pela realização das transacções orçamentais, patrimoniais e financeiras no SIF.*

Este procedimento levará a que a Segurança Social possa garantir o tratamento integrado das transacções realizadas e simultaneamente ultrapassar os atrasos no tratamento da informação relevante.

É de salientar que, a implementação total do Sistema de Gestão de Contribuintes integrado com o novo sistema de Identificação e Qualificação -IDQ-e Gestão de Remunerações-GR-permitirá ultrapassar as dificuldades existentes por não existir uma Base Nacional de Contribuintes.

As reservas apontadas quanto à inexistência de uma base de dados actualizada sobre o imobilizado, que permita uma prática sistemática de conferência regular entre os bens imobilizados e respectiva valorização expressa nas demonstrações financeiras, serão ultrapassadas pela estabilização do SIF, que criará condições para se poder direccionar esforços, no sentido da inventariação e respectiva revisão da valorização dos bens imobilizados, condição indispensável à adopção de subsequente prática de conferência sistemática dos bens e verificação de respectiva conformidade com o valor inscrito em Balanço.

As falhas apontadas pela inexistência de uma política consistente de constituição e reforço de provisões (para fazer face à desvalorização dos activos e/ou a riscos e responsabilidades contingentes e simultaneamente a inexistência nas demonstrações financeiras, de informação sobre eventuais ónus e encargos que recaiam sobre os activos da Segurança Social), estão a ser superadas pela implementação do POCISSSS, em 2 de Janeiro de 2002.

Este procedimento conduziu a uma gradual e consistente assimilação dos respectivos princípios contabilísticos, critérios de valorimetria e regras de movimentação das contas, conduzindo a que, num futuro próximo, as demonstrações financeiras da segurança social reflictam melhor o efectivo valor do seu património - bens e direitos - bem como, das respectivas responsabilidades e dívidas."

Mais concretamente, quanto à alínea f) o IGFSS adianta que:

"... refira-se que a inclusão no Balanço em 31 de Dezembro de 2001, daqueles créditos de curto prazo tem a ver com o facto de os mesmos serem exigíveis a todo o momento e como tal classificados de curto prazo, como se referiu, no Balanço contabilístico, isto é, no Balanço elaborado a 31 de Dezembro de 2001 de acordo com os critérios de legalidade em vigor..."

Nesta matéria, independentemente dos critérios normativos em vigor, há que atender à realidade patrimonial subjacente, bem como aos princípios contabilísticos geralmente aceites. Por outro lado, a estrutura do Balanço, tal como decorre do PCISS, admite a existência de débitos e créditos de médio e longo prazo, que não têm uma maior extensão em termos de Balanço por mera opção técnica.

Esta asserção aplica-se não só aos contribuintes devedores bem como a outras contas de terceiros, como sejam " Devedores por financiamento e comparticipações do OE" e "Outros devedores e credores".

Por sua vez, no que se refere à alínea h) o IGFSS refere na sua argumentação em relação à denominada "Aplicação de resultados":

"...não se entende como surgem dúvidas, por parte do TC, quanto a não "se encontrar ligada como deveria aos resultados líquidos do exercício", na apreciação da conta/2001... Consultado o Diário-Razão/Consolidação, ... não é correcta a leitura do TC ..."

Mais, ao destacar a nota explicativa que vem acompanhando as sucessivas contas desde 1988, parece convergir com a opinião que o TC tem vindo a defender em diversos Pareceres sobre a matéria, sem suscitar qualquer reacção por parte do IGFSS:

> *"... de uma forma genérica estes valores [a aplicação de resultados] correspondem a saldos de actividades que por estarem afectas a fins específicos já estão integrados nas reservas respectivas, pelo que terão de constar como despesa e serem deduzidos aos resultados".*

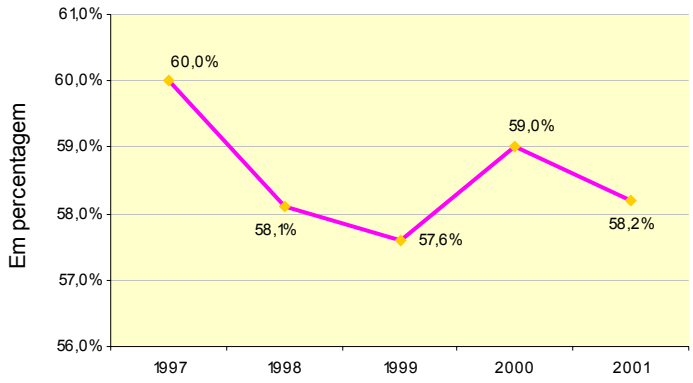
Em síntese, a argumentação do IGFSS encerra em si contradição em relação à tese que pretende defender.

12.5 – Pensões de reforma

Representando, em 2001, cerca de 58,2% do volume total das despesas da Segurança Social, as pensões de reforma assumem um lugar de inequívoco destaque na conta ora analisada, em particular no que concerne às legítimas preocupações quanto à futura sustentabilidade financeira do sistema.

Como se observa no gráfico seguinte, ao longo do último quinquénio a evolução do rácio entre as despesas totais do sistema e as que respeitam exclusivamente às pensões de reforma oscilaram entre um máximo de 60% em 1997 e um mínimo de 57,6% em 1999, revelando a importância crucial que esta matéria detém no contexto do sector.

Gráfico XII.7 – Relação Entre as Despesas Efectuadas com Pensões e o Total das Despesas e Transferências Correntes



Uma das maiores condicionantes do futuro do Sistema da Segurança Social é, declaradamente, o envelhecimento da população (resultante da combinação de dois factores: aumento da esperança de vida e redução da taxa de natalidade), tanto mais que este fenómeno tem um impacte financeiro no sistema, quer no volume de receitas arrecadadas, quer nas despesas efectuadas. Assim, se por um lado, o acréscimo de despesa se deve a um número crescente de indivíduos que atinge a idade da reforma e, em consequência, requer a respectiva pensão, tornando-se beneficiários passivos do sistema (envelhecimento no topo); por outro, a redução do número de jovens (envelhecimento na base) estrangula a entrada de receitas de novos beneficiários activos, isto é, de indivíduos que são

contribuintes do sistema, questão básica dado que se está essencialmente em presença de um sistema de distribuição, assente na colaboração financeira intergeracional.

Por outro lado, apenas uma parte do cálculo das pensões, as do regime geral, assenta numa base contributiva, mesmo assim, em grande número de casos, insuficiente para garantir aquele valor que em cada momento se convenciona como mínimo. Para o atingir torna-se necessário recorrer ao denominado "complemento social", que se constitui assim como uma parcela "não contributiva" das pensões do regime geral.

Esta questão de natureza demográfica torna-se ainda mais sensível se relacionada com problemas revestidos de contornos de carácter sociológico. Um desses problemas diz respeito às condições materiais de subsistência das pessoas idosas, sabendo-se que, em Portugal, as famílias a auferir rendimentos médios mais baixos são aquelas cuja principal fonte de rendimento provém de benefícios sociais[1], o que, com maior facilidade, as expõe a eventuais dificuldades financeiras do sistema.

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

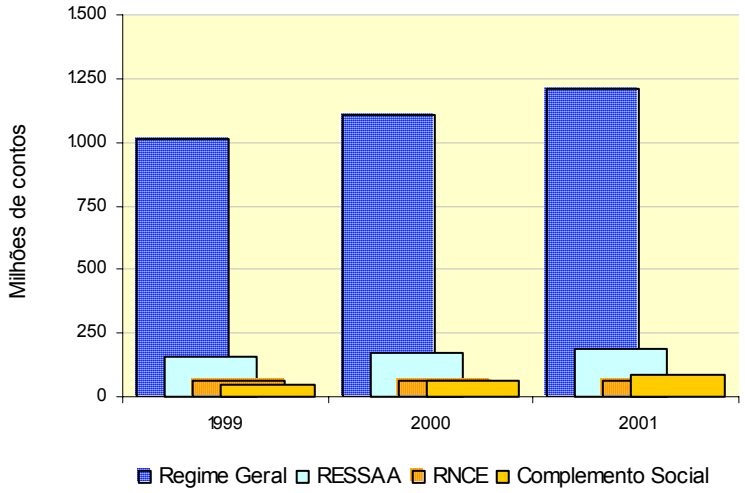
Apresentam-se, seguidamente, com referência ao triénio 1999/01, os dados físicos e financeiros relativos às pensões de reforma desagregadas por regimes – Regime Geral (RG) - de base contributiva, Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA). O complemento social[2] das pensões estatutárias ou regulamentares do RG que, nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, constitui encargo dos RNCE e portanto do OE, foi considerado autonomamente.

O gráfico XII.8 apresenta os dados financeiros relativos às pensões de reforma no período em questão:

[1] Para um desenvolvimento mais alargado sobre esta temática veja-se "*Portugal 1995-2000 – Perspectivas da Evolução Social*", publicação do Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento – Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

[2] 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.8 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes



O quadro XII.45 reflecte a evolução dos totais da despesa com cada um dos regimes, do complemento social e as respectivas taxas de crescimento anual no período considerado:

Quadro XII.45 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

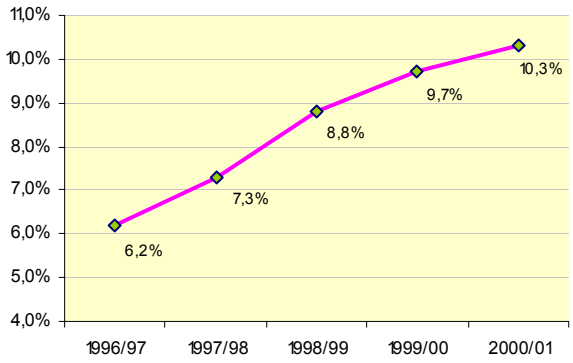
Regimes		1999	%	2000	%	2001	%	1999/00	Δ%	2000/01	Δ%
Regime Geral		1.015.746	79,3	1.109.610	79,0	1.212.697	78,3	93.864	9,2	103.087	9,3
RESSAA		159.903	12,5	169.545	12,1	184.807	11,9	9.642	6,0	15.262	9,0
RNCE		59.193	4,6	61.231	4,3	66.455	4,3	2.038	3,4	5.224	8,5
Complemento Social		45.728	3,6	64.709	4,6	85.458	5,5	18.981	41,5	20.749	32,1
Totais	**PTE**	**1.280.570**	**100,0**	**1.405.095**	**100,0**	**1.549.417**	**100,0**	**124.525**	**9,7**	**144.322**	**10,3**
	€	**6.387.456,2**		**7.008.584,3**		**7.728.459,4**		**621.128,1**		**719.875,1**	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Da análise do quadro anterior retiram-se as seguintes conclusões:

- O total da despesa com pensões de reforma em 2001 atingiu os 1.549,4 milhões de contos sendo que a respectiva taxa de crescimento anual atinge, pela primeira vez, os dois dígitos, situando-se nos 10,3%. As taxas de crescimento anual nas despesas com pensões registadas nos últimos cinco anos (espelhadas no quadro infra) reflectem a sua subida continuada ao longo do período:

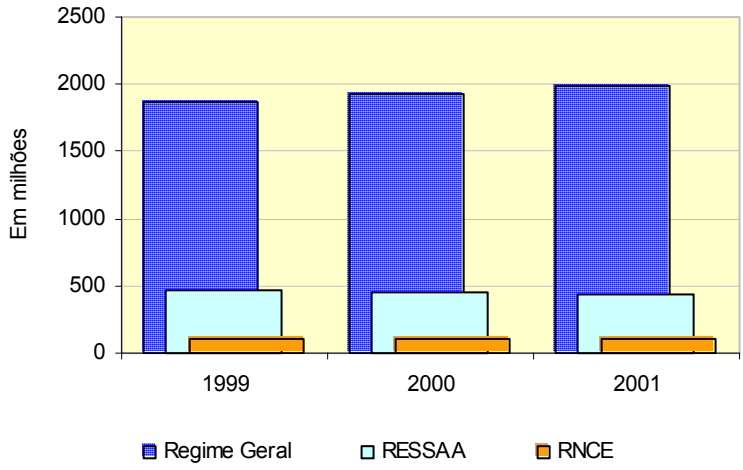
Gráfico XII.9 – Taxas de Crescimento Anual nas Despesas com Pensões no Quinquénio 1996-2001



- O peso relativo das pensões do RG no total da despesa processada com pensões denota, no triénio 1999/01, uma tendência decrescente, passando de 79,3% em 1999, para 78,3% em 2001. Aliás, esta tendência é também sentida nos dois outros regimes, acontecendo o fenómeno inverso no que concerne ao complemento social.

A evolução, em 2001, do número de pensionistas dos três regimes, encontra-se reflectida no gráfico e quadro seguintes:

Gráfico XII.10 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime



No quadro XII.46 encontra-se inscrita a tradução numérica do gráfico anterior:

Quadro XII.46 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime

(em milhares)

Regimes	1999	2000	2001	Δ %	
				1999/00	2000/01
Regime Geral	1.863	1.928	1.994	3,5	3,4
RESSAA	466	446	430	(4,3)	(3,6)
RNCE	112	106	105	(5,4)	(0,9)
Totais	**2.441**	**2.480**	**2.529**	**1,6**	**2,0**

Fonte: CSS/01

Da análise do quadro e gráfico anteriores destaca-se o seguinte:

- À semelhança do que se tem vindo a observar nos últimos anos o total de pensionistas (considerando os três regimes) sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2001, os 2.529 milhares de indivíduos. Este incremento, mais acentuado que o verificado no período transacto (1,6%), representou, em termos relativos, um aumento de 2,0% deste universo;
- A evolução atrás descrita deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 66 mil indivíduos em 2001), visto que, no que concerne aos dois outros regimes, se verifica, à semelhança da tendência registada nos últimos anos, um decréscimo do número dos seus beneficiários.

Encontram-se inscritos no quadro seguinte o valor das pensões médias, anuais e mensais, por regime e a respectiva evolução no triénio 1999/01. Estes valores foram calculados com base nos dados analisados nos pontos anteriores, especificamente os relativos à despesa total efectuada em cada um dos regimes e ao número de pensionistas a eles afectos.

Quadro XII.47 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime

(em contos)

Regimes	1999		2000		2001		Δ %	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	1999/00	2000/01
RG	553,1	39,5	585,4	41,8	623,6	44,5	5,8	6,5
RG + Comp. Social	578,0	41,3	619,4	44,2	667,5	47,7	7,2	7,7
RESSAA	331,7	23,7	371,8	26,6	421,9	30,1	12,1	13,5
RNCE	503,8	36,0	561,8	40,1	629,9	45,0	11,5	12,1
Totais	**525,7**	**37,6**	**570,9**	**40,8**	**622,7**	**44,5**	**8,6**	**9,0**

(1) Despesa total no regime/número médio de pensionistas no regime.

(2) Pensão média anual/14 mensalidades.

Fonte: CSS/01

Da análise do quadro supra evidencia-se o seguinte:

- Considerando o RG conjuntamente com o complemento social atinge-se uma pensão média mensal de 47,7 contos que corresponde anualmente a cerca de 667,5 contos e se assume como a pensão média mais elevada;
- Em períodos anteriores, a pensão média do RG era a que apresentava os valores mais elevados, mesmo não considerando o complemento social, pois sem esse complemento, em 2001, a liderança seria pertença da pensão média do RNCE com cerca de 630 contos anuais, ou seja, 45 contos por mês;
- A pensão média do RESSAA foi a que, em termos relativos, mais cresceu, cerca de 13,5%, enquanto a do RNCE sofreu um acréscimo de 12,1% e a do RG se ficou pelos 6,5%. Ainda assim é de salientar que todas elas sofreram aumentos relativos superiores aos verificados no período imediatamente anterior.

Finalmente, é interessante referir quais os tempos médios de processamento, em número de meses, das pensões, desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até à data de deferimento, a saber:

Quadro XII.48 – Tempos Médios de Processamento (em meses) das Pensões em 2000 e 2001

	Invalidez		Velhice		Sobrevivência	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Média Nacional	7,5	7,8	4,0	3,5	2,3	2,2

Fonte: Informação do ISSS

Verificou-se um aumento do tempo médio de processamento no que se refere às pensões de invalidez.

12.5.2 – Capacidade de autofinanciamento do sistema

Como referenciado na nota introdutória, uma das variáveis mais importantes para a análise da sustentabilidade futura do sistema baseia-se na relação entre o número de beneficiários activos, indivíduos que, apesar de afectarem as despesas do sistema, estão na origem da principal fonte de receita para o mesmo, ou seja, as contribuições, tanto próprias como das respectivas entidades patronais, e o número de beneficiários passivos, isto é, pensionistas, por velhice, invalidez ou sobrevivência, que configuram, por regra, apenas uma despesa do sistema.

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.49:

Quadro XII.49 – Relação entre Beneficiários e Pensionistas

(em milhares)

	1997	1998	1999	2000	2001
Beneficiários activos	**4.211**	**4.276**	**4.332**	**4.424**	**4.442***
Pensionistas	**2.414**	**2.431**	**2.441**	**2.480**	**2.529**
Regime geral	1.761	1.810	1.863	1.928	1.994
RESSAA	522	498	468	446	430
Regime não contributivo	131	123	112	106	105
Beneficiários activos/Pensionistas	**1,74**	**1,76**	**1,77**	**1,78**	**1,76**
Beneficiários activos/Pens. do Reg. Geral	**2,36**	**2,36**	**2,33**	**2,29**	**2,23**

* Não foram disponibilizados os dados relativos à RA dos Açores.

Fonte: IIES

Enquanto a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas denota uma relativa estabilidade nos últimos anos, o cotejo entre os primeiros e os pensionistas do regime geral revela, embora de forma moderada, uma tendência descendente.

A capacidade de autofinanciamento do sistema pode ser aferida, de forma simplista, cotejando as contribuições recebidas e as pensões pagas pelo sistema. No quadro seguinte encontram-se inscritos os valores resultantes do confronto dessas duas variáveis, obtendo-se os graus de cobertura das contribuições relativamente às pensões na sua globalidade e às do RG isoladamente:

Quadro XII.50 – Graus de Cobertura das Contribuições Relativamente às Pensões

(em milhões de contos)

Rubricas e indicadores	1997	1998	1999	2000	2001
Contribuições	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1	1.918,7
Pensões de reforma	1.097,1	1.177,5	1.280,5	1.405,1	1.549,4
Grau de cobertura					
(Contribuições/Pensões)	**1,25**	**1,26**	**1,26**	**1,25**	**1,24**
Pensões por regimes					
Geral	861,0	930,1	1.015,7	1.109,6	1.212,7
RESSAA	160,6	160,0	159,9	169,6	184,8
Não contributivos	75,5	87,4	104,9	125,9	152,0
Grau de cobertura					
Contribuições/Pensões-Reg. geral	**1,59**	**1,60**	**1,59**	**1,58**	**1,58**

Fonte: CSS/97 a CSS/01

Os graus de cobertura inscritos no quadro anterior denotam uma tendência de estabilidade e, à semelhança do ocorrido ano anterior, o rácio relativo às "Contribuições/Pensões do regime geral" revela que cerca de 63% das contribuições se destinam ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente é canalizado para outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas.

12.6– A Acção Social

De acordo com a Lei n.º 24/84, de 14 de Agosto, aplicável ainda em 2001, apesar da sua revogação pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, a acção social integrava o sistema segurança social, complementando os regimes geral e não contributivo[1].

A acção social é principalmente desenvolvida por entidades particulares não lucrativas, as IPSS, por via da celebração de acordos[2] que, de forma contratualizante, prevêem a prestação de serviços especializados, tendo por objectivo dar resposta a necessidades e carências sociais, consubstanciadas em áreas e valências sociais, viabilizando 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 essencialmente na concessão de subsídios ao abrigo dos referidos acordos, designados por acordos de cooperação, mas também através de Programas e transferências destinadas a investimento, com destaque para o PIDDAC[3].

Deve referir-se que os novos acordos a celebrar em cada ano e o alargamento dos já existentes têm vindo a ser orientados em termos de comparticipação periódica e valências sociais 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, implicando um potencial de comprometimento financeiro que se vem traduzindo no crescimento das transferências inerentes acima das taxas de evolução das restantes despesas e transferências do sector da Segurança Social.

No âmbito da acção social figura ainda o apoio a outros programas e acções com alguma relevância social e financeira como sejam os Projectos de Acção – Pesquisa de Luta Contra a Pobreza, Estabelecimentos Sociais com Autonomia Administrativa (ESAA) e Subsídios a Famílias de Acolhimento.

---

[1] Conforme referido no ponto 12.1, apesar de ter entrado em vigor, em 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, a qual, por sua vez, foi entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003), foi ainda aplicada a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) antecedente, ou seja, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. A Lei n.º 17/2000 considera a acção social como regime e engloba-a no subsistema designado por "Protecção Social de Cidadania", enquanto a Lei n.º 32/2002, considera a acção social como sistema propriamente dito.

[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] Foi concluída, no decorrer do presente ano de 2003, uma auditoria que decorreu junto do CDSSS de Évora, cuja temática – "*Despesas Especificas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social*" – respeita, precisamente, a verbas geridas pela segurança social e canalizadas para as IPSS para fins de acção social, quer para a promoção de investimento em equipamentos quer para assegurar o respectivo funcionamento. Uma síntese dessa auditoria que conduziu ao Relatório n.º 18/2003 pode ver-se no ponto IV.4.4 do presente Parecer. Por outro lado, o relatório n.º 37/01-2.ª S do TC, aprovado em 12 de Julho de 2001 e disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm, tinha já efectuado uma abordagem ao relacionamento entre as instituições da Segurança Social e as entidades particulares que se dedicam à acção social.

12.6.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS

As despesas e transferências correntes com acção social observaram a seguinte evolução no período de 1997 a 2001:

Quadro XII.51 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Período 1997/01

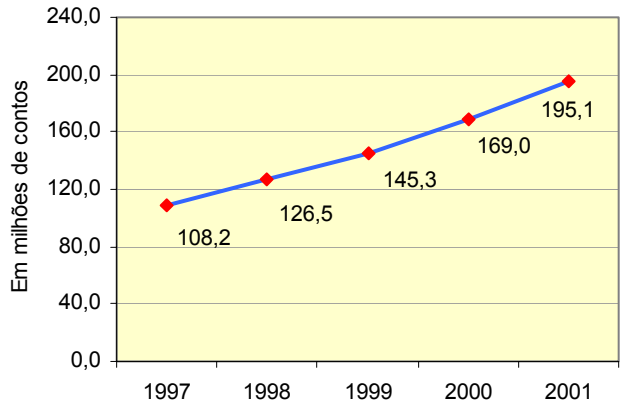
(em milhares de contos; em milhares de euros)

		1997	1998	1999	2000	2001	Δ% 1997/98	Δ% 1998/99	Δ% 1999/00	Δ% 2000/01
Despesa	PTE	108.178	126.463	145.348	168.975	195.140	16,9	14,9	16,3	15,5
	€	539.589,6	630.794,8	724.992,8	842.843,7	973.356,4				

Fonte: CSS de 1997 a 2001

A imagem gráfica que segue exprime os valores constantes do quadro anterior:

Gráfico XII.11 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Acção Social de 1997 a 2001



Como se pode observar no quadro e gráfico anteriores as despesas e transferências correntes nesta área no decorrer do período considerado registaram um crescimento continuado, com variação entre os 108,2 milhões de contos em 1997 e os 195,1 milhões de contos em 2001, sendo as taxas de crescimento anuais desta área sempre superiores à evolução do total das despesas e transferências do OSS. Assim, as taxas de crescimento das despesas com acção social cresceram, no período em questão, entre os 14,9% registados em 1998/99 e os 16,9% verificados em 1997/98.

No quadro XII.52 apresenta-se a evolução das despesas de capital destinadas a equipamentos sociais no período de 1999 a 2001:

Quadro XII.52 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

PIDDAC		Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa	
		1999	2000	2001	1999/00	2000/01	1999/00	2000/01
OE		4.612	3.342	4.685	(1.270)	1.343	(27,5)	40,2
OSS		4.791	4.500	5.987	(291)	1.487	(6,1)	33,0
OE - Integrar		498	307	320	(191)	13	(38,4)	4,2
FEDER - Integrar		2.083	1.284	1.091	(799)	(193))	(38,4)	(15,0)
Totais	**PTE**	**11.984**	**9.433**	**12.083**	**(2.551)**	**2.650**	**(21,3)**	**28,1**
	€	**59.775,9**	**47.051,6**	**60.269,7**	**(12.724,3)**	**13.218,1**		

Fonte: IGFSS

As despesas de capital nesta área registaram, em 2001, um crescimento acentuado quer em termos absolutos (2,7 milhões de contos), quer em termos relativos (28,1%), em contraste com o exercício anterior, no qual se tinha verificado uma quebra de (-) 21,3%.

De 2000 para 2001 a evolução acima referenciada tem principalmente subjacente o aumento das despesas financiadas por via do OSS (mais 1,5 milhões de contos) e pelo OE (mais 1,3 milhões de contos).

12.6.2 – Despesas e transferências correntes por áreas sociais destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados

O quadro XII.53 desagrega os valores globais por áreas sociais, destacando igualmente os principais grupos de destinatários, ou sejam, as IPSS que subscreveram acordos de cooperação, bem como os denominados estabelecimentos integrados (que, prosseguindo os mesmos fins neste âmbito, estão sob administração directa da Segurança Social), considerando-se ainda a respectiva evolução no triénio 1999/01:

Quadro XII.53 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Áreas e Rubricas		Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa	
		1999	2000	2001	1999/00	1999/00	1999/00	2000/01
Subsídios a IPSS com acordo		**99.401,6**	**119.737,0**	**140.292,8**	**20.335,4**	**20.555,8**	**20,5**	**17,2**
Infância e Juventude		50.038,0	58.801,0	69.061,2	8.763,0	10.260,2	17,5	17,4
Família e Comunidade		3.554,3	4.666,6	5.462,2	1.112,3	795,6	31,3	17,0
Invalidez e Reabilitação		8.404,1	10.290,6	12.224,7	1.865,5	1.934,1	22,4	18,8
Terceira Idade		37.405,2	45.978,8	53.544,7	8.573,6	7.565,9	22,9	16,5
Subsídios eventuais a IPSS		**3.108,1**	**3.048,9**	**5.129,5**	**(59,2)**	**2.080,6**	**(1,9)**	**68,2**
Infância e Juventude		577,6	703,5	663,8	125,9	(39,7)	21,8	(5,6)
Família e Comunidade		803,9	908,6	725,7	104,7	(182,9)	13,2	(20,1)
Invalidez e Reabilitação		150,2	75,2	891,6	(75,0)	816,4	(49,9)	1.085,6
Terceira Idade		1.576,4	1.361,6	2.848,4	(214,8)	1.486,8	(13,6)	109,2
Outros subsídios a IPSS		**1.514,7**	**1.807,1**	**820,4**	**292,4**	**(986,7)**	**19,3**	**(54,6)**
Invalidez e Reabilitação		1.514,7	1.807,1	820,4	292,4	(986,7)	19,3	(54,6)
Subtotal - IPSS		**104.024,4**	**124.493,0**	**146.242,7**	**20.568,6**	**21.649,7**	**19,8**	**17,4**
Func. Estabelecimentos Integrados		15.099,8	16.065,4	17.634,1	965,6	1.568,7	6,4	9,8
Infância e Juventude		8.305,9	8.974,3	9.850,7	668,4	876,4	0,4	9,8
Família e Comunidade		821,3	926,9	1.013,4	105,6	86,5	8,1	9,3
Invalidez e Reabilitação		1.200,2	1.220,3	1.195,7	20,1	(24,6)	1,7	(2,0)
Terceira Idade		4.772,4	4.943,9	5.574,3	171,5	630,4	3,6	12,8
Subtotal – Estabelec. Integrados		**15.099,8**	**16.065,4**	**17.634,1**	**965,6**	**1.568,7**	**6,4**	**6,4**
Subtotal - Outras despesas		**26.223,3**	**28.316,7**	**31.263,6**	**2.093,4**	**2.946,9**	**8,0**	**10,4**
Total	**PTE**	**145.347,5**	**168.975,1**	**195.140,4**	**23.627,4**	**26.165,3**	**16,3**	**15,5**
	€	**724.990,3**	**842.844,2**	**973.356,2**	**117.853,9**	**130.511,9**		

Fonte: Mapa -XXXII das CSS/99, CSS/00 e CSS/01

O quadro apresentado permite retirar as seguintes ilações:

- As despesas em questão apresentam uma distribuição padrão, que se tem mantido ao longo dos anos, sendo, portanto, de natureza estrutural o predomínio dos subsídios a IPSS com acordo de cooperação. Assim, foram canalizados, em 2001, para estas instituições, 146,2 milhões de contos, isto é, 74,9% do total da despesa com acção social;
- As despesas afectas aos estabelecimentos integrados representaram em 1999, 2000 e 2001, respectivamente, 10,4%, 9,5% e 9,0% do total dos gastos com acção social, apresentando uma certa tendência de decrescimento na sua posição relativa;
- As taxas de crescimento registadas no volume das despesas com subsídios a IPSS com acordo, de 1999 para 2000 e de 2000 para 2001, foram respectivamente de 20,5% e 17,2%, proporções superiores à evolução global das despesas com acção social nos mesmos períodos, que foi respectivamente de 16,3% e 15,5%;
- O financiamento a IPSS não se esgota por via dos acordos de cooperação, pois estas são ainda apoiadas por subsídios eventuais e subsídios para prevenção, reabilitação e apoio a deficientes, que representavam em 2001, no seu conjunto, um valor próximo dos 6,0 milhões de contos;
- Para perfazer o total das despesas com a acção social há a considerar um conjunto de despesas de grande diversidade (no quadro designadas por "outras despesas"), que em 2001 totalizavam o valor de 31,3 milhões de contos, em relação às quais foram seleccionadas as que atingiam um valor superior a 1 milhão de contos, que representam 25,2 milhões de contos, ou seja 80,7% do valor anterior, conforme segue:

Quadro XII.54 – Outras Despesas com Acção Social no Período de 1999 a 2001

Áreas e Rubricas \ Anos	1999	2000	2001	V. Absoluta		Δ%	
				1999/00	2000/01	1999/00	2000/01
Infância e Juventude	**8.366,1**	**9.574,3**	**10.854,5**	**1.208,2**	**1.280,2**	**12,6**	**11,8**
Funcionamento de ESAA	4.496,1	4.851,5	5.791,1	355,4	939,6	7,9	19,4
Subsídios a Famílias de acolhimento	2.774,2	3.423,8	3.669,2	649,6	245,4	23,4	7,2
Funcionamento de Actividade de Amas	1.095,8	1.299,0	1.394,2	203,2	95,2	18,5	7,3
Família e Comunidade	**8.955,8**	**10.090,8**	**10.855,6**	**1.135,0**	**764,8**	**11,2**	**7,0**
Proj. Acção - pesquisa de luta contra a pobreza	5.864,9	6.134,3	6.642,5	269,4	508,2	4,6	8,3
Subs.Eventuais Fam. Sit. Carência Social	1.853,9	1.981,4	1.885,3	127,5	(96,1)	6,9	(4,9)
Acções de apoio a toxicodependentes	995,6	1.225,8	1.203,2	230,2	(22,6)	23,1	(1,8)
Funcionamento do IDS	241,4	749,3	1.124,6	507,9	375,3	210,4	50,1
Terceira Idade	**5.023,5**	**3.970,5**	**3.506,0**	**(1.053,0)**	**(464,5)**	**(26,5)**	**(13,2)**
Programa de Idosos em Lares - PILAR	3.789,4	2.537,8	1.815,3	(1.251,6)	(722,5)	(33,0)	(28,5)
Subs. utilização de lares com fins lucrativos	1.234,1	1.432,7	1.690,7	198,6	258,0	16,1	18,0
Total	**22.345,4**	**23.635,6**	**25.216,1**	**1.290,2**	**1.580,5**	**5,8**	**6,7**

Fonte: CSS

Em relação aos dados e elementos apresentados pode referir-se que:

- Em 2001 destacaram-se os "Projectos de Acção – pesquisa de luta contra a pobreza", despesas com o funcionamento de Estabelecimentos Sociais com Autonomia Administrativa (ESAA) e "Subsídios a famílias de acolhimento" com respectivamente 6,6 milhões de contos, 5,8 milhões de contos[1] e 3,7 milhões de contos, que apresentaram um crescimento constante ao longo do período;
- Sendo significativo em 1999 o "Programa de idosos em lares – PILAR" foi perdendo posição pois passou de 3,8 milhões de contos em 1999 para 1,8 milhões de contos em 2001;
- Em valores absolutos o aumento mais destacado, superior a 0,9 milhões de contos, deu-se nas despesas com os já referidos ESAA, de 2000 para 2001, representando um aumento de 19,4%, notando-se no outro extremo o decréscimo nas despesas com o programa Pilar com (-) 1,3 milhões de contos de 1999 para 2000, ou seja (-) 33,0%;
- Em relação às evoluções relativas verificadas no triénio em análise evidenciam-se as despesas de funcionamento do IDS que, desde a sua criação até 2001, cresceram substancialmente acima de todas as outras registadas nesta rubrica, respectivamente 210,4% em 1999/00 e 50,1% em 2000/01, tendo, em 2001, dispendido um montante superior a 1,1 milhões de contos.

12.6.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais

No quadro XII.55 apresenta-se a distribuição dos subsídios concedidos a IPSS no âmbito de acordos de cooperação por áreas sociais, regiões e IGFSS, em 2001:

[1] Este valor diz respeito exclusivamente aos montantes transferidos pelo IGFSS, em 2001, para a Casa Pia de Lisboa, para prover a despesas correntes desta Instituição. Estas transferências são complementadas por transferências de capital inseridas no PIDDAC, que no mesmo ano atingiram um valor de cerca de 1,2 milhões de contos.

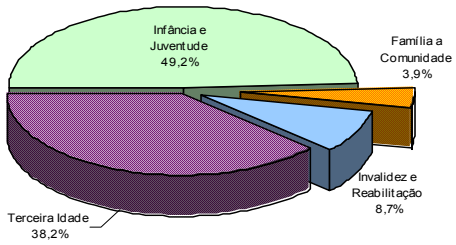
Quadro XII.55 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2001

(em milhares de contos)

Áreas / Regiões		Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		Total	
		V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Norte		21.927,7	31,8	1.351,1	24,7	3.303,5	27,0	13.895,5	26,0	40.477,8	28,9
Centro		19.947,9	28,9	1.396,2	25,6	3.509,5	28,7	17.388,1	32,5	42.241,7	30,1
LVT		17.692,9	25,6	1.860,5	34,1	3.942,1	32,2	11.809,3	22,1	35.304,8	25,2
Alentejo		3.673,9	5,3	231,4	4,2	730,5	6,0	6.446,6	12,0	11.082,4	7,9
Algarve		3.045,1	4,4	367,5	6,7	443,9	3,6	2.195,7	4,1	6.052,2	4,3
RA Madeira		395,9	0,6	52,2	1,0	0,0	0,0	546,6	1,0	994,7	0,7
RA Açores		2.377,8	3,4	183,9	3,4	295,2	2,4	1.262,9	2,4	4.119,8	2,9
IGFSS		0,0	0,0	19,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	19,4	0,0
Total	**PTE**	**69.061,2**	**100,0**	**5.462,2**	**100,0**	**12.224,7**	**100,0**	**53.544,7**	**100,0**	**140.292,8**	**100,0**
	€	**344.475,8**		**27.245,3**		**60.976,5**		**267.079,8**		**699.777,5**	
	%	**49,2**		**3,9**		**8,7**		**38,2**		**100**	

Fonte: IGFSS

Gráfico XII.12 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2001



O quadro e gráfico anteriores permitem retirar as seguintes ilações:

- Verifica-se que o Continente absorveu cerca de 96,4% do total das despesas com acção social, pois as RA da Madeira e dos Açores e o IGFSS despenderam apenas 3,6%, ou seja 5,1 milhões de contos;
- AS IPSS situadas na região Centro beneficiaram de 30,1% do total dos subsídios, ou seja 42,2 milhões de contos (em função da importância de que se reveste a área da terceira idade nesta região), seguindo-se as regiões Norte e LVT com, respectivamente, 28,9% (40,5 milhões de contos) e 25,2% (35,3 milhões de contos);

- Em termos de áreas sociais predominaram a "Infância e Juventude" e a "Terceira Idade" com respectivamente 49,2% (69,1 milhões de contos), e 38,2% (53,5 milhões de contos) do total das transferências. As outras áreas sociais "Invalidez e Reabilitação" e "Família e Comunidade", absorveram em conjunto cerca de 17,9 milhões de contos.

12.7 – O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema

A questão do emprego reflecte-se no sistema, não só através das prestações sociais associadas aos beneficiários activos aquando da eventualidade da perda de rendimentos do trabalho na ocorrência de situações de desemprego, como através das políticas activas de emprego e de transferências financeiras para apoio à formação profissional.

12.7.1 – Prestações de desemprego

As principais prestações de desemprego são o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego, que, em conjunto com outros de menor expressão, são considerados como prestações sociais inseridas no regime geral[1].

12.7.1.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários

No período que decorreu entre 1997 e 2001 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:

[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. Em ambas as situações é necessário que, à data da ocorrência da situação de desemprego, este seja involuntário, os beneficiários tenham capacidade e disponibilidades para o trabalho e estejam inscritos no centro de emprego da área de residência, acrescendo ainda os seguintes condicionalismos:

a) Subsídio de desemprego – 540 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores;

b) Subsídio social de desemprego – 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores e tendo como condição de recursos que os rendimentos mensais, per capita, do agregado familiar do beneficiário não sejam superiores a 80% da SMN.

Quadro XII.56 – Subsídios de Desemprego - 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

		1997		1998		1999		2000		2001	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de Desemprego		91.614,2	68,0	90.115,3	67,7	99.478,6	67,8	116.433,5	72,3	126.434,4	72,5
Subsídio Social de Desemprego		40.654,5	30,2	41.065,6	30,9	43.379,9	29,6	43.128,7	26,8	46.592,5	26,7
Subsídio de Desemprego Parcial		0,0		0,0	0,0	0,0		2,7	0,0	5,5	0,0
Outras Prestações		2.369,0	1,8	1.902,5	1,4	3.822,7	2,6	1.467,0	0,9	1.389,2	0,8
Total	**PTE**	**134.637,7**	**100,0**	**133.083,4**	**100,0**	**146.681,2**	**100,0**	**161.031,9**	**100,0**	**174.421,6**	**100,0**
	€	**671.570,0**		**668.817,2**		**731.642,7**		**803.223,7**		**870.011,3**	

Fonte: IGFSS

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 excepcionalmente a "compensação por cessação de contratos de trabalho" atribuída aos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira, no montante de 2,2 milhões de contos, o que inflacionou o respectivo valor.

Abstraindo da situação apontada, estas prestações revelam, desde 1999, uma tendência de decrescimento, dizendo respeito, por ordem de importância, a "Indemnizações compensatórias por salários em atraso", "Garantia salarial" e a "Compensação salarial por suspensão temporária de contrato de trabalho (lay - off)". Apesar da sua pouca expressão, destacou-se no quadro anterior o "Subsídio de desemprego parcial"[1], apenas com registos a partir de 2000.

No que se refere aos subsídios de desemprego propriamente ditos, o quadro n.º XII.57 permite ainda retirar as seguintes ilações:

- O subsídio de desemprego manteve uma tendência de crescimento que persiste desde 1998, pois aumentou, de 2000 para 2001, cerca de 10 milhões de contos (mais 8,6%), com um total neste último ano de cerca de 126,4 milhões de contos;
- O subsídio social de desemprego contrariou, de 2000 para 2001 (mais 8,0%), a tendência estacionária que se registou em 1999 e 2000, ao crescer cerca de 3,5 milhões de contos.

O quadro seguinte explicita o número de beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado no ano de prestação de desemprego em 2000 e 2001[2]:

[1] Nova figura prevista no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, na qual, o beneficiário a receber subsídio de desemprego celebra contrato de trabalho a tempo parcial nos termos previstos neste diploma.

[2] Para uma melhor compreensão das situações previstas no quadro em questão devem ter-se em linha de conta os seguintes conceitos: o subsídio social de desemprego pode ser **inicial** ou **subsequente**, situando-se nesta última circunstância quando os respectivos prazos iniciais de concessão se tenham esgotado, e se mantenha dentro dos parâmetros exigidos a condição de recursos. Pode haver ainda um "**prolongamento**", até à idade de acesso à pensão de velhice antecipada, se o beneficiário à data do desemprego tiver idade igual ou superior a 50 anos e se registe a condição de recursos na data do prolongamento.

Quadro XII.57 – Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 2000/01

(em número)

Anos / Tipo	2000		2001		Variação %
	N.º	%	Nº	%	2000/01
Subsídio de Desemprego	**177.846**	**54,0**	**190.906**	**56,5**	**7,3**
Subsídio Social de Desemprego	**151.429**	**46,0**	**146.683**	**43,5**	**(3,1)**
Inicial	108.655	33,0	105.564	31,3	(2,8)
Subsequente	41.220	12,5	40.105	11,9	(2,7)
Prolongamento	1.554	0,5	1.014	0,3	(34,7)
Total	**329.275**	**100,0**	**337.589**	**100,0**	**2,5**

Fonte: IIES - Boletim estatístico – Setembro de 2002

Verifica-se o seguinte:

- O número de beneficiários de subsídio de desemprego representava, em 2001, 56,5% do total, tendo crescido cerca de 7,3% de 2000 para 2001, indicador que se aproxima da taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (8,6%);
- Em contraste o número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde tem maior expressão o subsídio inicial, registou um decréscimo de 3,1% em 2001, o qual, por sua vez, não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (mais 8,0%), indiciando, assim, um aumento do valor médio por beneficiário.

12.7.1.2 – Movimento processual

O quadro seguinte espelha o número de requerimentos entrados no sistema em 2000 e 2001, relativos a subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego.

Quadro XII.58 – Número de Requerimentos Entrados em 2000 e 2001 por Tipo de Subsídio

(em número)

Tipo	Requerimentos				
	2000		2001		Variação %
	Nº	%	Nº	%	2000/01
Subsídio de desemprego	87.621	59,3	96.126	61,7	9,7
Subsídio Social de Desemprego inicial	60.174	40,7	59.617	38,3	(0,9)
Total	**147.795**	**100,0**	**155.743**	**100,0**	**5,4**

Fonte: IIES – Boletim estatístico – Setembro de 2002

Nesta matéria a informação publicada parece indiciar que se manteve em relação a 2001 a tendência de maior procura quanto ao subsídio de desemprego (mais 9,7%), verificando-se, por outro lado, um ligeiro decrescimento do número de requerimentos para subsídio social.

De acordo com a mesma fonte, verificou-se uma subida significativa do número de requerimentos entre Março e Outubro de 2001, quando em comparação com o período homólogo do ano anterior.

Por outro lado, apuraram-se os tempos médios de processamento dos subsídios de desemprego desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até ao processamento (tempo de processamento), não entrando em linha de conta com o lapso de tempo subsequente até ao pagamento efectivo.

Quadro XII.59 – Tempos médios (em dias) de Processamento dos Subsídios de Desemprego em 2000 e 2001

CDSSS	Desemprego		Social de Desemprego	
	2000	2001	2000	2001
Braga	62	53	80	71
Vila Real(3)	N/D	85	N/D	85
V. do Castelo	47	52	59	65
Porto	64	43	95	67
Bragança	53	69	64	84
Aveiro	70	90	73	90
C. Branco	20	21	21	21
Coimbra	51	74	83	97
Guarda(1)	60	66	16	19
Leiria	34	39	36	43
Viseu	21	22	21	23
Lisboa	86	85	98	93
Santarém(2)	N/D	47	N/D	80
Setúbal	79	92	81	96
Beja	47	42	56	49
Évora	36	36	36	41
Portalegre	38	32	40	35
Faro	50	51	78	72
RA Madeira	70	79	83	94
RA Açores	20	20	20	20
Média Nacional(4)	**49**	**54**	**56**	**61**

(1) Os dados relativos ao Subsídio Social de Desemprego foram obtidos manualmente.
(2) Dados obtidos por amostragem e correspondentes à média do último trimestre de 2001.
(3) Corresponde à média conjunta dos subsídios de desemprego e social de desemprego no último trimestre de 2001, por dificuldades verificadas na desagregação deste indicador.
(4) Média dos tempos médios de processamento obtidos nos diversos distritos, mas tendo em conta as limitações anteriores, e excluindo a RA da Madeira.

Fonte: Informação do ISSS

Conforme se pode verificar, observou-se um agravamento generalizados dos períodos em questão, de 2000 para 2001, tendo contribuído para tal, de acordo com o ISSS:

- Atrasos verificados no lançamento de remunerações;
- Processos indevidamente instruídos que obrigaram à notificação dos beneficiários;
- Dificuldades na implantação de algumas medidas previstas no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril;
- Aumento do número de requerimentos decorrente da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 67/02, de 26 de Abril, ao possibilitar o acesso do pessoal docente a estas prestações.

12.7.1.3 – Outros indicadores

O quadro seguinte compara, quanto a 2000 e 2001, com distribuição por regiões, os seguintes indicadores:

- Valor médio do subsídio por beneficiário;
- N.º médio de dias processados por beneficiário;
- Valor médio do subsídio processado por dia.

Quadro XII.60 – Valores Médios (subsídios e dias) em 2000 e 2001

(em escudos)

Regiões	2000			2001		
	Valor médio do subsídio por beneficiário	Nº médio de dias processados por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia	Valor médio do subsídio por beneficiário	Nº médio de dias processados por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia
Continente	**81.804,1**	**33,46**	**2.442,3**	**88.196,0**	**33,29**	**2.642,4**
Norte	73.640,6	31,30	2.372,4	81.030,5	32,20	2.513,6
Centro	82.079,1	34,56	2.374,0	83.998,9	32,61	3.863,2
LVT	93.380,8	35,01	2.665,0	101.207,6	34,75	2.911,3
Alentejo	61.864,1	31,11	1.990,9	66.735,1	29,90	2.245,1
Algarve	79.545,2	36,77	2.163,2	87.628,7	37,81	2.317,6
R. Autónomas	**71.062,8**	**31,40**	**2.264,1**	**82.118,9**	**32,38**	**2.535,1**
RA Açores	64.521,1	31,64	2.038,9	84.811,9	33,35	2.542,1
RA Madeira	77.510,4	31,17	2.486,0	79.427,0	31,41	2.528,1
Nacional	**81.471,2**	**33,39**	**2.436,7**	**88.028,6**	**33,26**	**2.639,4**

Fonte: IIES - Boletim estatístico – Setembro de 2002

O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- O valor médio de subsídio por beneficiário aumentou em todas as regiões consideradas, com destaque para a Região Autónoma dos Açores, onde registou em crescimento de 31,4%, quando o crescimento no todo nacional foi de apenas 8,0%;
- O número médio de dias processado por beneficiário decresceu de 33,39 para 33,26, tendo no entanto aumentado no Norte, no Algarve, e nas Regiões Autónomas;
- O valor médio processado por dia e por beneficiário registou um crescimento de 8,3%, tendo sido este sentido de evolução generalizado a todas as regiões. Em conformidade com os indicadores anteriores deve realçar-se a situação dos Açores com um aumento de 24,7%.

No quadro XII.61 apresenta-se a desagregação do número de beneficiários em 2000 e 2001, por faixas etárias e tipo de subsídio:

Quadro XII.61 – N.º de Beneficiários com Prestações de Desemprego por Grupo Etário e Tipo de Subsídio em 2000 e 2001

(em número)

Idade (anos)		Subsídio Desemprego	Subsídio Social de Desemprego Inicial	Subsídio Social de Desemprego Subsequente	Prolongamento Subsídio Social Desemprego	Total	
						N.º	%
<20	2000	952	3.388	75	0	**4.415**	**1,3**
	2001	852	3.433	52	0	**4.337**	**1,3**
20-24	2000	14.070	19.331	3.132	0	**36.533**	**11,1**
	2001	14.076	18.372	2.639	0	**35.087**	**10,4**
25-29	2000	21.622	16.268	5.744	0	**43.634**	**13,3**
	2001	24.376	17.108	5.248	0	**46.732**	**13,8**
30-34	2000	21.094	13.040	4.796	0	**38.930**	**11,8**
	2001	22.698	12.352	4.693	0	**39.743**	**11,8**
35-39	2000	18.583	12.371	5.019	0	**35.973**	**10,9**
	2001	19.583	11.436	4.939	0	**35.958**	**10,7**
40-44	2000	17.374	10.529	4.504	0	**32.407**	**9,8**
	2001	17.712	9.982	4.253	0	**31.947**	**9,5**
45-49	2000	17.447	9.154	3.785	0	**30.386**	**9,2**
	2001	18.429	8.844	3.618	0	**30.891**	**9,2**
50-54	2000	19.602	8.330	4.096	45	**32.073**	**9,7**
	2001	22.042	8.260	4.257	35	**34.594**	**10,2**
55-59	2000	24.836	8.478	5.560	1.100	**39.974**	**12,1**
	2001	28.243	8.161	5.807	687	**42.898**	**12,7**
60-64	2000	20.575	7.032	4.149	405	**32.161**	**9,8**
	2001	21.356	6.833	4.265	292	**32.746**	**9,7**
>65	2000	1.691	734	360	4	**2.789**	**0,8**
	2001	1.536	780	334	0	**2.650**	**0,8**
Desconhecido	2000	0	0	0	0	**0**	**0,0**
	2001	3	3	0	0	**6**	**0,0**
Total	2000	**177.846**	**108.655**	**41.220**	**1.554**	**329.275**	**100,0**
	2001	**190.906**	**105.564**	**40.105**	**1.014**	**337.589**	**100,0**

Fonte: IIES - Boletim estatístico – Setembro 2002

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- O número de beneficiários distribuiu-se de forma relativamente uniforme pelas faixas etárias quinquenais compreendidas entre os 20 e os 64 anos, sendo marginais os grupos abaixo de 20 anos e acima dos 65 anos;
- O grupo etário mais significativo é o dos 25 aos 29 anos (13,8% em 2001), seguindo-se a faixa etária entre os 55 e os 59 anos (12,7% em 2001), que ultrapassa o conjunto antecedente no que refere concretamente ao subsídio de desemprego;
- Enquanto o número de beneficiários com subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego subsequente apresentam um paralelismo forte no que se refere à sua distribuição etária, quando em cotejo com o universo total de beneficiários, os beneficiários do subsídio social de desemprego inicial, apesar de se distribuírem por todas as faixas etárias, vão decrescendo à medida que a idade aumenta, enquanto os primeiros, para além da sua incidência nas idades mais jovens, apresentam um aumento a partir dos 50 anos;
- Os beneficiários com prolongamento do subsídio social de desemprego estão naturalmente concentrados nas faixas etárias entre os 55 e os 64 anos.

O quadro XII.62 apresenta a distribuição dos beneficiários com prestações de desemprego por sexo, considerando-se apenas, quanto ao subsídio social de desemprego, o inicial.

Quadro XII.62 – Distribuição do Número de Beneficiários com Prestações de Desemprego por Sexo em 2000 e 2001

(em número)

Sexo		Subsídio Desemprego	Subsídio Social Desemprego Inicial	Total	
				N.º	%
Feminino	**2000**	92.801	71.884	**164.685**	**57,5**
	2001	104.187	71.110	**175.297**	**59,1**
Masculino	**2000**	85.045	36.771	**121.816**	**42,5**
	2001	86.719	34.454	**121.173**	**40,9**
Total	**2000**	**177.846**	**108.655**	**286.501**	
	2001	**190.906**	**105.564**	**296.470**	

Fonte: IIES – Boletim estatístico – Setembro 2002

Verifica-se, em relação aos dois subsídios, que o número de beneficiários do sexo feminino era superior, com tendência para aumentar, pois a posição relativa do sexo feminino passou de 57,5% para 59,1% de 2000 para 2001, devendo-se esta tendência se ao acréscimo verificado no número de beneficiários do sexo feminino no que se refere ao subsídio de desemprego.

12.7.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

Para além dos subsídios de desemprego, considerados como políticas passivas que se limitam a garantir em parte a substituição dos rendimentos dos trabalhadores activos que caem na situação de desemprego, existem as denominadas políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se traduzem noutras rubricas orçamentais.

Em anteriores Pareceres tem sido questionado o facto das mesmas políticas implicarem custos significativos para o sistema, na sua maior parte indirectos e não quantificados, tendo em conta 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 1999/01, as despesas que podem ser imputadas às **políticas de emprego e formação profissional**, de acordo com as origens de financiamento e rubricas orçamentais[1].

Quadro XII.63 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos		1999	2000	2001
Financiamento por transferências do OSS:				
Comp. pública nacional das acções de formação profissional		19.910,4	33.090,1	27.993,4
Transferências correntes para emprego e form. profissional		71.634,0	82.579,3	89.700,0
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho (IDICT)		2.944,0	3.312,4	3.620,4
Transferências correntes para o INOFOR		827,9	950,0	1.200,0
Subtotais		**95.316,3**	**119.931,8**	**122.513,8**
Financiamento por transferências do OE:				
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE		120,0	3,7	46,2
Subtotais		**120,0**	**3,7**	**46,2**
Com financiamentos comunitários – FSE:				
Componente comunitária das acções de formação profissional		152.356,9	70.056.1	90.611,3
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva		1.755,2	149,9	243,0
Subtotais		**154.122,1**	**70.206,0**	**90.854,3**
TOTAIS	**PTE**	**249.558,4**	**190.141,5**	**213.414,3**
	€	**1.244.792,1**	**948.421,8**	**1.064.506,0**

Fonte: IGFSS

[1] 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, situação que terá ser ultrapassada 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).

O exposto no quadro anterior permite referir o seguinte:

- O efeito financeiro destas políticas nas CSS foi superior em 2001 (213,4 milhões de contos), quando em comparação com 2000, em mais de 23 milhões de contos, que não foram suficientes para atingir os quase 250 milhões de contos de 1999, facto que se deve à irregularidade evidenciada nos financiamentos comunitários através do FSE, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional;
- As áreas financiadas por transferências do OSS registaram um crescimento no período em questão, passando de 95,3 milhões de contos em 1999 para 122,5 milhões de contos, em 2001;
- Assim, a componente nacional de financiamento da política de formação profissional, continuou a ser superior à componente externa, o que já se tinha verificado em 2000;
- Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram transferidos para o sistema apenas 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ainda ao QCAII, não estando prevista no âmbito do QCAIII qualquer transferência deste tipo. Assim, os custos desta política passaram tendencialmente 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, como sejam a redução permanente de contribuições, que se aplicam, por exemplo, aos trabalhadores deficientes.

Mas este é um dos domínios onde o sistema de informação existente carece de aperfeiçoamento, facto que tem suscitado, em anteriores Pareceres, e se mantém, no que se refere a 2001, a recomendação de que este seja melhorado e desenvolvido, de forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

Assim, como aconteceu relativamente a 1999 e 2000, não se dispõem, quanto a 2000, de quaisquer dados sobre o efeito da redução de contribuições, os quais se presumem sejam significativos, na medida em que os valores apurados em 1997 e 1998, mesmo pecando por defeito, atingiram respectivamente 26,0 e 21,3 milhões de contos.

Não se dispondo de dados financeiros sobre as reformas antecipadas, apenas se pode indicar a evolução do número de pensionistas nessa situação, de acordo com os dados disponibilizados pelo IIES, relativamente ao período 1999/2001.

Assim, o número de beneficiários da medida era respectivamente em 1999, 2000 e 2001 de 28.877, 28.219 e 57.883. Este acréscimo é especialmente imputável aos trabalhadores na situação de desemprego (19.855 e 27.135 indivíduos respectivamente em 2000 e 2001), surgindo como factor novo o Decreto-Lei n.º 9/99[1], de 8 de Janeiro, que explica o advento de 21.137 novos pensionistas em 2001.

[1] Este diploma permite a flexibilização da idade de pensão por velhice em diversas situações (art.º 22.º), com relevo para a situação dos beneficiários que, tendo cumprido o prazo de garantia, tenham pelo menos 55 anos de idade e que à data em que perfaçam esta idade, tenham completado 30 anos civis de registo de remunerações para efeito do cálculo da pensão.

12.7.3 – Linhas de crédito e adiantamentos do OSS para acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE

Tem sido prática corrente o recurso a linhas de crédito em regime de conta corrente junto da CGD por parte do IGFSS, para fazer face a pagamentos antecipados aos gestores das intervenções operacionais para fazer face a pagamentos às entidades promotoras, relativamente a transferências a receber por parte do FSE que chegam ao sistema com atraso, no que concerne a diversos programas por este co-financiados, integrados no QCAII e QCAIII, a efectivar em diversos anos. Este procedimento tornou-se necessário dado que a União Europeia impõe uma gestão de tesouraria por intervenção operacional, o que implica que os saldos de um determinado programa não podem satisfazer necessidades, ainda que temporárias, de outros programas.

Por outro lado, mesmo sem cobertura de fundos obtidos através do referido instrumento, o IGFSS tem procedido a adiantamento de meios financeiros para pagamento de despesas no âmbito da formação profissional com co-financiamento 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] e do IGFSE.

Como aconteceu em 2000, continua a ser excepção a Intervenção Operacional Integrar – IOI, que tem vindo a gerir subprogramas e medidas específicas, com gestão autónoma, apoiada por uma Unidade de Apoio Técnico (UAT) que funciona junto do MTS, a qual, em termos genéricos, é denominada IOI. O subprograma, que se manteve em 2001 e que visa a integração económica e social de pessoas com deficiência, foi igualmente financiado intercaladamente por uma linha de crédito.

Assim, em 2000 e 2001, foram autorizados os seguintes empréstimos:

(em contos)

Autorização	2000	2001
Despacho n.º 54/MTS/2000, de 00/08/31do MTS	27.000.000	
Despacho n.º 55/MTS/2000, de 00/08/31, do MTS	3.000.000	
Despacho de 01/10/09, do SESSS		28.000.000
Despacho de 01/10/09, do SESSS		2.000.000

Os Despachos determinam que os empréstimos se deverão efectuar 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 (três meses, renovável por iguais períodos, até ao limite de um ano).

[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.

Nos quadros seguintes, as quatro linhas de crédito são analisadas duas a duas, em conjunto, no que se refere às respectivas utilizações, amortizações bem como transferências de saldo entre si, dado que por norma se prolongam para além do final do ano, sendo o saldo de cada linha de crédito transferido para a linha de crédito subsequente que lhe está associada:

a) Linhas de crédito de 27 e 28 milhões de contos

	Período de 2001	Utilizações	Amortizações	Transferências	Valores em dívida
27 Milhões	**Saldo 2000**				**34.458.000,0**
	De Abr. a Ago.	617.435.111,0			651.893.111,0
	Outubro			651.893.111,0	0,0
Subtotal		**617.435.111,0**		**651.893.111,0**	**0,0**
28 Milhões	Outubro			651.893.111,0	651.893.111,0
	Novembro		171.769.660,0		480.123.451,0
	De Nov. a Dez.	25.804.581,0			505.928.032,0
Subtotal		**25.804.581,0**	**171.769.660,0**	**651.893.111,0**	**505.928.032,0**
Total		**643.239.692,0**	**171.769.660,0**	**651.893.111,0**	**505.928.032,0**

b) Linhas de Crédito de 3 e 2 milhões de contos

	Período de 2001	Utilizações	Amortizações	Transferências	Valores em dívida
3 Milhões	**Saldo 2000**				**2.630.682.211,0**
	De Jan. a Mar.	189.033.221,0			2.819.715.432,0
	Julho		1.262.632.233,0		1.557.083.199,0
	Outubro			1.557.083.199,0	0,0
Subtotal		**189.033.221,0**	**1.262.632.233,0**	**1.557.083.199,0**	**0,0**
2 Milhões	Outubro			1.557.083.199,0	1.557.083.199,0
Subtotal		**0,0**	**0,0**	**1.557.083.199,0**	**1.557.083.199,0**
Total		**189.033.221,0**	**1.262.632.233,0**	**1.557.083.199,0**	**1.557.083.199,0**

Na linha do que foi desenvolvido no Parecer anterior, deve observar-se o seguinte:

- O IGFSS, na elaboração das suas próprias Contas, bem como nas CSS de 1999 a 2001, tem vindo a utilizar a conta "2.39-Outros credores", para relevar os saldos finais em dívida à CGD, quando existe no PCISS a conta "2.17-Empréstimos Obtidos", que seria mais adequada para esse efeito;
- É de referir a este respeito, que o IGFSS estava autorizado (aliás como nos exercícios antecedentes) nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 10º do DL n.º 145/01, de 26 de Abril (execução orçamental do OSS/01), 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, regime que 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).

12.7.3.2 – Adiantamentos do OSS

Complementarmente às linhas de crédito, o IGFSS tem vindo a efectuar adiantamentos de fundos com verbas provenientes do OSS para pagamento de despesas de formação profissional financiadas pelo FSE, que em 2000 tinham como suporte legal o art.º 79.º 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, autorizando o IGFSS a proceder a pagamentos, relacionados com adiantamentos por conta dos saldos finais do QCAII e para o arranque do QCAIII, através do OSS, até ao limite de 67 milhões de contos.

Estes movimentos tinham reflexo no Balanço de 2000, em subconta específica inserida na conta "Outros devedores", que apresentava no final do ano um saldo de 16.405,1 milhares de contos.

Em 2001, o art.º 64º da LOE/01 que trata da "antecipação de fundos dos quadros comunitários" no que se refere ao QCA II e QCA III era omisso no que se refere à Segurança Social, mas esta matéria foi prevista no art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 145/2001, de 26 de Abril (decreto de execução orçamental), permitindo a autorização de antecipação de pagamentos até ao limite de 38,1 milhões de contos.

A conta "Outros devedores" apresentava no final de 2001, na subconta "Acções de formação – QCA III c/ adiantamentos", um saldo de 60,2 milhões de contos, que excedeu em cerca de 43,8 milhões de contos o saldo do ano anterior, facto que *indicia que foi ultrapassado em 2001 o limite previsto na lei, não respeitando assim os requisitos da execução orçamental das despesas* consagrados no art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 29 de Março.

Em sede de contraditório sobre esta matéria o IGFSS, através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho, constante do Volume III – Anexos, vem referir o seguinte:

> *"O saldo de 60,2 milhões de contos apresentado na conta do IGFSS, refere-se à transferência que o Fundo Social Europeu deveria efectuar no exercício de 2001 e só o veio a concretizar no exercício de 2002, portanto, aquele saldo não se refere a adiantamentos por conta do FSE, mas antes ao valor a receber do FSE.*
>
> *No exercício de 2000 o saldo dos adiantamentos efectuados pela Segurança Social por conta do FSE cifrou-se em 16 405,1 milhares de contos, sendo que o Balanço do exercício de 2001 não apresenta qualquer saldo relativamente a adiantamentos por conta do FSE, porquanto aqueles foram integralmente reembolsados no exercício de 2001."*

Face às alegações do IGFSS o tema será retomado no próximo Parecer.

12.8 – Rendimento Mínimo Garantido

A instituição do RMG[1], que em Portugal se verificou através da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, surgiu na sequência do reconhecimento do direito dos indivíduos a auferirem recursos que lhes permitam satisfazer as necessidades mínimas vitais em conformidade com a dignidade humana, promovendo a sua qualificação e integração sócio-profissional. Trata-se, portanto, de uma medida que reveste um carácter temporário, destinando-se a apoiar indivíduos ou agregados familiares em situação de grande precariedade económica, cuja finalidade última é potenciar a sua capacidade para assegurar a auto sustentação, quebrando o ciclo de pobreza que caracteriza a população alvo e, assim, assegurar uma efectiva inserção social, cessando imediatamente quando estas condições estiverem reunidas.

À semelhança do que tem acontecido nos últimos Pareceres, efectua-se neste capítulo uma abordagem a esta medida compreendendo duas análises complementares: uma relacionada com o estudo da dinâmica dos factores físicos e financeiros que a caracterizam, designadamente, a execução orçamental e processual e a caracterização dos beneficiários e das famílias; e uma outra mais vocacionada para a avaliação da sua eficiência, decorrente, por um lado, da avaliação do grau de cumprimento dos objectivos sociais propostos, em particular da sua capacidade para promover a autonomização económica e a inserção social dos beneficiários e, por outro, a capacidade do sistema de controlar e recuperar as prestações indevidamente pagas[2].

12.8.1 – Execução Orçamental

O quadro XII.64 apresenta os valores orçamentados a despesa efectuada e os respectivos saldos desde a fase de implementação da medida (projectos-piloto, iniciados em meados de 1996), até ao final do ano de 2001:

Quadro XII.64 – Orçamento e Despesa do RMG no período 1996/01

(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
2001		60.000,0	64.557,0	48.974,2	15.582,8
Total	**PTE**			**207.717,2**	
	€			**1.038.089,0**	

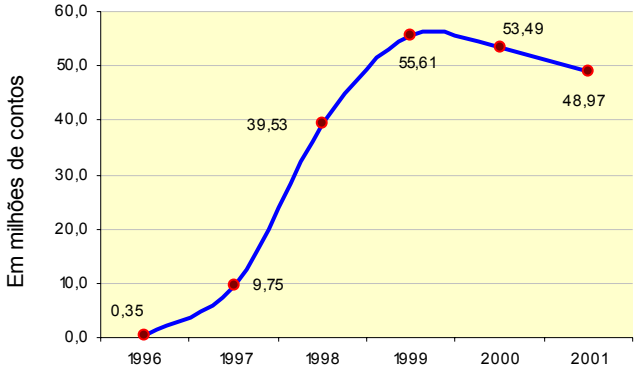
Fonte: IGFSS

[1] Revogado através da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que cria o Rendimento Social de Inserção.

[2] Na linha da metodologia da auditoria ao RMG levada a cabo pelo TC Relatório de Auditoria n.º 2/00 (disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2000/02-2000.shtm).

O gráfico que se apresenta seguidamente expressa a evolução anual da despesa efectuada com a medida:

Gráfico XII.13 – Despesas com RMG de 1996 a 2001



Da análise dos dados atrás expostos e, em particular, dos que respeitam à despesa efectivamente realizada ao longo dos últimos cinco anos, destaca-se o seguinte:

- O total dos gastos até ao final de 2001 atingiu os 207,7 milhões de contos, sendo que 76,1% desse montante foi gasto nos últimos três anos;
- 1999 foi o ano em que mais se gastou com esta medida de política social, cerca de 55,6 milhões de contos, atingindo-se um pico que, a partir dessa data, registou decréscimos ligeiros mas continuados, parecendo reflectir a sua entrada numa fase de maturação.

Desagrega-se no quadro seguinte a despesa efectuada com o RMG, separando os gastos efectuados com as prestações propriamente ditas dos afectos aos custos administrativos relativos às Comissões Locais de Acompanhamento e aos serviços competentes.

Quadro XII.65 – Distribuição das Despesas com RMG no Período 1998/01

(em contos)

Anos	Prestações		Outros Apoios(1)		Gastos de Administração				Gastos Totais
	Valor	%	Valor	%	CLA's		Serviços		Valor
					Valor	%	Valor	%	
1998	36.428.894	92,1		0,0	449.116	1,1	2.655.974	6,7	39.533.984
1999	51.615.438	92,8		0,0	865.694	1,6	3.132.292	5,6	55.613.424
2000	48.512.696	90,7		0,0	1.763.998	3,3	3.211.388	6,0	53.488.082
2001	44.462.643	90,8	1.141.237	2,3	943.458	1,9	2.426.813	5,0	48.974.151

(1) Outros apoios concedidos aos titulares do RMG e seus familiares, conforme art.º 12º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho.

Fonte: IGFSS

As despesas de administração representaram, em 2001, 6,9% dos cerca de 49 milhões de contos dispendidos com a medida, ou seja, 3,37 milhões de contos. De salientar que esta última verba é cerca de 43% inferior à gasta em 2000 (4,82 milhões de contos, 9,3% do total dos gastos), podendo presumir uma administração mais eficiente em 2001 que no ano precedente.

12.8.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

O quadro XII.66 traduz o cotejo entre o montante total dos gastos com o RMG e o número total de indivíduos e famílias que dele beneficiaram, permitindo o cálculo das respectivas prestações médias no triénio 1999/2001:

Quadro XII.66 – RMG – Prestação Média por Beneficiários e Famílias de1999 a 2001

Anos	Montante Total das Prestações (milhares de contos)	Número médio		Prestações médias (em contos)			
		Beneficiários	Famílias	p/beneficiário		p/família	
				Anual	Mensal	Anual	Mensal
1999	51.615,4	384.787	127.804	134	11,2	404	33,7
2000	48.512,7	425.080	143.773	114	9,5	337	28,1
2001	44.462,6	386.257	131.901	115	9,6	337	28,1

Fonte: IDS

Não se verificaram, de 2000 para 2001, variações significativas nas prestações médias, visto que os decréscimos verificados nos gastos com as prestações e no número de beneficiários foram próximos da proporcionalidade. Assim, a prestação média em 2001 fixou-se nos cerca de 9,6 contos/mês por beneficiário e nos 28,1 contos/mês por família.

12.8.3 – Distribuição Regional

Faz-se seguidamente uma análise da distribuição das despesas e dos beneficiários por distritos e por regiões.

12.8.3.1 – Perspectiva financeira

A desagregação dos gastos por região e respectivos CDSSS encontra-se espelhada no quadro XII.67:

Quadro XII.67 – Despesa no Triénio 1999/01 por Regiões e CDSSS

(em contos)

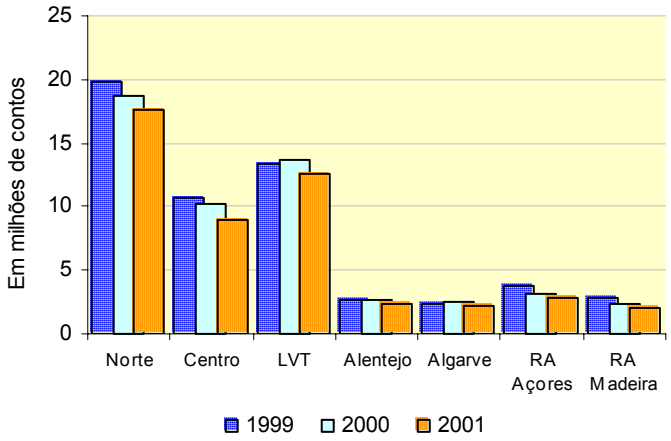
Anos / Regiões	1999	2000	Δ1999/00	2001	Δ2000/01
Norte	**19.838.763**	**18.705.271**	**(5,7)**	**17.580.076**	**(6,0)**
CD Braga	2.172.631	2.340.831	7,7	2.370.574	1,3
CD Bragança	720.474	727.386	1,0	674.446	(7,3)
CD Porto	13.632.119	12.507.460	(8,3)	11.506.057	(8,0)
CD V. Castelo	1.593.966	1.351.952	(15,2)	1.442.151	6,7
CD Vila Real	1.719.573	1.777.642	3,4	1.586.848	(10,7)
Centro	**10.669.151**	**10.210.400**	**(4,4)**	**8.881.130**	**(12,9)**
Serv Reg. Centro	-	-	-	3.179	100
CD Aveiro	2.659.882	2.283.590	(14,1)	2.181.116	(4,5)
CD C. Branco	412.205	378.815	(8,1)	298.325	(21,2)
CD Coimbra	1.773.403	1.576.400	(11,1)	1.370.076	(13,1)
CD Guarda	922.658	905.356	(1,9)	842.222	(7,0)
CD Leiria	1.113.609	911.718	(18,1)	936.527	2,7
CD Viseu	3.787.394	4.154.521	9,7	3.249.685	(21,8)
LVT	**13.269.494**	**13.685.218**	**3,1**	**12.626.711**	**(7,7)**
CD Lisboa	8.812.557	9.522.486	8,1	9.015.185	(5,3)
CD Santarém	1.738.495	1.546.264	(11,1)	1.375.450	(11,0)
CD Setúbal	2.718.442	2.616.468	(3,8)	2.236.076	(14,5)
Alentejo	**2.560.982**	**2.591.596**	**1,2**	**2.339.642**	**(9,7)**
Serv. Reg. Alentejo	-	-	-	661	100
CD Beja	1.084.281	1.171.662	8,1	1.101.402	(6,0)
CD Évora	667.259	720.448	8,0	546.879	(24,1)
CD Portalegre	809.442	699.486	(13,6)	690.700	(1,3)
Algarve	**2.283.871**	**2.488.355**	**9,0**	**2.170.678**	**(12,8)**
CD Faro	1.732.948	2.488.355	43,6	2.170.678	(12,8)
Total (Continente)	**48.622.261**	**47.680.840**	**(2,0)**	**43.598.237**	**(8,5)**
RA Açores	3.726.000	3.110.393	(16,5)	2.753.315	(11,5)
RA Madeira	2.886.956	2.379.859	(17,6)	1.977.612	(16,9)
GTADS[1]	378.207	316.990	(16,2)	-	(100)
IDS	-	-	-	510.378	100
IGFSS	-	-	-	134.608	100
Total	**55.613.424**	**53.488.082**	**(3,8)**	**48.974.150**	**(8,4)**

(1) Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social .

Fonte: IGFSS

A expressão gráfica seguinte traduz os dados constantes no quadro anterior:

Gráfico XII.14 – Evolução das Despesas com RMG por Regiões



Da análise do quadro e gráfico anterior e dos comentários já anteriormente efectuados no que concerne às despesas com RMG destaca-se o seguinte:

- O decréscimo das despesas em cerca de 8,4% (considerando as despesas administrativas) reflectiu-se em todas as regiões, sendo de salientar o Centro e o Algarve que viram cair os gastos afectos ao RMG em quase 13%;
- A nível distrital apenas três CDSSS registaram aumentos nas despesas, Leiria (2,7%), Braga (1,3%) e Viana do Castelo (6,7%), destacando-se, dos que registaram decréscimos, Évora (24,1%), Viseu (21,8%) e Castelo Branco (21,2%);
- A região Norte continua a ser aquela onde está mais fortemente implementada a medida, concentrando-se aí mais de ⅓ do total dos gastos nacionais (35,9%), seguindo-se LVT (25,8%) e a região Centro (18,1%). A leitura por CDSSS revela que é nos dois maiores distritos do país que se concentram as maiores bolsas de pobreza, já que cerca de 41,9% do total das despesas são aqui realizadas – 23,5% no Porto e 18,4% em Lisboa.

12.8.3.2 – Número de beneficiários e famílias

No próximo quadro exibe-se a desagregação, por região, do número de indivíduos e de famílias que no decurso dos anos 2000 e 2001 beneficiaram do RMG e a sua relação face à população aí residente, calculando-se, concomitantemente, o número médio de indivíduos por família.

Quadro XII.68 – RMG – Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/00 e 31/12/01

(em unidades)

Regiões	Até 31/12/00					Até 31/12/01					Média de ndivíduos p/família	
	Indivíduos			Famílias		Indivíduos			Famílias		Até	Até
	Número	%	% face à Pop. Resi.	Número	%	Número	%	% face à Pop. Resi	Número	%	31/12/00	31/12/01
Norte	159.965	38,2	5,1	55.253	38,8	135.827	38,3	4,2	47.547	39,1	2,9	2,9
Centro	80.711	19,3	3,5	28.488	20,0	69.381	19,6	2,9	24.616	20,3	2,8	2,8
LVT	90.848	21,7	2,8	31.793	22,3	79.883	22,5	2,4	28.084	23,1	2,9	2,8
Alentejo	21.129	5,1	4,7	6.811	4,8	18.244	5,1	4,0	5.781	4,8	3,1	3,2
Algarve	20.624	4,9	5,9	6.566	4,6	16.296	4,6	4,1	5.163	4,3	3,1	3,2
Açores	27.329	6,5	11,2	7.596	5,3	22.928	6,5	9,5	6.206	5,1	3,6	3,7
Madeira	17.650	4,2	6,8	5.839	4,1	11.699	3,3	4,8	4.059	3,3	3,0	2,9
Total	**418.256**	**100**	**4,2**	**142.346**	**100**	**354.258**	**100**	**3,4**	**121.456**	**100**	**2,9**	**2,9**

Fonte: IDS – CNRM, Dezembro de 2001

Dos dados atrás apresentados e subsequente análise retiram-se as seguintes conclusões:

- Em 2001 o número de indivíduos e de famílias beneficiários do RMG decresceu relativamente ao ano transacto, respectivamente 63.998 e 20.890 unidades, configurando, em termos relativos, uma diminuição de aproximadamente 15%;
- A nível regional, os decréscimos relativos mais significativos ocorreram na RA da Madeira com diminuições de 33,7% do número de indivíduos e 30,5% do número das famílias, seguindo-se a região do Algarve onde esta evolução se fixou em cerca de (-) 21%;
- A região Norte continua a liderar em termos de representatividade da população beneficiária, atingindo, relativamente ao total, 38,3% dos indivíduos e 39,1% das famílias, logo seguida pela região de LVT com, respectivamente, 22,5% e 23,1%;
- A média de indivíduos por família mantém-se, em termos nacionais e relativamente ao ano anterior, inalterada, 2,9, continuando a RA dos Açores a lidera-la com 3,7;
- Saliente-se, por último, o notório decréscimo verificado no rácio beneficiários/população residente, quer no todo nacional onde a proporção passou de 4,2% em 2000 para 3,4% em 2001, quer em cada uma das regiões, com destaque para os Açores que baixou, pela primeira vez, dos dois dígitos (9,5%), sendo, ainda assim, a região onde existe um maior desfasamento em relação à média nacional.

12.8.4 – Pagamentos indevidos

Numa medida de politica social como o RMG caracterizada pela sua natureza dinâmica e temporária em que, rotineiramente, são introduzidas novas variáveis no agregado familiar que afectam o valor das prestações a pagar, motivadas, por exemplo, pela modificação da composição familiar ou pela mudança das suas condições económicas, é imperativo que exista um controlo reforçado das prestações indevidamente pagas e, paralelamente, uma acrescida diligência no sentido da sua atempada recuperação.

Para aferir da eficiência do sistema no que a esta matéria diz respeito elaborou-se o quadro seguinte onde, com base na informação do IGFSS e ISSS, estão inscritos, por regiões, os montantes indevidamente pagos, os valores recuperados, a respectiva taxa de recuperação e a relação entre os montantes incorrectamente pagos e o total das prestações liquidadas.

Quadro XII.69 – Pagamentos Indevidos e Valores Recuperados de Prestações do RMG em 2001

(em milhares de contos; em milhares euros)

Regiões		Prestações (1)	Pagamentos Indevidos (PI) (2)	Valores Recuperados (VR) (3)	% de PI em relação ao total das Prestações (4)=(2)/(1)*100	Taxa de Recuperação (5)=(3)/(2)*100	
						2000	2001
Norte		16.415,7	1.422,7	915,7*	8,7%	35,6%**	64,4%
Centro		7.929,9	851,2	592,2	10,7%	31,0%	69,6%
LV Tejo		11.780,2	657,1	325,7	5,6%	61,7%	49,6%
Alentejo		2.180,1	259,4	155,9	11,9%	41,9%	60,1%
Algarve		2.047,2	182,0	0,6	8,9%	4,3%	0,4%
RA Açores		2.417,0	54,3	28,1	2,2%	23,9%	51,8%
RA Madeira		1.692,6	58,1	34,2*	3,4%	n/d	58,9%
Total	**PTE**	**44.462,7**	**3.484,8**	**2.052,4**	**7,8%**	**38,9%**	**58,9%**
	€	**221.778,7**	**17.381,5**	**10.237,0**			

*O montante recuperado pelo CDSSS do Porto (incluído na região Norte) e pela RA da Madeira foi calculado por estimativa (aplicando-se a taxa de recuperação nacional ao montante indevidamente pago) visto que estes serviços contabilizam os valores referentes à recuperação de débitos numa conta comum a todas as prestações dos Regimes.

** Não inclui, pelas razões atrás expostas, os valores recuperados pelo CDSSS Porto.

Fonte: IGFSS e ISSS

Da apreciação dos dados inscritos no quadro supra podem tirar-se as seguintes ilações:

- Considerando o todo nacional, em 2001, os pagamentos indevidos representaram cerca de 3,5 milhões de contos, ou seja, aproximadamente 7,8% do total das prestações pagas. Fazendo uma análise ao nível regional destaca-se a região Norte onde estes pagamentos atingiram 1,4 milhões de contos, seguindo-se o Centro com 0,85 milhões de contos, perfazendo conjuntamente cerca de 65% do total das notas de reposição emitidas no ano. No que concerne à relação entre estes débitos e o total das prestações pagas por região, o Alentejo assume a liderança com quase 12%, seguindo-se a região Centro com 10,7% e o Algarve com cerca de 8,9%;

- Do total dos pagamentos indevidos foram recuperados, no decorrer do exercício de 2001, cerca de 2,1 milhões de contos o que corresponde a uma taxa de recuperação de 58,9%, 20 pontos percentuais acima da registada em 2000. Na análise por regiões destaca-se o Centro que conseguiu recuperar 592 dos 851 mil contos pagos indevidamente o que consubstancia uma taxa de recuperação de 69,6%, seguindo-se as regiões Norte e Alentejo com taxas de, respectivamente, 64,4% e 60,1%. Pela negativa (e a necessitar de avaliação cuidada das causas concorrentes para esta situação), encontra-se a região do Algarve que dos 182 mil contos indevidamente pagos recuperou apenas pouco mais de 600 contos, ou seja, 0,4% do total das notas de reposição emitidas.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o ISSS alegou pelo ofício n.º 4143, de 12 de Junho de 2003, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

> *"Em sede de rendimento mínimo garantido, apenas representam quantias indevidamente pagas aquelas cujo o pagamento resulta de falsas ou omissas declarações do beneficiário, sobre factos susceptíveis de influir na constituição, modificação ou extinção do direito ao rendimento mínimo, desde que essas declarações não incidam sobre prestações da Segurança Social a atribuir pelo ISSS, pois essas são de conhecimento oficioso.*
>
> *Nesses casos, há que ter em conta o contido no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril, concluindo-se que a restituição deverá respeitar a todo o período posterior à verificação do facto omisso ou falsamente declarado.*
>
> *A maioria das reposições são satisfeitas sem necessidade de recurso a procedimentos executivos posteriores.*
>
> *... O CDSSS de Faro manifestou junto do Conselho Directivo do ISSS a preocupação pelo elevado índice de reposições a exigir, e apresentou um pedido de perdão de dívida. Tendo presente este entendimento, foi dada uma orientação aos CDSSS no sentido da reanálise de processos, na perspectiva de identificação de pagamentos indevidos da prestação, o que poderá traduzir-se num acréscimo apreciável das quantias recuperadas. Pensa-se que a adequada análise individualizada dos processos conexos com quantias a restituir irá permitir apurar quais as situações que efectivamente consubstanciam quantias indevidamente pagas, nos termos do regime de RMG."*

12.8.5 – Execução processual

A análise aqui efectuada respeitante ao desempenho do sistema quanto à dinâmica operacional de recolha e tratamento de processos (deferimento, indeferimento e cessação), pretende aferir do seu grau de maturidade na execução destas tarefas e detalhar algumas das características mais importantes relativas aos processos, como sejam: os motivos da sua cessação, a caracterização dos acordos de inserção que lhes estão associados e das famílias e indivíduos beneficiários.

12.8.5.1 – Situação dos processos entrados e avaliados no sistema

Encontra-se traduzida no quadro XII.70, relativamente ao triénio 1999/01, a evolução dos processos entrados e avaliados pelo sistema:

Quadro XII.70 – RMG – Processos Entrados e Avaliados no triénio 1999/2001

(em unidades)

Região	Processos Entrados			Processos Avaliados			% de Processos Avaliados		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte	128.535	147.326	163.510	114.187	136.589	154.451	88,8	92,7	94,5
Centro	69.266	88.406	100.639	59.622	78.905	91.170	86,1	89,3	90,6
LV do Tejo	78.146	95.280	111.680	70.425	90.581	107.416	90,1	95,1	96,2
Alentejo	14.697	17.797	21.692	13.096	16.770	20.576	89,1	94,2	94,9
Algarve	11.711	15.337	17.848	10.212	14.089	16.877	87,2	91,9	94,6
Açores	17.716	19.983	20.995	15.849	18.642	19.825	89,5	93,3	94,4
Madeira	18.243	19.755	22.011	16.938	18.500	21.181	92,8	93,6	96,2
Total	**338.314**	**403.884**	**458.375**	**300.329**	**374.076**	**431.496**	**88,8**	**92,6**	**94,1**

Fonte: CNRM -IDS

Em 2001, entraram no sistema 54.491 processos, o que perfaz, desde a implementação da medida, em Junho de 1996, um total de 458.375 processos, notando-se, relativamente ao ocorrido no período 1999/00, uma quebra na ordem dos 17%, já que, nesse período, deram entrada 65.570 processos.

A análise a nível nacional da proporção de processos avaliados parece revelar uma crescente eficiência do sistema (94,1% de processos avaliados em 2001) patenteando a definição de boas práticas associadas a este procedimento. No que respeita a este desempenho ao nível das regiões destacam-se, pela positiva, LVT e a RA da Madeira com 96,2% de processos avaliados e, pela negativa, o Centro com uma percentagem de avaliação de 90,6%.

Relativamente aos processos avaliados no triénio 1999/01, mostra-se, no quadro seguinte, a sua distribuição entre os que obtiveram despacho de deferimento favorável e desfavorável, obtendo-se, assim, a evolução da taxa de indeferimento ao longo do período considerado.

Quadro XII.71 – RMG – Processos Deferidos/Indeferidos e Taxa de Indeferimento

(em unidades)

Região	Deferidos			Indeferidos			Taxa de Indeferimento		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte	67.530	79.481	89.645	46.657	57.108	64.806	40,9	41,8	42,0
Centro	39.326	50.066	56.845	20.296	28.839	34.325	34,0	36,5	37,6
LV do Tejo	44.414	55.893	64.537	26.011	34.688	42.879	36,9	38,3	39,9
Alentejo	9.051	11.554	13.969	4.045	5.216	6.607	30,9	31,1	32,1
Algarve	7.116	8.898	10.281	3.096	5.191	6.596	30,3	36,8	39,1
Açores	11.404	12.754	13.419	4.445	5.888	6.406	28,0	31,6	32,3
Madeira	8.900	9.608	10.968	8.038	8.892	10.213	47,5	48,1	48,2
Total	**187.741**	**228.254**	**259.664**	**112.588**	**145.822**	**171.832**	**37,5**	**39,0**	**39,8**

Fonte: CNRM -IDS

Da leitura dos dados inscritos no quadro anterior podem retiram-se as seguintes conclusões:

- A taxa de indeferimento a nível nacional denota, ao longo do triénio, uma tendência crescente, atingindo, em 2001, 39,8% dos processos analisados, mais 0,8% que no ano anterior, o que parece configurar uma actuação cada vez mais rigorosa por parte dos serviços competentes na avaliação das condições de acesso à medida;
- Já uma análise parcelar em termos regionais revela alguns desvios importantes relativamente à taxa nacional. Assim, na Madeira e na região Norte observam-se as maiores taxas de indeferimento, respectivamente, 48,2% e 42%, enquanto, em sentido inverso, posicionam-se os Açores (32,3%) e o Alentejo (32,1%), identificando-se um hiato de cerca de 16 pontos percentuais entre a maior e a menor taxa de indeferimento a nível regional. Esta circunstância afigura-se merecedora de atenção por parte das entidades gestoras da medida já que pode configurar divergências ou falta de harmonização na interpretação da lei ou nos métodos de análise adoptados pelas diferentes regiões.

Sobre esta matéria deve ter-se em atenção, ao abrigo do princípio do contraditório o texto do ofício n.º 4143, de 12 de Junho de 2003, constante do volume III – Anexos, proveniente do ISSS, o qual explicita o seguinte:

> *"(...) as oscilações encontradas relativamente à taxa de indeferimento poderá estar relacionada com o facto de, algumas regiões terem maior dificuldade no aferimento dos rendimentos, tratando-se de zonas do país onde, quer pelo trabalho sazonal quer pela extemporaneidade das actividades ligadas ao meio rural, dificulta a contabilização desses rendimentos.*
>
> *A preocupação pela uniformidade de critérios e procedimentos traduziu-se num reforço da emissão de orientações, com vista à igualdade de tratamento dos beneficiários que acedem à medida"*

Dos processos deferidos uma parte foi, por diversos motivos – alteração das condições económicas da família; não celebração ou cumprimento, por motivos da responsabilidades do titular, do acordo de inserção assinado; mudança da residência legal para outro país; ou por falecimento do titular – entretanto cessada, constituindo-se este indicador, em particular no que ao primeiro motivo mencionado diz respeito, como de especial importância para aferir da eficácia da medida[1].

No quadro seguinte desagregam-se, no que respeita ao triénio 1999/01, os processos deferidos em cessados e não cessados, esmiuçando-se, no ponto seguinte, cada uma das causas que conduziu à perda desse direito.

[1] Esta matéria é objecto de uma análise mais desenvolvida no ponto 12.8.5.1.1.

Quadro XII.72 – Distribuição dos Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no triénio 1999/01

(em unidades)

Região	Não Cessados			Cessados			Taxa de Cessação		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte	55.499	55.253	47.547	12.031	24.228	42.098	17,8	30,5	47,0
Centro	28.854	28.488	24.616	10.472	21.578	32.229	26,6	43,1	56,7
LV do Tejo	32.201	31.793	28.084	12.213	24.100	36.453	27,5	43,1	56,5
Alentejo	6.805	6.811	5.781	2.246	4.743	8.188	24,8	41,1	58,6
Algarve	6.023	6.566	5.163	1.093	2.332	5.118	15,4	26,2	49,8
Açores	8.598	7.596	6.206	2.806	5.158	7.213	24,6	40,4	53,8
Madeira	7.220	5.839	4.059	1.680	3.769	6.909	18,9	39,2	63,0
Total	**145.200**	**142.346**	**121.456**	**42.541**	**85.908**	**138.208**	**22,7**	**37,6**	**53,2**

Fonte: CNRM -IDS

Da interpretação dos dados constantes do quadro anterior transparecem as seguintes conclusões:

- Até ao final de 2001 foram, em termos globais, cessados 138.208 processos o que corresponde a um taxa de cessação de 53,2%, 15,6 pontos percentuais acima do registado no ano anterior, parecendo, esta circunstância, revelar a existência, por parte dos serviços competentes, de um acompanhamento cada vez mais próximo e cuidado da evolução das realidades das famílias beneficiárias e de uma actuação mais imediata na consequente reavaliação dos respectivos processos;
- A nível regional a RA da Madeira registou a taxa de cessação mais elevada (63%), seguindo-se o Alentejo (58,6%) e o Centro (56,7%), encontrando-se no plano oposto a região Norte e o Algarve com, respectivamente, 47% e 49,8%. De salientar que o Algarve, apesar de ter uma das taxas de cessação mais baixas sofreu, relativamente ao ano transacto, um incremento bastante significativo (23,6%) o mesmo acontecendo com a Madeira cujo aumento se cifrou em 23,8%.

Por último, referência à questão da suspensão de processos[1], em muitos casos consequência da sazonalidade do emprego (especialmente em regiões de características rurais ou turísticas) que, em 2001, representou cerca de 8,2% dos processos não cessados, correspondendo a 9.966 famílias.

12.8.5.2 – Motivos da Cessação

A análise dos motivos de cessação afigura-se de peculiar importância para aferir da eficiência da medida relativamente aos objectivos traçados, ganhando, neste contexto, especial relevância a cessação por alteração de rendimentos, já que este motivo traduz em que medida o RMG contribuiu para a autonomização económica dos seus beneficiários e, desse modo, para a sua inserção social. O

[1] Ocorre, fundamentalmente, pelos seguintes motivos: indisponibilidade do beneficiário 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 e o exercício de actividade remunerada por período inferior a 180 dias, quando a remuneração auferida ultrapassar o valor da prestação.

quadro seguinte mostra, segundo dados fornecidos pelo IDS, a cessação de processos acumulada até ao final do ano 2001, por regiões, identificando os motivos que estiveram na sua origem:

Quadro XII.73 – RMG – Motivos de Cessação até 31/12/2001

(em unidades)

Motivos	Regiões							Total	%
	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira		
Alteração de rendimentos	28.987	18.701	19.336	5.121	3.080	3.552	1.258	**80.035**	**61,5**
Não subscrição do programa de inserção	2.078	2.530	3.310	644	726	184	151	**9.623**	**7,4**
Não cumprimento das acções do programa de inserção	2.364	3.736	5.438	1.083	572	894	526	**14.613**	**11,2**
Sem título válido de residência	661	754	146	220	52	265	271	**2.369**	**1,8**
Falecimento do titular	1.679	964	1.329	173	207	290	132	**4.774**	**3,7**
A pedido do requerente	1.622	783	714	92	112	153	-	**3.476**	**2,7**
Outros	2.302	2.906	3.904	552	56	1.432	4.140	**15.292**	**11,7**
Totais	**39.693**	**30.374**	**34.177**	**7.885**	**4.805**	**6.770**	**6.478**	**130.182***	**100**

* O facto do número total de cessações inscrito neste quadro não coincidir com o referenciado no Quadro XII.72 – Distribuição dos Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no Triénio 1999/01, deve-se ao facto de, no período experimental da medida, não terem sido definidos nem trabalhados os motivos que levavam à cessação das prestações.

Fonte: IDS

Retiram-se do quadro anterior as seguintes conclusões:

- A cessação por alteração de rendimentos detém a hegemonia nos motivos que levaram à extinção do pagamento de prestações de RMG (61,5%) representando um pouco mais de 80 mil processos dos mais de 130 mil extintos até ao final de 2001. Contudo, se esta circunstância revela, numa primeira análise, que a medida estaria a ser eficiente no cumprimento dos seus objectivos, proporcionando a autonomização económica a quase dois terços dos beneficiários que a abandonam, é imperioso sublinhar que, não existindo estatísticas sobre a ocorrência de reentradas no sistema de ex-beneficiários, não é viável avaliar em que medida essa independência financeira se revelou sustentável ou foi apenas temporária;
- O segundo motivo com mais ocorrências registadas, 14.613 processos (11,2%), foi o não cumprimento dos acordos de inserção, imediatamente seguido pela não subscrição do programa de inserção (7,4%), motivos imbuídos da mesma génese, o que revela, de alguma forma, um certo distanciamento ou mesmo desconhecimento por parte dos beneficiários (inseridos em contextos familiares caracterizados por reduzidas habilitações literárias) relativamente à necessidade do cumprimento de uma obrigação contratual imprescindível para lhes proporcionar uma plena e duradoura integração social;

- Numa análise regional e no que respeita aos processos cessados por alteração de rendimentos destaca-se a região Norte onde este tipo de ocorrências se situou bastante acima do valor nacional, 73%, concentrando-se aí mais de ⅓ do total dos cancelamentos por esse motivo. Relativamente à não subscrição de acordo de inserção, o Algarve lidera com 15,1%, o dobro do registo nacional, enquanto o não cumprimento do acordo assinado é mais frequente na região de LVT com 15,9% deste tipo de casos.

12.8.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção

Como preconizado na alínea c) do art.º 2º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho os programas de inserção estabelecidos com os beneficiários são o "*conjunto de acções (...) que visa, de forma adequada às respectivas situações, criar condições facilitadoras do acesso à sua autonomia social e económica*".

Assim, perante a identificação de um vasto universo de problemas, foram sendo desenvolvidas e adoptadas diferentes estratégias que promovessem a integração social[1] dos beneficiários. O quadro seguinte agrega, por áreas, os beneficiários que subscreveram acordos de inserção:

Quadro XII.74 – RMG – Áreas de Inserção

(unidades)

Área / Região	Educação	Formação Profissional	Emprego	Saúde	Acção Social	Habitação	Total	
							N.º	%
Norte	11.456	1.879	10.921	15.756	21.217	7.913	**69.142**	**30,2**
Centro	6.731	1.134	8.111	13.260	21.268	4.877	**55.381**	**24,2**
LVT	6.289	1.623	9.024	9.480	15.808	3.219	**45.443**	**19,9**
Alentejo	2.375	877	4.300	4.211	4.601	1.332	**17.696**	**7,7**
Algarve	1.486	140	813	2.366	2.033	1.217	**8.055**	**3,5**
Açores	2.780	559	1.025	4.295	5.135	1.807	**15.601**	**6,8**
Madeira	2.728	329	515	5.260	6.081	2.569	**17.482**	**7,6**
Total	**33.845**	**6.541**	**34.709**	**54.628**	**76.143**	**22.934**	**228.800**	**100**
%	**14,8**	**2,9**	**15,2**	**23,9**	**33,3**	**10,0**		

Fonte: IDS

A área de inserção relativa à Acção Social[2] continua, à semelhança dos anos anteriores, a ser a que apresenta o maior número de acordos assinados, 33,3% do total, constituindo-se, em conjunto com a Saúde (que representa 23,9% dos acordos) como as áreas mais importantes no processo de contratualização que a medida propõe. Estas duas áreas que agregadas constituem 57,2% do total dos programas subscritos até ao final de 2001 revelam, desde logo, a extrema carência em que se encontram a maioria dos beneficiários aquando da sua aderência ao RMG, necessitando, em muitas situações, de apoios tão básicos como a promoção da sua auto-estima e da sua capacidade relacional com a sociedade – *Apoio Psicossocial*, que representa cerca de 73% do total dos programas de acção

[1] As áreas de inserção desagregam-se em programas ou acções de inserção.

[2] Onde se incluem programas como: "Acolhimento de crianças e jovens"; "Educação sócio-familiar"; "Apoio Psicossocial"; "Jardins-de-infância"; etc.

social subscritos –, de cuidados básicos de saúde, higiene, tratamento de problemas de alcoolismo ou toxicodependência. Destaque-se, por último, que as áreas do Emprego e da Educação representaram, respectivamente, 15,2% e 14,8% dos acordos assinados e que a Habitação (10%) e a Formação Profissional (2,9%) são as áreas com menos subscrições.

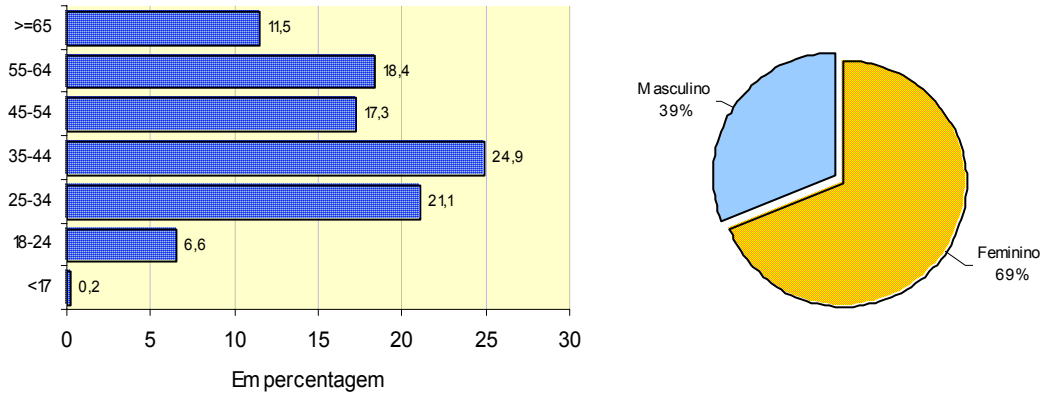
12.8.5.4 – Outras características da população beneficiária

A exposição que seguidamente se faz pretende caracterizar a população beneficiária analisando, para tal, a sua distribuição por sexos, escalões etários e nível de rendimentos.

12.8.5.4.1 – Distribuição por idade e por sexo

Os gráficos seguintes apresentam a distribuição dos titulares do RMG por escalões etários e por sexo[1].

Gráfico XII.15 – RMG – Titular por Escalão Etário e Sexo

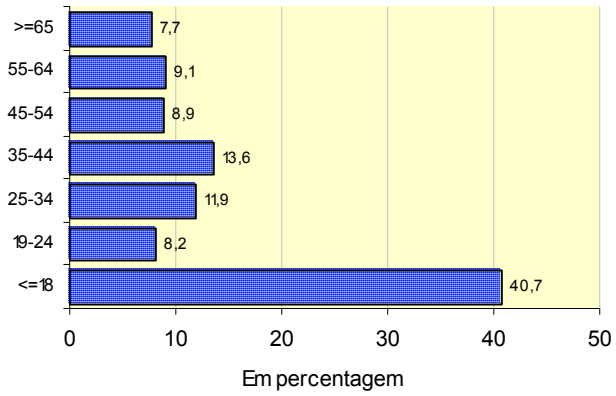


O universo dos titulares do RMG é constituído, maioritariamente, por mulheres, cerca de 69%, e por indivíduos com idades até aos 44 anos, 52,8%, podendo considerar-se estarmos em presença de uma população relativamente jovem. Os escalões etários menos representativos são os mais jovens (até aos 24 anos) com cerca de 6,8% e os mais idosos (com idades superiores aos 65 anos) cerca de 11,5% do total dos titulares, salientando-se, quanto a estes últimos, que a justificação de uma diminuta representatividade pode estar associada à possibilidade que têm de aderir a outro tipo de prestações, como seja, por exemplo, a Pensão Social.

O gráfico seguinte aborda a mesma matéria mas agora quanto ao escalonamento dos beneficiários:

[1] Na caracterização por sexo, à semelhança do ocorrido no ano precedente, subsistem algumas incorrecções (por anomalias no tratamento da informação), designadamente, o facto de não estarem contemplados todos os beneficiários e titulares.

Gráfico XII.16 – RMG – Beneficiários por Escalão Etário

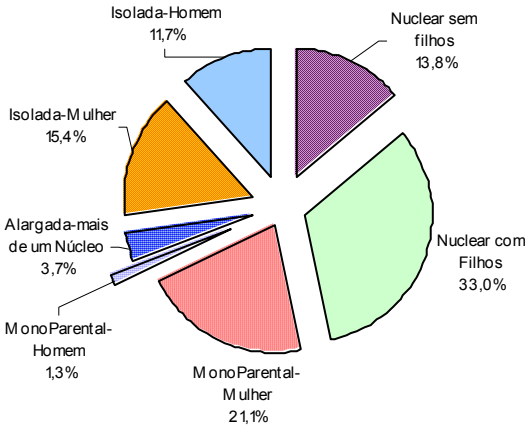


Evidencia-se na expressão gráfica antecedente que mais de 40% dos beneficiários tem menos de 18 anos e que quase 75% tem idade até aos 44 anos, demonstrando que esta população é constituída, na sua maioria, por famílias jovens com filhos menores.

12.8.5.4.2 – Distribuição por tipo de agregado familiar

A caracterização das famílias beneficiárias do RMG por tipo de agregado encontra-se retratada no gráfico seguinte:

Gráfico XII.17 – Tipificação dos Agregados Familiares



Analogamente ao que se tem constatado nos últimos anos, cerca de ⅓ dos agregados familiares são do tipo nuclear com filhos, seguindo-se as famílias monoparentais femininas e as mulheres isoladas que representam, respectivamente, 21,1% e 15,4% do total das famílias beneficiárias do RMG, o que reitera as análises atrás efectuadas relativamente ao papel da mulher no contexto desta medida. Outro dos grupos com uma significativa representatividade (27,1%) é o constituído por beneficiários isolados, quer homens (11,7%) quer mulheres (15,4%), patenteando a maior vulnerabilidade à pobreza a que estão expostos os indivíduos que vivem sozinhos. Saliente-se, por último, que os agregados familiares alargados, 3,7% e monoparentais masculinos, 1,3%, são os grupos menos representados.

12.8.5.4.3 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento

Analisam-se seguidamente as famílias beneficiárias segundo os seus rendimentos, estando estas divididas conforme possuam ou não outro tipo de rendimento que não o oriundo das prestações de RMG:

Quadro XII.75 – Famílias Beneficiárias do RMG

(em unidades)

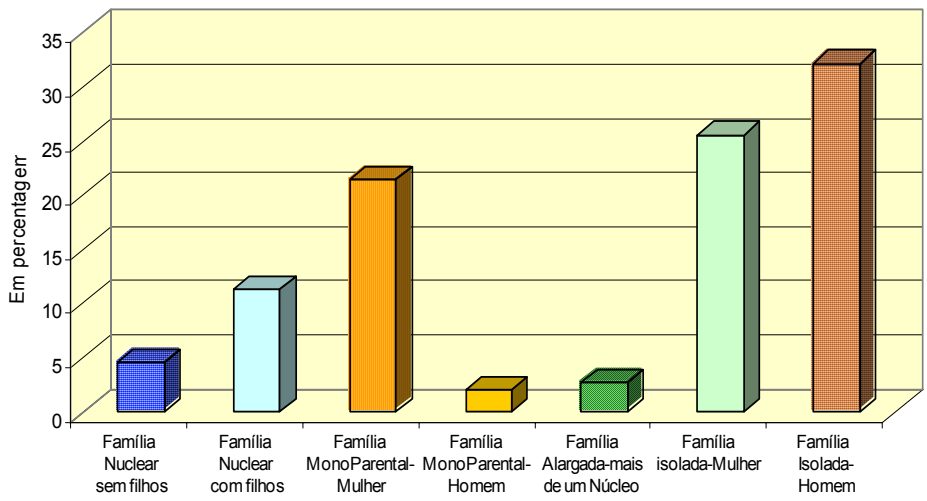
Região	Com Rendimento		Sem Rendimento		Total
	N.º	%	N.º	%	
Norte	34.165	71,9	13.382	28,1	**47.547**
Centro	19.507	79,2	5.109	20,8	**24.616**
LVT	18.085	64,4	9.999	35,6	**28.084**
Alentejo	4.029	69,7	1.752	30,3	**5.781**
Algarve	4.119	79,8	1.044	20,2	**5.163**
Açores	5.177	83,4	1.029	16,6	**6.206**
Madeira (1)	N/D	-	N/D	-	**4.059**
Total	**85.082**	**70,1**	**32.315**	**26,6**	**121.456**

(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

Verifica-se, assim, não contando com os dados relativos à RA da Madeira, que 26,6% dos agregados familiares, ou seja 32.315, se encontram inteiramente dependentes das prestações do RMG para assegurar a sua subsistência, sendo que, destes, cerca de 47% dizem respeito a famílias dos tipos monoparental feminina e mulheres isoladas, enquanto que, o mesmo tipo de agregados, mas no que respeita ao universo masculino, se cifra em 34,3%, como se mostra no gráfico abaixo onde se descreve, por tipo de agregado, as famílias inteiramente dependentes do RMG:

Gráfico XII.18 – Agregados Familiares por Sem Rendimento



12.9 – Dívida relativa a contribuições

A persistência da dívida em questão tem constituído um dos desafios mais importantes que se têm colocado ao aparelho operacional e administrativo do sector, constituindo-se como um dos factores subjacentes às diversas alterações legislativas que têm sido produzidas, com destaque para a Lei Orgânica do IGFSS (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio).

A análise que segue tem por base os valores apresentados nas demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente o Balanço, bem como informação e dados que foram sendo obtidos junto dos serviços competentes do IGFSS, com destaque para o Relatório da Dívida da Segurança Social, elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico do Departamento de Contribuintes, que procura espelhar, sob diversos ângulos, as dívidas de contribuintes sem acordo de regularização iguais ou acima de 5.000 contos, bem como a generalidade das dívidas com acordos, com referência ao final do ano de 2001.

O referido relatório foi elaborado com base nos elementos facultados pelas delegações do IGFSS, RA dos Açores e da Madeira e Caixa dos Jornalistas, pelo facto de não existir, com referência a 2001 e até à actualidade um sistema de informação nacional integrado.

Este é aliás um dos aspectos, entre outros, que permitem afirmar, em relação e na sequência do exposto em 12.2 sobre as transformações que estão em curso no que respeita ao sistema de informação, que se aplica na área de gestão de contribuintes o que foi dito, então, na generalidade, isto é, o facto dos fluxos de informação existentes em 2001 não apresentarem ainda qualquer ruptura com o passado, continuando portanto a ter por base o "antigo sistema".

É só em 2002 que se produziram, alterações significativas no que se refere ao registo de remunerações e pagamento de contribuições com o desenvolvimento de algumas aplicações específicas como sejam o Sistema de Gestão dos Contribuintes (SGC), Sistema Nacional de Leitura Óptica (CLO), DRD (entrega de Declarações de Remunerações por Suporte Digital), DRI (entrega de Declarações Remunerações via Internet), DRO (entrega de Declaração de Remunerações On-Line) e o Sistema de Gestão de Tesourarias (GT).

No que se refere aos subsistemas de apoio operacional, são de extrema importância nesta área e em relação ao sistema como um todo, a Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC), quanto à sua evolução e transição para o novo Sistema de Identificação e Qualificação (IDQ) aspectos que se focam no ponto 12.9.5.

12.9.1 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1997/2001)

O Balanço apresentava, em 2001, do lado do Activo e Passivo, respectivamente os valores de 569,3 e 21,3 milhões de contos, no que se refere à dívida em questão. Por outro lado, verificava-se que a dívida de contribuintes representavam 75,9% dos créditos de curto prazo (749,8 milhões de contos) e 52,1% no que se refere ao Activo bruto (1.093,1 milhões de contos), não considerando os saldos credores das contas de contribuintes.

Deve referir-se que estes saldos estão subavaliados, tendo em atenção as regras quanto ao registo contabilístico em "Contribuintes-outros" e "Contribuintes-SPA", as quais não consideram os juros de mora vencidos, que, para dívidas mais antigas envolvem montantes significativos. Esta situação tem mesmo um âmbito mais alargado quando é de admitir que uma certa proporção das declarações de

remunerações apresentadas podem estar subavaliadas, por omissão de trabalhadores ou remunerações por defeito, ou ainda, em casos extremos, quando se verifica a omissão total da obrigação declarativa.
O quadro seguinte apresenta a evolução dos saldos das contas de contribuintes, devedores e credores, ao longo do período que vai de 1997 a 2001:

Quadro XII.76 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições

(em milhares de contos)

	Rubricas	1997	1998	1999	2000	2001	Δ 00/01
1	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	2.461,4	1.859,7	3.117,4	1.578,1	1.756,0	11,3
2	Contribuintes - Outros	251.327,7	302.924,5	354.277,6	402.530,2	528.484,7	31,3
3	Contribuintes c/ acordo	135.491,3	120.454,1	84.992,9	54.673,4	38.964,8	(28,7)
4	Contribuintes c/ Letras e outros títulos	477,8	428,4	423,7	107,2	107,2	0,0
	SUB-TOTAIS (1+2+3+4)	**389.758,2**	**425.666,7**	**442.811,6**	**458.888,9**	**569.312,7**	**24,1**
5	Contribuintes Credores	16.554,1	17.979,7	16.167,9	18.360,5	21.252,0	15,7
	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	27,4	92,0	100,3	82,5	161,6	95,9
	Contribuintes - Outros	16.526,7	17.887,7	16.067,6	18.278,0	21.090,4	15,4
	TOTAIS (1+2+3+4-5)	**373.204,1**	**407.687,0**	**426.643,7**	**440.528,4**	**548.060,7**	**24,4**
	Variações	**(0,4%)**	**9,2%**	**4,7%**	**3,3%**	**24,4%**	

Fonte: Contas da Segurança Social e informação do IGFSS

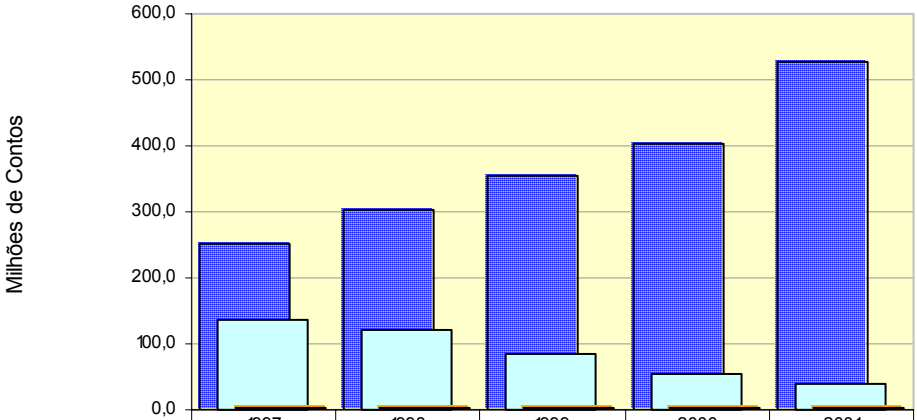
Da análise dos valores do quadro XII.76, verificou-se que:

- Os créditos sobre contribuintes variaram entre os 389,8 e os 569,3 milhões de contos, verificando-se, como vem sendo norma dos períodos antecedentes, uma tendência crescente no período em análise;
- A conta mais significativa era a de "Contribuintes-outros", a qual representava em 2001, 528,5 milhões de contos, isto é 92,8% do total dos saldos devedores, tendo registado, de 2000 para 2001, um crescimento muito significativo, isto é, 31,3%;
- Ao longo do período a dívida relevada em "contribuintes com acordo" evidenciou uma tendência persistentemente decrescente, pois passou de 135,5 milhões de contos em 1997, para 39,0 milhões de contos em 2001, com (-) 28,7 % de 2000 para 2001. Deve notar-se que este facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, mas também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, explicando em parte, o acréscimo do saldo no que se refere a "Contribuintes-Outros";
- Contrariando a tendência evidenciada em 2000, onde se tinha registado uma acentuada descida dos saldos devedores de contribuintes do SPA, de 2000 para 2001, estes saldos cresceram 11,3%, em termos relativos, apresentando um montante em 2001 de cerca de 1,8 milhões de contos;
- O saldo de contribuintes c/ letras manteve-se inalterado de 2000 para 2001, tendo sido, parcelarmente regularizado em 2002, e terá, de acordo com a informação recebida, uma regularização adicional, em 2003, estando participado para execução fiscal um valor remanescente de cerca de 1,1 milhares de contos;

- Os saldos credores de contribuintes que tinham registado um acréscimo 13,6%, de 1999 para 2000, aumentaram de 2000 para 2001 15,7%, denotando a persistência dos problemas que lhe estão subjacentes, nomeadamente a dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres.

A realidade anterior pode ser espelhada de uma forma gráfica, no que diz respeito à dívida relevada no Activo:

Gráfico XII.19 – Evolução da Dívida



	1997	1998	1999	2000	2001
Contribuintes Outros	251,3	302,9	354,3	402,5	528,5
Contribuintes c/ acordo	135,5	120,5	85,0	54,7	39,0
Outros	2,9	2,3	3,5	1,7	1,9

Confirma-se, deste modo a crescente importância da conta "Contribuintes-outros", como contraponto à perda de importância das dívidas de contribuintes tituladas por acordos de regularização.

Complementando o exposto, apresenta-se a desagregação no que se refere a 2001, dos saldos, conta a conta, por regiões e algumas instituições, que titulando dívida, os respectivos saldos, de acordo com a informação recolhida, não foram integrados nas regiões, como segue:

Quadro XII.77 – Distribuição por Regiões/Instituições das Principais Contas relativas à Dívida de Contribuições

(em milhares de contos)

Contribuintes / Regiões/instituições	SPA	Outros	C/ acordo	C/ Letras e Outros Títulos
Contribuintes - Devedores				
Norte	347,8	231.349,5	16.404,6	65,5
Centro	159,9	95.672,2	7.075,3	4,9
LVTejo	289,1	154.855,5	11.944,7	0,0
Alentejo	367,2	12.050,3	511,3	36,8
Algarve	0,0	18.792,9	1.601,3	0,0
RA Açores	507,3	1.731,5	357,7	0,0
RA Madeira	0,0	10.255,8	652,8	0,0
Sub-total	**1.671,3**	**524.707,7**	**38.547,7**	**107,2**
IGFSS		131,7	0,0	0,0
CNPRP		9,5	0,0	0,0
Cx. Jornalistas	45,4	1.302,7	417,1	0,0
Cx. Empregados Bancários	39,3	2.125,2	0,0	0,0
Total	**1.756,0**	**528.484,7**	**38.964,8**	**107,2**
Contribuintes - Credores				
Norte	116,5	828,6	0,0	0,0
Centro	0,0	1.875,1	0,0	0,0
LVTejo	0,0	15.937,5	0,0	0,0
Alentejo	0,0	1.369,7	0,0	0,0
Algarve	0,0	871,7	0,0	0,0
RA Açores	0,0	0,0	0,0	0,0
RA Madeira	31,9	0,0	0,0	0,0
Sub-total	**148,4**	**20.882,5**	**0,0**	**0,0**
Cx. Jornalistas	10,3	131,9	0,0	0,0
Cx. Empregados Bancários	2,9	75,9	0,0	0,0
Total	**161,6**	**21.090,4**	**0,0**	**0,0**
Saldo líquido	**1.594,4**	**507.394,3**	**38.964,8**	**107,2**

Fonte: IGFSS

O quadro XII.77 permite concluir o seguinte:

- Saldos Devedores
  - Em relação a todas as contas consideradas, excepto "Contribuintes - SPA" verifica-se que a dívida da Região Norte é a mais significativa;

- ◊ No que respeita a "Contribuintes outros"e "Contribuintes com acordo" seguem-se à Região Norte a Região de Lisboa e Vale do Tejo e a Região Centro;
- ◊ Quanto a "Contribuintes – SPA" o valor mais importante diz respeito à RA dos Açores, seguindo-se o Alentejo.

♦ Saldos Credores

- ◊ Neste domínio Lisboa e Vale do Tejo concentra os respectivos saldos, que representam 75,6% do total, o que significa que os problemas administrativos que estão subjacentes a esta situação se centram essencialmente nesta região.

12.9.2 – Contribuições declaradas e cobradas

Prosseguindo a análise das contas "Contribuintes-outros " e "Contribuintes – SPA" em matéria dos respectivos movimentos no exercício de 2001, mas também retrospectivamente desde 1997, expõem-se em seguida os dados disponíveis quanto às contribuições efectivamente cobradas em cada ano relativamente às contribuições declaradas no próprio ano, assim como a recuperação de dívida de anos anteriores e a que transita para os anos seguintes.

12.9.2.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

O quadro XII.78 reflecte a evolução dos movimentos a crédito das contas de contribuintes resultantes de recebimento de contribuições, circunscritas às declarações entradas no sistema no mesmo ano, bem como os respectivos rácios:

Quadro XII.78 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1997/01

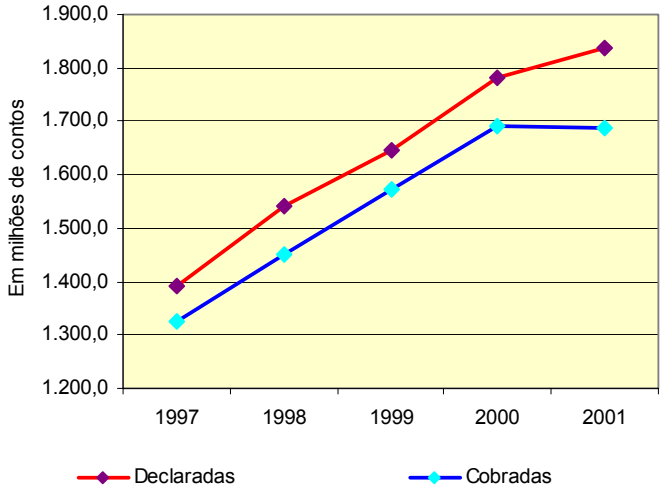
(em milhões de contos)

Contribuições \ Anos		1997	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00	2001	Δ 00/01
(1)	Declaradas	1.392,9	1.541,0	10,6%	1.645,1	6,8%	1.780,8	8,2%	1.836,5	3,1%
(2)	Cobradas	1.326,9	1.452,3	9,5%	1.572,6	8,3%	1.689,8	7,5%	1.686,9	(0,2%)
(2)-(1)	Por cobrar	66,0	88,7	34,4%	72,5	(18,3%)	91,0	25,5%	149,6	64,4%
Rácio de cobrança		**95,3%**	**94,2%**		**95,6%**		**94,9%**		**91,9%**	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

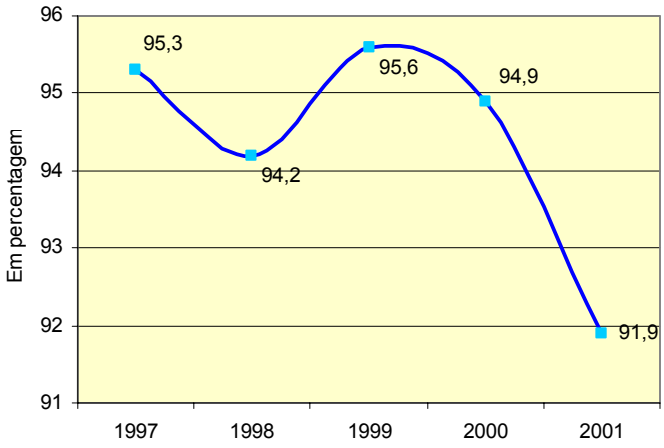
O gráfico seguinte complementa o exposto no quadro anterior:

Gráfico XII.20 – Contribuições Anuais



Por sua vez, os rácios de cobrança apresentam a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII.21 – Rácios de Cobrança



Dos quadros e gráficos anteriores pode inferir-se o seguinte:

- As contribuições declaradas cresceram persistentemente ao longo do período considerado, pois passaram de 1,4 mil milhões de contos em 1997 para 1,8 mil milhões de contos em 2001, mas com um abrandamento significativo em termos relativos de 2000 para 2001, com um aumento de apenas 3,1%, taxa bastante inferior aos períodos transactos, reflectindo o tom geral da economia;

- No que respeita às contribuições cobradas a evolução foi paralela, com a diferença de que de 2000 para 2001, se deu uma estagnação dos montantes cobrados em 1,7 milhões de contos, tendo sofrido mesmo uma redução em termos relativos de (-) 0,2%;
- Quanto aos rácios de cobrança tinha sido notado no Parecer anterior que este indicador vinha apresentando uma certa estabilização. Em 2001, verifica-se uma ruptura quanto a esta situação pois deu-se uma quebra no rácio de cobrança, de 94,9% para 91,9%, evolução preocupante no domínio do sistema de cobrança de contribuições;
- Em consequência os montantes por cobrar, que de 1997 a 2000, tinham crescido de 66,0 milhões de contos para 91,0 milhões de contos, sofreram uma importante aceleração de 2000 para 2001, ano em que atingiram os 149,6 milhões de contos;
- As tendências detectadas parecem reflectir não só as deficiências do próprio sistema como também o reflexo de uma certa desaceleração na economia no tecido empresarial.

Deve referir-se que as indicações que podem ser dadas pelos números anteriores podem ser eventualmente afectadas pelo desfasamento temporal existente entre o movimento financeiro relativo ao recebimento das contribuições e a entrada efectiva no sistema dos débitos de contribuintes que decorrem das folhas de remuneração declaradas, caso haja uma variação sensível deste desfasamento no início e no final de cada exercício. O mesmo se aplica, com as devidas adaptações, a eventuais atrasos na contabilização dos movimentos financeiros a favor do sistema, nomeadamente ligados ao relacionamento com o sistema bancário ou a problemas de gestão das próprias tesourarias.

No que respeita ao diferimento entre o momento de entrada de folhas de remuneração e o último mês introduzido no sistema, tomando como referência o final do exercício, mas sem estabelecer uma relação com o encerramento das contas, evidencia-se, em seguida, a título meramente informativo e espelhando a informação obtida por parte do IGFSS nesta matéria, com desagregação por distritos do Continente e Regiões Autónomas:

Quadro XII.79 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores

CDSSS	Desfasamento temporal
Norte	
Braga	4 meses
Bragança	1 mês
Porto	2 meses
V. Castelo	6 meses
Vila Real	3 meses
Centro	
Aveiro	6 meses
C. Branco	2 meses
Coimbra	6 meses
Guarda	3/4 meses
Leiria	2 meses
Viseu	5 meses
LVTejo	
Lisboa	2 meses
Santarém	1 mês
Setúbal	3,5 meses
Alentejo	
Beja	aprox. 3 meses
Évora	4 meses
Portalegre	2 meses
Algarve	
Faro	3/4 meses
RA Madeira	1 mês
RA Açores	1 mês

Fonte: Gabinete de Apoio Técnico - IGFSS

12.9.2.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Considerando que as cobranças efectuadas no ano, dizem não só respeito às contribuições declaradas no próprio ano, mas também perspectivam a recuperação de valores por receber de anos anteriores, e que por outro lado vão subsistindo em cada ano montantes ainda por cobrar, exploram-se em seguida as seguintes variáveis:

- 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.

O quadro seguinte sintetiza a respectiva evolução no período 1997/2001:

Quadro XII.80 – Recebimento no Ano de Contribuições de Anos Anteriores e Dívida que Transita para o Ano Subsequente

(em milhões de contos)

Anos / Contribuições	1997	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00	2001	Δ 00/01
Cobradas de anos anteriores	43,7	26,9	(38,4%)	37,5	39,4%	41,1	9,6%	60,4	47,0%
Dívida no final do ano	**253,8**	**304,8**		**341,3**		**404,2**		**530,3**	
Por cobrar do próprio ano	66,0	88,7		72,5		91,0		149,6	
Por cobrar de anos anteriores	187,8	216,1	15,1%	268,8	24,4%	313,2	16,5%	380,7	21,6%
Rácio de cobrança		**14,3%**		**17,4%**		**15,3%**		**19,3%**	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- A cobrança de dívidas de contribuições de anos anteriores apresentou no período uma evolução crescente com excepção de 1997 a 1998, tendo sido em 2001 de 64,4 milhões de contos, com um crescimento em relação a 2000, de 47,0%;
- Por sua vez, os valores que transitam para os anos seguintes apresentam crescimentos entre os 15,1% (1997/98) e os 24,4% (1998/99), quedando-se nos 21,6%, de 2000 para 2001, ano em que atingiram cerca de 380,7 milhões de contos;
- Os rácios de cobrança relativamente aos montantes por receber de anos anteriores registou uma subida em 2001, tendo atingido 21,6%, ou seja, a proporção mais significativa de todo o período em questão.

12.9.3 – Contribuintes com acordo de regularização

No que respeita à dívida de contribuintes com acordo construiu-se o quadro seguinte onde se apresenta a respectiva evolução desagregada por tipo de diploma, no quinquénio 1997/01:

Quadro XII.81 – Evolução da Rubrica "Contribuintes com Acordo"por Diploma de Base – 1997/01

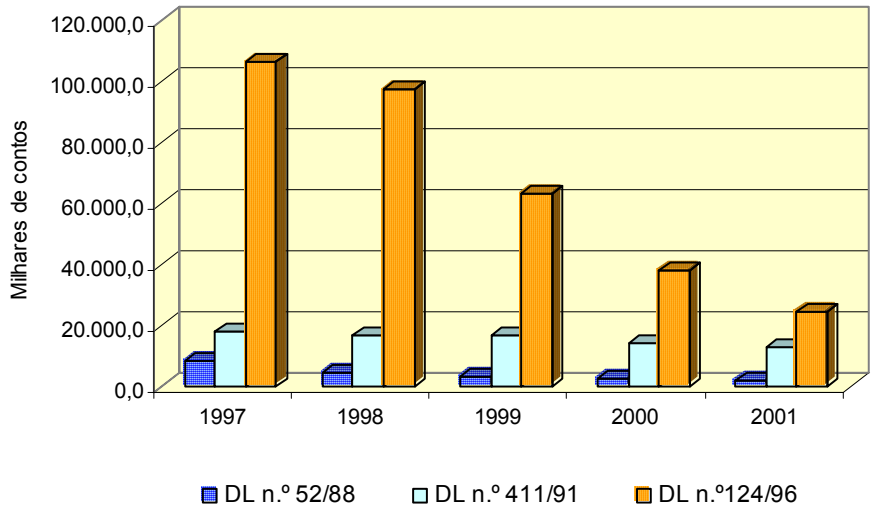
(em milhares de contos)

Legislação de suporte	1997	1998	1999	2000	2001	Δ 00/01
DL n.º 20-D/86	584,5	170,5	132,1	102,7	20,7	**(79,8%)**
DL n.º 52/88	8.482,5	4.560,0	3.179,1	2.513,2	1.666,1	**(33,7%)**
DL n.º 179/90	31,1	20,0	20,0	0,0	0,0	**0,0%**
DL n.º 411/91	17.967,6	16.815,3	16.456,3	14.000,2	12.846,5	**(8,2%)**
DL n.º 225/94	1.713,3	1.177,8	1.694,0	188,6	174,4	**(7,5%)**
DL n.º 124/96	106.712,3	97.710,5	63.511,4	37.868,7	24.257,1	**(35,9%)**
TOTAIS	**135.491,3**	**120.454,1**	**84.992,9**	**54.673,4**	**38.964,8**	**(28,7%)**
Variações (em relação ao ano anterior)	**291,6%**	**(11,1%)**	**(29,4%)**	**(35,7%)**	**(28,7%)**	

Fonte: Contas da Segurança Social

A expressão gráfica da evolução dos valores acordados, no período em questão, ao abrigo dos três diplomas mais significativos em termos de valor, é a que segue:

Gráfico XII.22 – Evolução da Dívida com Acordo no Período 1997/01



Do quadro e gráfico anteriores podem retirar-se as seguintes ilações:

- No seu conjunto a evolução verificada nos saldos devedores de contribuintes associados a acordos demonstra a respectiva perda de importância, pois o montante envolvido passou de 135,5 milhões de contos em 1997, para cerca de 40,0 milhões de contos em 2001;
- Ao longo do período verifica-se a predominância de acordos de regularização de dívidas no âmbito do DL n.º 124/96, seguindo-se o DL n.º 411/91;

- Mesmo em relação ao DL n.º 124/96, os montantes acordados que permaneciam em 2001 eram apenas de 24,3 milhões de contos.

O quadro seguinte permite analisar as alterações contabilísticas que estiveram na base dos movimentos anteriores associados aos contribuintes com acordos, como segue:

Quadro XII.82 – Evolução dos Movimentos Contabilísticos na Rubrica "Contribuintes com acordo" no Período de 1997 a 2001

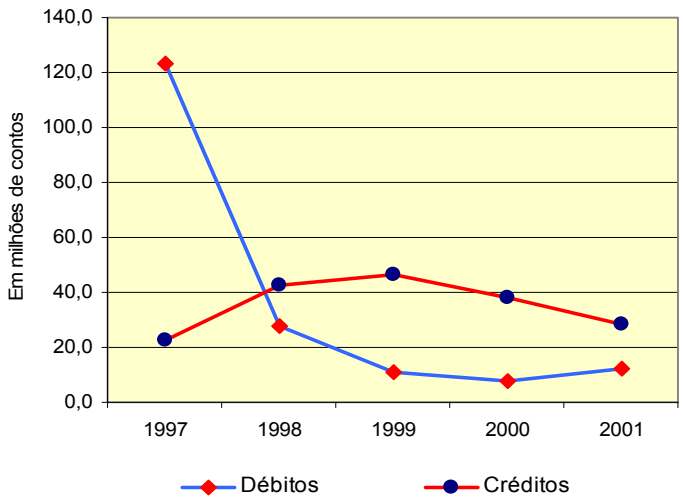
(em milhares de contos)

Movimentos	1997	1998	1999	2000	2001	Acumulados
Movimentos a débito:						
Por Tranf. De "Contribuintes"	123.326,8	20.737,4	4.204,3	1.523,8	277,4	150.069,7
Por juros	42,0	37,1	36,9	42,9	2,9	161,8
Por outros movimentos	159,3	6.821,7	6.496,4	6.292,9	12.094,3	31.864,6
Totais a débito	**123.528,1**	**27.596,2**	**10.737,6**	**7.859,6**	**12.374,6**	**182.096,1**
Movimentos a crédito:						
Por amortização de divida.	12.487,7	19.843,2	12.420,1	9.065,2	6.313,4	60.129,6
Por rescisão de acordo	5.605,3	19.188,7	31.506,1	27.083,6	15.063,4	98.447,1
Por outros movimentos	4.540,2	3.601,6	2.272,6	2.030,3	6.706,5	19.151,2
Totais a crédito	**22.633,2**	**42.633,5**	**46.198,8**	**38.179,1**	**28.083,3**	**177.727,9**
Saldo Líquido	**100.894,9**	**(15.037,3)**	**(35.461,2)**	**(30.319,5)**	**(15.708,7)**	**4.368,2**

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

O gráfico que segue evidencia o desenvolvimento dos movimentos a débito e a crédito no período 1997 a 2001:

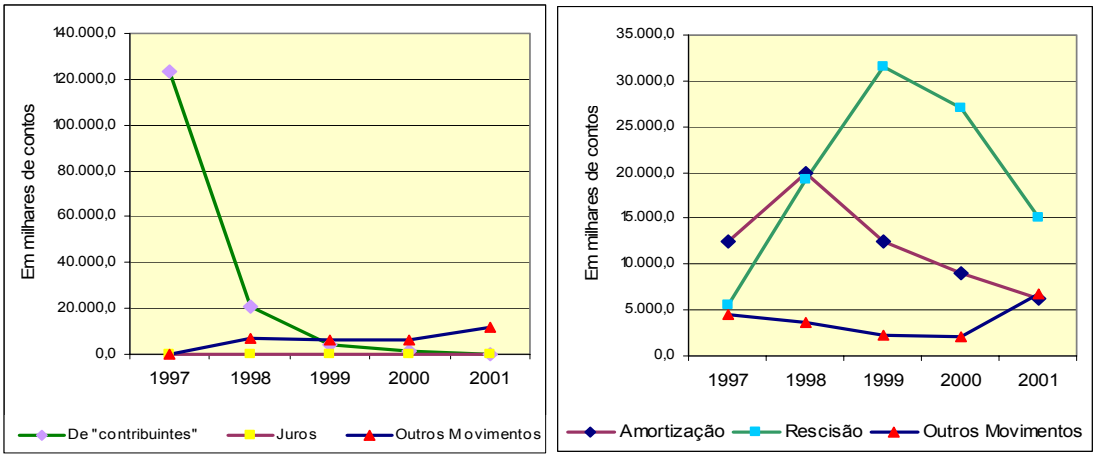
Gráfico XII.23 – Movimentos a Débito e a Crédito na Conta "Contribuintes com acordo" – 1997/01



De acordo com o exposto, a desagregação por débitos e créditos nas contas de contribuintes com acordo mostra que os movimentos a crédito se apresentaram a partir de 1997, ano que representou o apogeu das adesões ao Plano Mateus, sempre superiores aos débitos, explicando assim o sentido da evolução do saldo de "Contribuintes com acordo".

Os gráficos que seguem exprimem a desagregação dos débitos e créditos por principais tipos de movimento contabilístico:

Gráfico XII.24 – Fundamento da Evolução dos Débitos e Créditos na Dívida com Acordo – 1997/01



Em conjugação com os valores que lhes estão subjacentes, conforme quadro anterior, pode referir-se que:

- Movimentos a débito:
  - No período em questão predominam as transferências das contas de contribuintes sem acordo, que acumularam cerca de 150,1 milhões de contos, seguindo-se um montante residual designado por "Outros movimentos[1]", com 31,9 milhões de contos, enquanto os juros debitados têm uma expressão muito reduzida;
  - Desagregando por anos, observa-se que as transferências de contas de contribuintes, predominantes até 1998, cederam lugar aos "Outros movimentos", que representam a quase totalidade dos registos contabilísticos a débito no que se refere a 2001 (12,1 milhões de contos).
- Movimentos a crédito:
  - Em termos acumulados, estes movimentos foram, ao longo do período: rescisões de acordos (98,4 milhões de contos), amortização de dívida (60,1 milhões de contos), e "Outros movimentos[2]" com 19,2 milhões de contos;

[1] Os principais movimentos contabilísticos englobados são os seguintes: anulação de saldos credores por saneamento financeiro de contas correntes, transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento, restituição de contribuições, transferência para "Contribuintes - outros" dos montantes respeitantes à rescisão de acordos e devolução de cheques sem provisão.

[2] Estes dizem respeito essencialmente a: anulação de saldos devedores por saneamento financeiro de contas correntes, transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento e por alteração de código de estabelecimento,

- Em 2001, as rescisões de acordos foram de 15,1 milhões de contos, constituindo como o movimento mais importante desde 1999, enquanto as amortizações não ultrapassaram os 6,3 milhões de contos;
- As rescisões de acordos apresentaram a sua expressão mais significativa em 1999 e 2000, com respectivamente 31,5 e 27,1 milhões de contos, enquanto a recuperação de dívida teve o seu auge em 1998, com 19,8 milhões de contos.

O exposto quanto a esta matéria tem como fonte essencial a informação e os dados associados às Contas da Segurança Social, sendo complementado no ponto 12.9.8.1, o qual tem por base os dados constantes do atrás referido Relatório da Dívida à Segurança Social elaborado no IGFSS.

12.9.4 – Os universos de contribuintes e beneficiários e a dívida

Em anteriores Pareceres tem sido evidenciado o défice existente em termos de sistema de informação de forma a dispor de dados e elementos fidedignos sobre os universos aqui em questão, os quais constituem um vector estratégico no que respeita a qualquer análise que se queira empreender sobre a gestão e funcionamento da segurança social, incluindo o fenómeno da dívida e a própria sustentabilidade do sistema.

No que respeita aos contribuintes um aspecto extremamente importante reside no facto de a Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC), não conter ainda informação completa e fiável, apesar de a sua implementação ter vindo a ser considerada, ao longo dos anos, como um dos objectivos prioritários para a reorganização administrativa do sistema. Esta Base "*foi construída e é actualizada diariamente com os dados existentes nos CDSSS e Regiões Autónomas, ..., limitando-se a um repositório com a devida agregação de dados dos contribuintes existentes, não constituindo ainda a Base de Dados Nacional que servirá de suporte à reorganização administrativa do Sistema de Segurança Social, cujo início de exploração se prevê a curto prazo com a entrada em produção do Sistema de Identificação e Qualificação (IDQ)*"[1].

Assim, neste domínio, o novo sistema, para além de ser de base nacional, integrará no mesmo sistema de identificação entidades actualmente classificadas em sistemas diferentes, isto é, os contribuintes e beneficiários, mas separando por outro lado a identificação das entidades dos seus enquadramentos, ou seja a sua "qualificação" e das consequências dessa qualificação, em termos do papel que representam em cada situação perante a Segurança Social.

Em termos de preparação e entrada em produção prevêem-se, as seguintes fases:

anulação de dívidas por prescrição, falências e julgamento em falhas, transferência para a conta "Contribuintes – outros" por via da subconta "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa" e rectificação de valores acordados.

[1] A informação obtida em sede de contraditório por parte do MSST e do IIES, no que se refere à auditoria sobre o sistema de controlo interno relativamente à execução orçamental, vertida no Relatório n.º 12/03, refere que "… *os sistemas aplicacionais nucleares que dizem respeito ao IDQ, previstos na arquitectura global do sistema de informação para suporte às operações, são:*

- *O subsistema de Identificação, que se decompõe em módulos de pessoas colectivas e de pessoas singulares e que identifica todas as entidades relevantes para a Segurança Social;*
- *O subsistema de Qualificação, que qualifica as entidades relevantes para a Segurança Social e a forma como se relacionam com a Segurança Social*".

Fases	Horizonte Temporal
Criação da Infraestrutura Tecnológica	Fins de 1999 a princípios de 2003
Desenvolvimento	Fins de 2000 a 2002
Implementação	Meados de 2002 a princípios de 2003

Decorrendo os trabalhos em questão em paralelo com o sistema anterior, de acordo com o planeamento previsto, só no decorrer de 2003, a nova aplicação se prevê que possa estar em condições de funcionamento. Deve notar-se que esta não pode ser vista isoladamente mas no contexto de um sistema de informação mais amplo (ver ponto 12.1).

Retomando o referido défice de informação no sistema actual deve referir-se que o IIES, tendo em vista a preparação dos Pareceres sobre as CSS de 1999 e 2000, forneceu elementos com elevado grau de omissões, facto que se reflectiu nos dados então apresentados.

No presente Parecer optou-se por comparar os dados de 1999 (revistos) e 2001, mesmo assim com omissão dos números referentes à RA dos Açores, que se consideraram no quadro seguinte, mas com os valores de 1999:

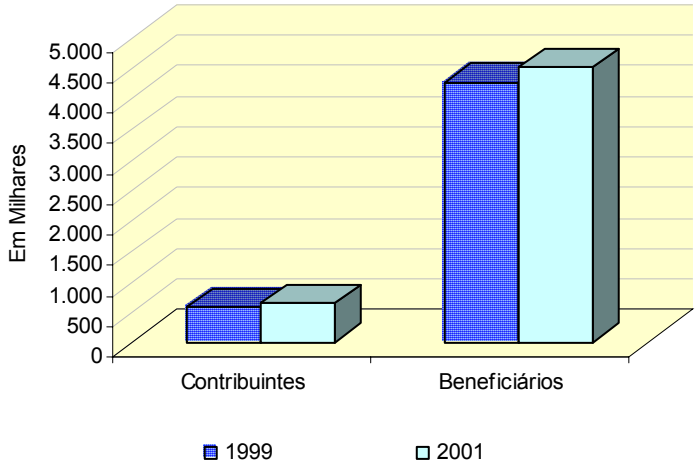
Quadro XII.83 – Evolução do Número de Contribuintes e Beneficiários – 1999/01

(unidades)

	1999	2001	Taxa Média Anual de crescimento
Contribuintes	575.252	641.505	5,6
Beneficiários	4.269.522	4.520.439	2,9

Fonte: IIES

Gráfico XII.25 – Número de Contribuintes e Beneficiários em 1999 e 2001



O quadro e gráfico anteriores permitem observar que o acréscimo do número de contribuintes se deu a um ritmo superior ao aumento do número de beneficiários, que representavam cerca de 4,5 milhões de indivíduos.

Por sua vez, a evolução do número de devedores no último quinquénio, apurados em função dos dados fornecidos por diversas fontes, apresenta-se como segue:

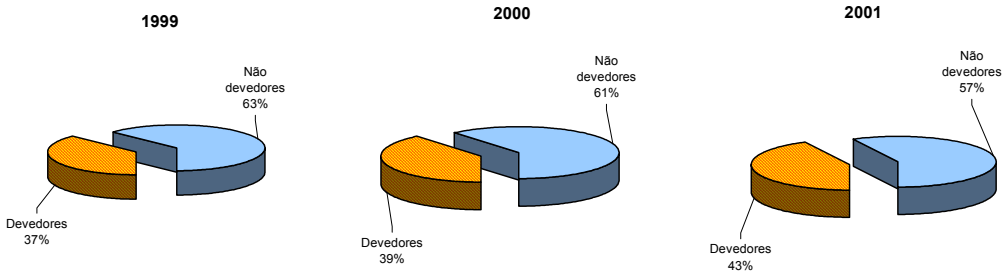
Quadro.XII.84 – Evolução do Número de Devedores

Anos	N.º Devedores	Δ %
1997	200.413	0,9
1998	203.419	2,4
1999	223.442	12,5
2000	245.514	23,6
2001	273.139	37,5

Fonte: IGFSS, IIES e CDSSS

De forma a reflectir a proporção entre os contribuintes devedores e não devedores nos anos de 1999 e 2001 de construiu-se o gráfico que segue:

Gráfico XII.26 – Proporção entre os Contribuintes Devedores e Não devedores no Período de 1999 a 2001



12.9.5 – Desagregação dos valores da dívida sem acordo de regularização

Enquanto as considerações antecedentes tiveram como ponto de partida os valores constantes nas demonstrações financeiras consolidadas, apoiadas por informações complementares fornecidas pelo IGFSS, a análise que segue, seguindo uma linha que pode ser considerada como paralela à de anos anteriores, procura tocar nos pontos considerados como mais significativos nesta matéria por via de uma selecção criteriosa dos dados e elementos constantes do Relatório da Dívida da Segurança Social, elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico do Departamento de Contribuintes, facto que implica a concentração no subconjunto de devedores sem acordo de regularização, com valores de dívida iguais ou acima de 5.000 contos, com referência a 31 de Dezembro de 2001.

Assim, consideraram-se os seguintes factores de desagregação: regional, escalões de valores em débito, determinadas situações das empresas devedoras, sectores de actividade económica e antiguidade das dívidas.

12.9.5.1 – Distribuição regional

O quadro seguinte distribuiu o número de empresas devedoras e divida que lhes corresponde por regiões, sendo importante referir o seguinte:

- Foi seguido o critério de afectação do total da dívida ao distrito da sede das empresas, nos casos em que os contribuintes tinham estabelecimentos em mais do que um distrito;
- Parte dos dados incluídos não correspondem à totalidade do ano, como acontece com a Região Autónoma doas Açores, cujos dados se reportam a Junho de 2001;
- Dado que os elementos originais consideram autonomamente a Caixa dos Jornalistas, optou-se por manter essa situação.

Quadro XII.85 – Número de Devedores e Dívida Associada por Regiões em 2001

(em contos)

Regiões	N.º de empresas	%	Montante	%	Média
Norte	6.260	40,6	159.022.676,5	40,7	25.403,0
Centro	2.343	15,2	67.093.701,7	17,2	28.635,8
LVTejo	5.829	37,8	137.755.937,8	35,3	23.632,9
Alentejo	263	1,7	6.145.538,9	1,6	23.367,1
Algarve	294	1,9	10.075.478,9	2,6	34.270,3
Cx. Jornalistas	30	0,2	832.978,1	0,2	27.765,9
Sub-total	**15.019**	**97,4**	**380.926.311,9**	**97,6**	**25.363,0**
RA Madeira	320	2,1	8.212.188,4	2,1	25.663,1
RA Açores	74	0,5	1.188.754,0	0,3	16.064,2
Sub-total	**394**	**2,6**	**9.400.942,4**	**2,4**	**23.860,3**
Total	**15.413**	**100**	**390.327.254,3**	**100,0**	**25.324,5**

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- O total da dívida, com exclusão das dívidas abaixo dos 5.000 contos, era no final de 2001, de cerca de 390,3 milhões de contos, correspondendo a 15.413 empresas com uma dívida média de 25,3 milhares de contos;
- A dívida estava concentrada nas regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Centro que no seu conjunto englobavam 93,6% do número total de empresas e 93,2% da dívida que lhes corresponde;

- Em termos de dívida média destacavam-se, com valores acima da média geral a região do Algarve (34,3 milhares de contos), a região Centro, (28,6 milhares de contos) e RA da Madeira (25,7 milhares de contos).

Complementando esta informação deve referir-se que em termos distritais destacavam-se o Porto 108,3 milhões de contos, Lisboa 98,9 milhões de contos e Braga com 45,5 milhões de conto. Seguem-se Setúbal, Aveiro e Leiria, o que espelha a concentração na faixa litoral das actividades económicas e da população em geral.

12.9.5.2 – Distribuição por escalões de valores em débito

Neste ponto a dívida sem acordo foi desagregada em consonância com a distribuição dos devedores por quatro escalões de valores em débito, considerando os anos de 2000 e 2001,conforme o quadro que segue:

Quadro XII.86 – Desagregação da Dívida sem Acordo por Escalões de Dívida nos anos de 2000 e 2001

(em contos)

Escalões	N.º de Empresas		%		Montante		%		Média	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
D>=100.000	480	559	3,5	3,6	122.222.290	141.738.929	35,4	36,3	254.630	253.558
100.000>D>=50.000	665	756	4,8	4,9	45.928.810	52.248.423	13,3	13,4	69.066	69.112
50.000>D>=20.000	2.505	2.779	18,0	18,0	76.928.565	85.033.654	22,3	21,8	30.710	30.599
20.000>D>=5.000	10.258	11.319	73,8	73,4	100.543.745	111.306.247	29,1	28,5	9.801	9.834
Total	**13.908**	**15.413**	**100**	**100**	**345.623.410**	**390.327.254**	**100**	**100**	**24.851**	**25.325**

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio

Em face dos dados apresentados pode afirmar-se o seguinte:

- A estrutura comparada bem como a dívida média nos dois anos em apreço é bastante semelhante, apesar do aumento do número de devedores em cerca de 1500, bem como da dívida total (44,7 milhões de contos), correspondendo a um ligeiro aumento da dívida média;
- Assim em 2001, as 559 empresas com dívidas superiores a 100.000 contos representavam 3,6% do total dos devedores e 36,3% do valor da dívida em análise, enquanto as dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos eram cerca de 73,8% das empresas e representavam 28,5% da dívida. A dívida média dos dois escalões limite era bastante divergente, respectivamente com 253,6 milhares de contos e 9.8 milhares de contos;
- Agregando os subconjuntos com dívida igual ou acima de 20.000 contos, constata-se que o número de devedores representava 26,3% do número total de devedores, enquanto a dívida inerente era 71,5% do montante total em dívida.

12.9.5.3 – Desagregação em função da existência ou não de movimento nas empresas devedoras

Os dados disponíveis permitem ainda a desagregação parcial do montante total em dívida bem como o número de empresas que lhe corresponde, pelas empresas que tinham ou não movimento, e dentro das primeiras, as que pagavam ou não pagavam contribuições. Mas esta distribuição é apenas parcial na medida em que em relação a muitas das empresas devedoras, não ter sido apurada a respectiva situação. Em face desta circunstância, qualquer ilação a retirar vale na medida em que se baseia numa amostra significativa do universo das empresas devedoras.

O quadro seguinte expressa as referidas situações quanto a 2000 e 2001, com a limitação de que em 2000, o IGFSS 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.87 – Situação das Empresas com Dívida em 2000 e 2001

(em milhares de contos)

Situação Activa e Contributiva	N.º Empresas				Montante em dívida			
	2000	%	2001	%	2000	%	2001	%
S/ movimento	2.524	24,2	1.361	22,6	45.491	17,6	36.518	22,5
C/movimento	7.899	75,8	4.660	77,4	213.323	82,4	126.077	77,5
A pagar	865	8,3	1.326	22,0	22.796	8,8	34.887	21,5
A não pagar	7.034	67,5	3.334	55,4	190.527	73,6	91.190	56,1
Sub-total	**10.423**	**100,0**	**6.021**	**100,0**	**258.814**	**100,0**	**162.595**	**100,0**
N/determinado	3.849	36,9	9.392	156,0	86.809	33,5	227.731	140,1
Total	**14.272**	**136,9**	**15.413**	**256,0**	**345.623**	**133,5**	**390.326**	**240,1**

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete Técnico

Os elementos insertos no quadro anterior, permitem observar o seguinte:

- O número de empresas com situação por determinar e os montantes envolvidos aumentaram significativamente, apesar da eliminação de duplicações, facto que diminuiu a qualidade e fiabilidade dos restantes elementos disponíveis;
- Uma parte significativa das empresas não tinham qualquer movimento e das que tinham movimento a maior parte não cumpria a obrigação de pagar as contribuições correntes.

12.9.5.4 – Desagregação por sectores de actividade económica

No quadro seguinte, em 2000 e 2001, desagrega-se a dívida sem acordo por principais sectores de actividade económica:

Quadro XII.88 – Dívida por Sectores de Actividade

(em milhares de contos)

CAE	N.º de Empresas		Δ%	Montante		Δ%	Dívida Média	
	2000	2001		2000	2001		2000	2001
1 - Agricultura, Silvicultura, Caça, Pesca	161	168	4,3	2.940	2.988	1,6	18	18
2 - Industrias Extractivas	114	132	15,8	3.366	3.894	15,7	30	30
3 - Industrias Transformadoras	5.072	5.800	14,4	166.619	188.005	12,8	33	32
4 - Electricidade, Gás, Água	11	24	118,2	301	239	(20,5)	27	10
5 - Construção e Obras Públicas	1.330	1.675	25,9	23.104	30.414	31,6	17	18
6 - Com. Grosso; retalho Rest. Hotéis	2.261	2.840	25,6	44.954	58.536	30,2	20	21
7 - Transportes, Armaz., Comunicações	411	729	77,4	11.824	19.975	68,9	29	27
8 - Banc., Out. Finanxc., Seguros, Op.s/Imp.	488	757	55,1	11.942	18.009	50,8	24	24
9 - Serv. Prest. Colect., Soc. Pessoais	534	705	32,0	11.655	16.464	41,3	22	23
Não Determinado	3.526	2.583	(26,7)	68.918	51.804	(24,8)	20	20
Total	**13.908**	**15.413**	**10,8**	**345.623**	**390.327**	**12,9**	**25**	**25**

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

Verifica-se que:

- A estrutura de distribuição da dívida por sectores de actividade apresenta um cariz semelhante nos dois anos em apreço concentrando-se mais de um terço do número de devedores nas "Indústrias Transformadoras" enquanto a dívida associada era de quase 50% do total, seguindo-se o "Comércio por Grosso e a Retalho (incluindo restaurantes e hotéis)" e ainda destacadamente "Construção e Obras Públicas";
- A dívida média global era de 25 mil contos nos dois anos, apresentando-se acima da média as indústrias extractivas, transformadoras, bem como a actividade de transportas armazenagem e comunicações.

12.9.5.5 – Desagregação por antiguidade da dívida

Os dados disponíveis permitem a análise dos saldos de contribuintes devedores em função da idade das respectivas dívidas, embora de uma forma bastante incompleta, pois uma parte muito significativa do universo de devedores, ou seja, cerca de 75,5%, dizia respeito a empresas cuja antiguidade da dívida não foi apurada, dizendo respeito aos distritos de Braga, Faro, Lisboa, Porto, Castelo Branco e Setúbal, facto que, para além de revelar deficiências no sistema de informação no que à dívida se refere, desvaloriza as ilações que possam ser retiradas dos dados apresentados.

Apesar destas limitações, afigura-se ser interessante a apresentação do seguinte quadro:

Quadro XII.89 – Desagregação da Dívida por Antiguidade de Saldos em 31/12/2001

(em milhares de contos)

Meses / Regiões	Até 12		12 a 24		24 a 60		60 a 120		Mais de 120		N/determinado		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
Norte	5	147	17	617	45	903	123	3.362	81	2.241	5.989	151.753	6.260	159.023
Centro	150	2.043	179	3.924	584	13.294	894	29.667	504	16.623	32	1.543	2.343	67.094
LVTejo	49	1.225	42	1.004	127	5.721	171	5.391	123	6.365	5.317	118.051	5.829	137.756
Alentejo	9	86	22	623	69	738	106	1.779	57	2.920	0	0	263	6.146
Algarve	-	-	-	-	-	-	-	-	2	177	292	9.898	294	10.075
Cx. Jorn.	5	96	4	38	9	355	5	191	7	153	0	0	30	833
Sub-total	**218**	**3.597**	**264**	**6.206**	**834**	**21.010**	**1.299**	**40.390**	**774**	**28.479**	**11.630**	**281.244**	**15.019**	**380.926**
RA Madeira	21	272	18	287	67	1.251	119	3.856	95	2.546	0	0	320	8.212
RA Açores	5	114	6	38	13	137	35	648	15	252	0	0	74	1.189
Sub-total	**26**	**386**	**24**	**325**	**80**	**1.388**	**154**	**4.504**	**110**	**2.798**	**0**	**0**	**394**	**9.401**
Total	**244**	**3.983**	**288**	**6.531**	**914**	**22.398**	**1.453**	**44.894**	**884**	**31.277**	**11.630**	**281.244**	**15.413**	**390.327**
%(1)	**6,4**	**3,7**	**7,6**	**6,0**	**24,2**	**20,5**	**38,4**	**41,2**	**23,4**	**28,7**				

(1) Calculada sobre o total das empresas e respectiva dívida, em relação às quais foi apurada a antiguidade da dívida.

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

O quadro anterior, no qual ressalta a elevada proporção da dívida com prazo não determinado, permite referir o seguinte:

- A maior parte da dívida, respectivamente 61,8% e 69,9% quanto ao número de empresas e valor envolvido, apresentava uma antiguidade superior a 60 meses, sendo 23,4% e 28,7% superior a 120 meses, relativamente às mesmas variáveis;
- Dado que o grupo que segue estava na faixa entre os 24 e 60 meses, permite presumir que a maior parte da dívida tinha uma antiguidade superior a 2 anos.

Neste domínio reveste-se de importância significativa o prazo fixado na Lei para a prescrição das dívidas em questão, o qual foi encurtado para 5 anos pelo n.º 2 do art.º 63.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, (LBSS), em vigor desde 4 de Fevereiro de 2001[1].

12.9.6 – Sector Público Administrativo

No que respeita à dívida relevada na conta "Contribuintes – Sector Público Administrativo", deve notar-se o seguinte:

- Os valores em questão não esgotam as dívidas nesta área, pois existem valores que lhe são imputáveis inscritos na conta "Contribuintes com Acordo", devendo referir-se que por

[1] Confirmado pela Lei n.º 32/02, de 20 de Dezembro (art.º 49.º).

exemplo, em 1999, foram transferidos da primeira para a segunda conta cerca de 4,6 milhões de contos;

- Por outro lado, os contribuintes englobados são não só entidades do SPA propriamente dito, mas também empresas públicas, organizações sindicais e empresas privadas associadas a processos de privatização.

12.9.6.1 – "Contribuintes – Sector Público Administrativo"

O montante relevado na rubrica "Contribuintes – Sector Público Administrativo" era, no Activo, em 2001, de cerca de 1,8 milhões de contos, aumentou cerca de 11,3% de 2000 para 2001, embora a evolução nos anos antecedentes se possa considerar como irregular, pois por exemplo o saldo no final de 1999 era de 3,1 milhões de contos.

A exemplo dos dois Pareceres imediatamente antecedentes, procurou analisar-se a situação e evolução dos devedores para montantes acima dos 1.000 (ou 5.000 euros), por áreas de actividade, como sejam a saúde, educação e autarquias, destacando-se por outro lado o SPA do SPE e outros devedores, conforme quadro que segue:

Quadro XII.90 – Evolução da Dívida dos Contribuintes SPA com Valores Acima de 1.000 Contos no Período de 1999 a 2001

(em contos; em euros)

Contribuintes		1999	%	2000	%	2001	%
SPA							
Educação		115.613,0	20,7	232.685,2	28,1	240.327,3	23,4
Saúde		21.697,9	3,9	44.449,9	5,4	258.736,4	25,2
Autarquias		0,0	0,0	35.069,5	4,2	183.832,3	17,9
Outros		256.607,5	45,9	256.313,9	31,0	184.844,2	18,0
Subtotais		**393.918,4**	**70,5**	**568.518,5**	**68,7**	**867.740,2**	**84,6**
Empresas Públicas		11.748,2	2,1	102.372,6	12,4	1.087,7	0,1
Outros		152.899,8	27,4	156.334,8	18,9	156.356,2	15,3
Totais	**PTE**	**558.566,4**	**100**	**827.225,9**	**100**	**1.025.184,1**	**100**
	€	**2.786.117,50**		**4.126.185,40**		**5.113.596,73**	
	Variação %			**48,1**		**23,9**	

Fonte: ISSS e IGFSS

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- Os montantes totais em dívida deste subconjunto de devedores tem crescido mais que proporcionalmente em relação aos saldos da conta "Contribuintes –SPA", tendo atingido cerca de 1 milhão de contos em 2001, correspondendo a 131 devedores, quando no ano anterior eram apenas 112;

- No que se refere ao SPA propriamente dito, a distribuição por sectores mostra um crescimento significativo nas áreas da saúde e autarquias, mantendo-se estacionária a área da educação, com tendência para a concentração nos sectores apontados, que representavam cerca de 66,5% do total da dívida considerada, quando em 2000 esta proporção era de apenas 37,7%. Em termos individuais o maior devedor era os Hospitais da Universidade de Coimbra com 175,2 milhares de contos em 2001;

- Nos restantes sectores, a dívida em 2001, dizia respeito praticamente 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 então 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, este Instituto reconhece a dívida em questão, mas não encontra outra solução que não seja a respectiva assunção pelo OE, cuja concretização não obteve ainda Despacho homologatório por parte das Tutelas envolvidas, pelo que se mantém pendente.

Quadro XII.91 – Distribuição Distrital da Dívida dos Contribuintes SPA com Valores Acima de 1.000 Contos em 2001

(em contos)

CDSSS	Dívida	
	Valor	%
Porto	263.722,3	25,9
Setúbal	219.951,0	21,6
Coimbra	202.863,8	19,9
Santarém	77.121,0	7,6
Évora	54.486,3	5,4
RA Açores	46.421,9	4,6
Beja	36.726,0	3,6
Viseu	33.782,2	3,3
Braga	31.113,1	3,1
Portalegre	30.385,7	3,0
Vila Real	11.055,5	1,1
RA Madeira	6.619,6	0,7
Leiria	3.573,7	0,4
Totais(1)	**1.017.822,0**	**100**

(1) Os dados relativos a Coimbra, Évora, Portalegre e Porto são referentes a 30/11/01.

Fonte: IGFSS

Pode observar-se assim, que 25.9 % da dívida está concentrada no distrito do Porto, e se juntarmos a este Setúbal e Coimbra, atinge-se 67,4%, ou seja, um pouco mais de 2/3 do total em dívida.

12.9.6.2 – Contribuintes – SPA com acordo

No Parecer sobre a CSS de 2000, tinham sido apurados 22 devedores nesta situação, com uma dívida total acordada de 4,8 milhões de contos, estando por liquidar 1,9 milhões de contos. Em 2001, a situação apresenta-se no seguinte quadro:

Quadro XII.92 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas

(em contos; em euros)

Instituições		CDSSS	Base Normativa	Data	Dívida Acordada	Remanescente em 2001
Câmara Municipal de Ourique		Beja	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	56.729	27.431
Câmara Municipal da Calheta		RA Madeira	DL 411/91	1992	18.692	1.400
Câmara Municipal de Porto Santo		RA Madeira	DL 411/91	1995	16.926	5.501
Câmara Municipal de Sines		Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	13.868	11.841
Câmara Municipal V. N. Poiares		Coimbra	DL 52/88 e Desp199/90	1992	45.811	2.291
Câmara Municipal de Portel		Évora	Desp. SESS/91	1991	4.416	699
Junta de Freguesia de Sines		Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	7.566	7.748
Junta de Freguesia de Vale de Santarém		Santarém	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	1.764	531
Hospital Amato Lusitano		C. Branco	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	131.937	33.867
Hospital da Universidade de Coimbra		Coimbra	DL 52/88-Art.º 9.º	1992	484.177	168.000
Hospital Distrital de Amarante		Porto	DL 52/88-Art.º 9.º	1992	715	42
Hospital de Ponte de Lima		V. Castelo	(a)	1991	4.471	179
Total	**PTE**				**787.072**	**259.530**
	€				**3.925.898,58**	**1.294.530,18**

(a) Acordos celebrados ao abrigo de legislação específica só para Hospitais.

Fonte: IGFSS/ISSS

Observa-se que o número total de devedores passou a 12, tendo como dívida remanescente 1,3 milhões de contos, o que corresponde a uma diminuição da dívida da maior parte dos devedores com as seguintes excepções:

(em contos)

	2000	2001	Variação
Câmara Municipal de Sines	8.026	11.841	3.815
Junta de Freguesia de Sines	5.008	7.748	2.740

A informação obtida considerava ainda como integrantes do SPA os casos da RTP e da ex-Sorefame, que em 2001 tinham ainda dívidas respectivamente de 883,6 milhares de contos e 317,9 milhares de contos.

12.9.7 – Medidas de combate à dívida

Como medidas e instrumentos adoptados pelo sistema no sentido de travar o crescimento da dívida de contribuições, bem como para tentar reduzi-la, destacam-se os seguintes:

- Acordos de regularização;
- Cobrança coerciva.

12.9.7.1 – Acordos de Regularização

A análise que se segue tem como base o Relatório da Dívida à Segurança Social, elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico do Departamento de Contribuintes, utilizando a aplicação informática Gestdiv, a qual tem algumas limitações associadas aos dados tratados, com destaque para a diferença entre o número de acordos inseridos na aplicação e o número de acordos efectivamente autorizados.

Da análise do referido documento puderam, em síntese, retirar-se as seguintes ilações:

- O DL 124/96, (Plano Mateus) foi o diploma mais utilizado para a regularização das dívidas à Segurança Social, contemplando a regularização de dívidas contraídas até finais de 1996, tendo sido 1997 o ano em que foram aprovados a maior parte dos acordos (83% do total) correspondendo à maior parte da dívida acordada, ou seja, 84,6% dos acordos celebrados;
- Desde 1997 que se foi naturalmente registando um decréscimo na celebração de acordos, tendo em atenção que o "Plano Mateus" tinha deixado de vigorar, sendo contudo sido aprovados no decorrer de 2001, 64 acordos, na sua maioria relativos a processos judiciais de recuperação ou a procedimentos extrajudiciais de reconciliação, envolvendo por isso e em regra grandes devedores, mas ao abrigo do DL 411/91, o único diploma que ainda permitia acordos de regularização de dívidas contributivas;
- Em termos regulamentares, 98% dos acordos celebrados foram-no com recurso ao art.º 4.º do DL 124/96, envolvendo uma dívida de 117,2 milhões de contos (80,0% do total), a que está associada uma dívida média de 8,3 milhares de contos;
- O DL 411/91, foi o segundo diploma mais utilizado, acordando uma dívida de 18,5 milhões de contos (12,6% do total), e correspondendo a uma dívida média de 9,4 milhares de contos, um pouco acima do valor associado ao DL 124/96.

O quadro XII.93 apresenta uma distribuição dos acordos autorizados, concluídos, rescindidos e em vigor no final do exercício de 2001:

Quadro XII.93 – Ponto da Situação dos Acordos de Regularização em 31/12/01

(em milhares de contos)

	N.º de acordos		Montantes						Dívida Média
			Total		Capital		Juros Vencidos		
	N.º	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Autorizados	14.537	100	146.529	100	124.252	100	22.276	100	10
Concluídos	4.800	33,0	15.012	10,2	13.900	11,2	1.112	5,0	3
Rescindidos	5.880	40,4	74.471	50,8	61.251	49,3	13.220	59,3	13
Em vigor	3.857	26,5	57.046	38,9	49.102	39,5	7.944	35,7	15

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

Do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- Foram celebrados 14.537 acordos de regularização de dívidas à Segurança Social num montante consolidado (capital e juros vencidos) de 146,5 milhões de contos;
- Dos acordos celebrados já se encontravam concluídos 33,0%, rescindidos 40,4%, e mantinham-se em vigor 26,5%;
- A dívida média dos acordos autorizados era de 10 mil contos, estando os acordos já concluídos abaixo dessa média, enquanto os rescindidos e em vigor ultrapassavam a referida média.

12.9.7.2 – Cobrança coerciva

Os instrumentos de recuperação de créditos por via da cobrança coerciva são as retenções e as execuções fiscais.

12.9.7.2.1– Retenções

Esta possibilidade consiste na retenção de 25% sobre os valores a receber, na atribuição de subsídios e na aquisição de bens e serviços, aos contribuintes que não façam prova de que a sua situação contributiva perante a segurança social está regularizada, de acordo com o 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.

No período de 1999/01, os valores arrecadados, distribuídos por regiões e distritos, ao abrigo da referida legislação foram os seguintes:

Quadro XII.94 – 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	
	1999	2000	2001	1999/00	2000/01
Norte	**140.612,0**	**245.877,5**	**97.353,0**	**74,9**	**(60,4)**
Braga	11.256,0	28.405,1	26.539,8	152,4	(6,6)
Bragança	956,0	1.438,5	0,0	50,5	(100,0)
Porto	83.091,0	188.258,3	39.531,0	126,6	(79,0)
V. Castelo	31.913,0	23.514,0	26.916,8	(26,3)	14,5
Vila Real	13.396,0	4.261,6	4.365,4	(68,2)	2,4
Centro	**120.971,0**	**105.590,6**	**154.639,1**	**(12,7)**	**46,5**
Aveiro	38.210,0	36.630,5	34.606,9	(4,1)	(5,5)
C. Branco	124,0	2.990,0	0,0	2.311,3	(100,0)
Coimbra	45.265,0	31.144,9	65.852,1	(31,2)	111,4
Guarda	0,0	3.163,0	497,2	100,0	(84,3)
Leiria	19.687,0	9.616,1	15.704,9	(51,2)	63,3
Viseu	17.685,0	22.046,1	37.978,0	24,7	72,3
LVTejo	**315.530,0**	**299.601,2**	**208.690,9**	**(5,0)**	**(30,3)**
Lisboa	299.870,0	289.350,8	204.145,9	(3,5)	(29,4)
Santarém	11.742,0	7.511,4	1.515,0	(36,0)	(79,8)
Setúbal	3.918,0	2.739,0	3.030,0	(30,1)	10,6
Alentejo	**18.487,0**	**45.571,0**	**17.192,8**	**146,5**	**(62,3)**
Beja	9.038,0	36.204,0	9.003,5	300,6	(75,1)
Évora	5.885,0	6.587,9	5.546,4	11,9	(15,8)
Portalegre	3.564,0	2.779,1	2.642,9	(22,0)	(4,9)
Algarve	**33.836,0**	**24.942,6**	**34.098,8**	**(26,3)**	**36,7**
Faro	33.836,0	24.942,6	34.098,8	(26,3)	36,7
RA Madeira	**13.927,0**	**17.937,7**	**36.151,0**	**28,8**	**101,5**
RA Açores	**5.279,0**	**639,5**	**0,0**	**(87,9)**	**(100,0)**
Totais	**648.642,0**	**740.160,1**	**548.125,6**	**14,1**	**(25,9)**

Fonte: IGFSS

Este instrumento permitiu a recuperação em 2001, de cerca de 548,1 milhares de contos, valor inferior em cerca de 200 mil contos quando em comparação com o exercício de 2000, representando o distrito de Lisboa com 204,1 milhares de contos, cerca de 37,2%, verificando-se por outro lado uma quebra importante no que se refere ao distrito do Porto.

12.9.7.2.2– Dívida participada e execuções fiscais

Neste domínio é de assinalar a entrada em funcionamento das secções de processo especializadas, integradas no sistema de segurança social, tendo em vista a execução de dívidas, cuja criação, tendo sido prevista no art.º 38.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, foi concretizada a 14 de Setembro de 2001, no cumprimento do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro., existindo uma secção de processo em cada uma das delegações do IGFSS.

Em conformidade, os dados que se expõem em seguida reflectem a coexistência em 2001, das duas realidades, pois na primeira parte do ano a intervenção dos Tribunais Tributários continuou a ser exclusiva.

No período de 1999/01, também por regiões e distritos, os montantes participados à justiça fiscal, bem como os valores arrecadados, constam do quadro seguinte:

Quadro XII.95 – Valores Participados/Valores Cobrados em 2001

(em contos)

Regiões/Distritos		Valores Participados		Valores cobrados	
		Serviço das Finanças	Secções de Processo	Serviço das Finanças	Secções de Processo
Norte		**11.746.830,9**	**5.881.054,5**	**4.141.913,4**	**205.655,2**
Braga		6.327.323,2	598.867,0	791.083,5	16.253,8
Bragança		50.558,2	48.681,2	40.624,4	2.463,2
Porto		4.949.929,7	4.758.165,8	3.031.667,6	145.907,2
V. Castelo		350.005,0	254.564,0	145.531,1	19.723,8
Vila Real		69.014,8	220.776,5	133.006,8	21.307,1
Centro		**7.498.169,4**	**7.765.168,9**	**2.025.429,2**	**169.665,8**
Aveiro		467.410,0	2.417.456,0	523.080,8	37.200,2
C. Branco		1.290.587,2	273.934,0	157.042,6	9.256,0
Coimbra		3.307.902,9	827.418,2	373.209,6	25.782,5
Guarda		471.534,1	57.658,1	96.883,5	382,5
Leiria		139.770,0	3.990.053,3	574.768,5	90.120,0
Viseu		1.820.965,2	198.649,3	300.444,2	6.924,6
LVTejo		**51.463.482,4**	**5.258.473,1**	**2.950.461,9**	**154.730,3**
Lisboa		46.067.049,5	2.370.052,5	2.016.963,8	64.023,7
Santarém		2.640.359,3	1.270.772,0	578.351,5	77.101,0
Setúbal		2.756.073,6	1.617.648,6	355.146,6	13.605,6
Alentejo		**514.009,5**	**536.919,0**	**190.396,2**	**22.641,9**
Beja		202.240,6	64.483,9	147.551,2	967,9
Évora		311.768,9	472.435,1	42.845,0	21.674,0
Portalegre(1)		-	-	-	-
Algarve		**834.226,1**	**1.183.486,9**	**835.591,1**	**71.199,9**
Faro		834.226,1	1.183.486,9	835.591,1	71.199,9
RA Madeira(2)		**837.767,1**	**0,0**	**160.351,8**	**0,0**
RA Açores(3)		**422.930,4**	**0,0**	**181.547,7**	**0,0**
Totais	**PTE**	**73.317.415,8**	**20.625.102,4**	**10.485.691,4**	**623.893,1**
	€	**365.705.728,20**	**102.877.577,04**	**52.302.408.20**	**3.111.965,66**

(1) Não foi possível efectuar a distribuição entre o Participado ao Serviço das Finanças e o Participado às Secções de Processo.
(2) Ainda não tinham sido criadas as secções de processo na RAM.
(3) O normativo sobre as secções de processo foi estendido à RAA pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 40/2002/A, de 23/12.

Fonte: IGFSS

Os elementos constantes no quadro anterior permitem referir o seguinte:

- Apesar de terem sido implementadas apenas no 2.º semestre de 2001, foi possível arrecadar através das novas secções de processo cerca de 623,9 milhares de contos, que naturalmente

representaram uma proporção reduzida quando em comparação com os valores cobrados pela via tradicional (10.485,7 milhares de contos);

- Em relação aos valores participados, no total de 93.942,5 milhares de contos, 22,0% já passaram pelas secções de processo;
- No que se refere à desagregação distrital é de notar as seguintes dissonâncias em relação aos valores globais quanto à dívida participada:
  - Em Lisboa, onde se concentrou uma parte substancial desta dívida (46.067,0 milhares de contos), a respectiva secção de processo apenas originou o montante participado de 2.370,1 milhares de contos;
  - Em contraste nos distritos de Vila Real, Aveiro; Leiria; e Évora, os valores participados foram superiores nas secções de processo, sendo de notar ainda, o facto de distrito do Porto os dois valores serem bastante próximos.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução no triénio 1999/01, dos montantes participados e cobrados através de processo executivo:

Quadro XII.96 – Evolução dos Montantes Participados e Cobrados Através de Processo Executivo – 1999/01

(em milhares de contos)

CDSSS	1999				2000				2001			
	Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	**16.946**	**38**	**2.646**	**141**	**18.390**	**68**	**3.369**	**274**	**17.589**	**39**	**4.260**	**87**
Braga	6.883	(a)	363	66	6.935	(b)	510	183	6.926	(c)	807	(c)
Bragança	165	(a)	51	14	146	(b)	52	22,1	99	(d)	34	9
Porto(1)	9.426	(a)	1.992		10.702	(b)	2.614	(c)	9.708	(d)	3.178	(c)
V. Castelo	324	38	113	30	393	30	92	30	565	39	123	42
Vila Real	148	(a)	127	31	216	38	101	39	290	(d)	119	36
Centro	**7.181**	**1.700**	**2.174**	**533**	**3.787**	**440**	**1.597**	**399**	**14.211**	**1.052**	**1.438**	**757**
Aveiro	1292	808	905	293	6	1	585	285	2.309	576	429	131
C. Branco	1.087	213	285	25	1.315	182	126	15	1.369	196	129	38
Coimbra	1.460	(a)	239	35	576	(b)	301	53	4.135	0	325	74
Guarda	256	42	63	18	587	71	31	9	520	9	66	31
Leiria	2.453	539	477	122	396	58	390	(b)	4.105	24	251	414
Viseu	633	98	205	40	908	129	164	38	1.772	248	238	70
LVTejo	**22.591**	**4.942**	**2.280**	**464**	**21.977**	**5.001**	**2.326**	**289**	**55.212**	**1.510**	**2.502**	**604**
Lisboa	17.154	3.455	747	186	19.223	4.064	1647,6	106	48.388	49	1.731	350
Santarém	2.703	485	777	253	220	29,2	610,4	164	3.561	350	514	142
Setúbal	2.734	1.002	756	25	2.535	908	68	20	3.263	1.111	256	113
Alentejo	**1.367**	**88**	**331**	**44**	**1.196**	**53**	**589**	**113**	**1.339**	**47**	**356**	**38**
Beja	226	44	59	19	236	50	138,6	53	230	37	111	38
Évora	302	0	41	0	484	3	155,5	60	774	10	65	0
Portalegre	839	44	231	25	476	(b)	294,8	(b)	335	(c)	181	(c)
Algarve	**1.380**	**(a)**	**283**	**(a)**	**246**	**119**	**246**	**119**	**1.643**	**375**	**714**	**193**
Faro	1.380	(a)	283	(a)	246	119	246	119	1.643	375	714	193
RA Madeira	**1.305**	**334**	**125**	**25**	**1.574**	**580**	**207**	**57**	**727**	**111**	**127**	**33**
RA Açores	**422**	**86**	**101**	**26**	**314,1**	**43**	**31**	**14**	**362**	**61**	**141**	**41**
Totais	**51.192**	**7.188**	**7.940**	**1.233**	**47.484**	**6.303**	**8.364**	**1.264**	**91.083**	**3.195**	**9.538**	**1.753**
Total dos montantes participados e dos cobrados		**58.380**		**9.173**		**53.787**		**9.629**		**94.278**		**11.291**
Taxa de cobrança				**15,7**				**17,9**				**12,0**

(a) Não dispõem de informação.

(b) Não inclui juros.

(c) Não foi possível desdobrar em contribuições e juros.

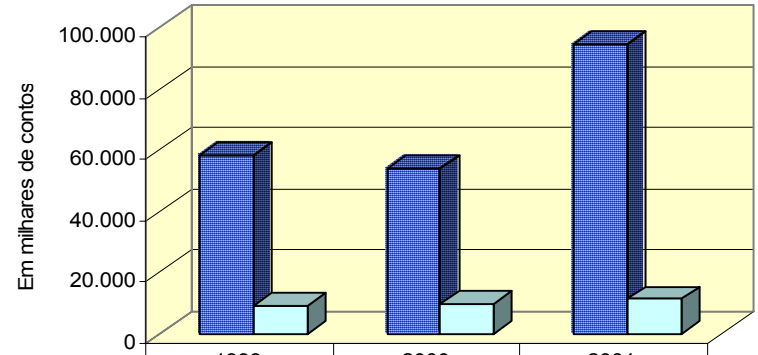
(a) Referem não ser possível fazer a discriminação entre capital e juros.

(d) Na conta corrente não se encontram contabilizados os juros.

Fonte: IGFSS

Por sua vez, a expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio em questão é a seguinte:

Gráfico XII.27 – Montantes de Dívida Participada e Cobrada em Execuções Fiscais - 1999/01



	1999	2000	2001
Participada	58.380	53.787	94.278
Cobrada	9.173	9.629	11.291

O quadro e gráfico anteriores permitem observar o seguinte:

- Como fenómeno recorrente verificou-se no período considerado um significativo 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. Em 2001, dado que o arranque das secções autónomas de processo só se verificou na fase final do ano, não houve tempo suficiente para aferir sobre a eficácia desta medida;
- De qualquer modo, em 2001, os montantes participados tiveram um acréscimo significativo, pois passaram da casa dos 50 milhões de contos para cerca de 94,3 milhões de contos, facto que está essencialmente associado ao aumento das participações no distrito de Lisboa (de 19,2 milhões de contos para 48,4 milhões de contos, no que refere exclusivamente ao capital em dívida, facto que não se deve às secções de processo);
- Quanto aos valores cobrados situaram-se nos três anos em apreço entre os 9,2 milhões de contos e os 11,3 milhões de contos, mesmo assim representando apenas 12,0% dos montantes participados no ano, quando em 2000 esta taxa tinha sido de 17,9%.

12.9.8 – 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".

12.9.8.1 – Os processos de falência

Do ponto de vista administrativo e financeiro, a questão das falências desenvolve-se normalmente em duas fases, com as seguintes consequências:

- No início do processo de falência, isto é, quando as falências são requeridas, os saldos de dívida relativos às empresas em questão, de acordo com as normas contabilísticas adoptadas, devem ser transferidos para a conta "Contribuintes com cobrança duvidosa";
- Quando a falência é efectivamente decretada, existe a possibilidade de recuperação de uma parte ou mesmo a totalidade da dívida subjacente, caso a massa falida o permita, mas também, no todo ou em parte, o saldo da conta do contribuinte em questão tem de ser regularizado.

O quadro seguinte espelha os movimentos em questão no período 1999/2001, bem como os valores acumulados no mesmo triénio:

Quadro XII.97 – Conta "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa"

(em milhares de contos)

Movimentos contabilísticos	1999	2000	2001	No período
Transferência da conta "Contribuintes" para "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa"	5.854,5	12.862,3	11.468,7	30.185,5
Anulação de débitos(1)	1.963,3	13.312,9	7.754,1	23.030,3

(1) Este movimento corresponde tendencialmente a falências.

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Em função dos dados apresentados verifica-se que no período em questão foram transferidos 30,2 milhões de contos da conta "Contribuintes" para "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa", tendo sido anulados débitos no montante de cerca de 23,0 milhões de contos.

Deve acrescentar-se que o saldo total na última conta era no final de 2001, de 36,3 milhões de contos.

Junto do IGFSS obtiveram-se os valores em dívida decorrentes de processos de falência acumulados no final de 2001, desagregados por distritos (com excepção do distrito do Porto) e regiões, que se apresentam no quadro que segue:

Quadro XII.98 – Valores em Dívida Associados a Processos de Falência em 31/12/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões/Distritos		Capital	Juros	Total
Braga		2.851,5	1.927,1	4.778,6
Vila Real		85,9	24,3	110,2
V. do Castelo		123,5	66,5	190,0
Porto		N/D	N/D	N/D
Bragança		10,1	7,3	17,5
Sub-total		**3.071,1**	**2.025,1**	**5.096,2**
Aveiro		1.316,1	978,0	2.294,1
C. Branco		481,0	278,7	759,7
Coimbra		345,8	877,5	1.223,3
Guarda		641,3	513,4	1.154,7
Leiria		164,5	57,8	222,3
Viseu		120,3	76,6	196,9
Sub-total		**3.068,9**	**2.782,0**	**5.850,9**
Lisboa		19.365,5	48.265,0	67.630,6
Santarém		107,6	52,3	159,9
Setúbal		202,0	115,2	317,2
Sub-total		**19.675,1**	**48.432,6**	**68.107,7**
Beja		14,3	6,0	20,3
Évora		4,0	1,9	5,8
Portalegre		39,1	44,9	84,0
Sub-total		**57,3**	**52,8**	**110,1**
Faro		1.473,6	1.213,0	2.686,6
Sub-total		**1.473,6**	**1.213,0**	**2.686,6**
RA Madeira		232,4	258,3	490,7
RA Açores		426,7	476,0	902,7
Sub-total		**659,1**	**734,3**	**1.393,4**
Total	**PTE**	**28.005,2**	**55.239,8**	**83.245,0**
	€	**139.689,3**	**275.535,0**	**415.224,3**

Fonte: IGFSS

Ressalta do quadro anterior que a maior parte dos processos de falência se encontra em Lisboa, ressalvando-se no entanto o facto de os números relativos ao Porto não terem sido disponibilizados, facto que não permite uma conciliação entre este quadro e o anterior, no que respeita à dívida de capital, que neste último caso não ultrapassa os 28,0 milhões de contos, apesar da dívida consolidada atingir cerca de 83,2 milhões de contos.

12.9.8.2 – Regularização de dívida por via administrativa

Estas regularizações têm por objectivo evitar os custos administrativos ocasionados pela manutenção de saldos de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração e com saldos abaixo de determinados valores, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, ou mesmo com movimento mas com saldos muito reduzidos, em desproporção com os eventuais proveitos futuros que a sua permanência possa implicar para o sistema, ou seja o denominado "Saneamento Financeiro das Contas de Contribuintes".

Para isso, o IGFSS tem vindo a emitir Circulares Normativas, sendo as que se aplicam ao exercício de 2001, a Circular Normativa n.º 3 /00, de 24 de Fevereiro e Circular Normativa n.º 6/2001, de 2 de Abril[1].

Para uma avaliação dos efeitos deste tipo de medida no que se refere aos exercícios de 2000 e 2001, apurou-se, junto do IGFSS, os seguintes valores:

[1] Alterada posteriormente pela Circular Normativa n.º 16/2002, de 1 de Abril.

Quadro XII.99 – Regularização de Dívidas por Via Administrativa

(em contos)

CDSSS		2000			2001		
		Saldos			Saldos		
		Devedores	Credores	Total	Devedores	Credores	Total
Braga		36.734,0	28.449,0	8.285,0	32.959,6	21.270,9	11.688,7
Vila Real		(a)	(a)	(a)	11.513,6	13.868,1	(2.354,5)
V. do Castelo		5.018,0	5.695,0	(677,0)	4.219,2	5.526,3	(1.307,1)
Porto		5.759,2		5.759,2	57.354,0	77.460,0	(20.106,0)
Bragança		(a)	(a)	(a)	4.288,9	337,5	3.951,4
Sub-total		**47.511,2**	**34.144,0**	**13.367,2**	**110.335,2**	**118.462,7**	**(8.127,5)**
Aveiro			376,0	(376,0)	17.876,3	12.870,3	5.006,0
C. Branco		55.509,0		55.509,0	131.233,4	38.613,7	92.619,6
Coimbra		9.935,0	5.869,0	4.066,0	101.592,0	99.495,1	2.096,9
Guarda		8.292,0	7.499,0	793,0	(a)	(a)	(a)
Leiria		13.116,0		13.116,0	20.651,7	18.607,1	2.044,6
Viseu		(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Sub-total		**86.852,0**	**13.744,0**	**73.108,0**	**271.353,4**	**169.586,3**	**101.767,1**
Lisboa		(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Santarém		(a)	(a)	(a)	9.070,3	8.151,9	918,4
Setúbal		0,0	9.918,0	(9.918,0)	14.344,7	13.780,7	564,0
Sub-total		**0,0**	**9.918,0**	**(9.918,0)**	**23.415,0**	**21.932,6**	**1.482,4**
Beja		2.826,0	7.887,0	(5.061,0)	2.008,7	4.724,2	(2.715,5)
Évora		3.579,0	3.339,0	240,0	3.579,0	3.339,0	240,1
Portalegre		1.624,0	0,0	1.624,0	2.995,1	6.061,9	(3.066,8)
Sub-total		**8.029,0**	**11.226,0**	**(3.197,0)**	**8.582,8**	**14.125,0**	**(5.542,2)**
Faro		15.801,0	0,0	15.801,0	13.378,4	11.751,6	1.626,8
Sub-total		**15.801,0**	**0,0**	**15.801,0**	**13.378,4**	**11.751,6**	**1.626,8**
RA Madeira		(a)	(a)	(a)	17.966,3	13.031,0	4.935,3
RA Açores		(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Sub-total		**-**	**-**	**-**	**17.966,3**	**13.031,0**	**4.935,3**
Total	**PTE**	**158.193,2**	**69.032,0**	**89.161,2**	**445.031,1**	**348.889,2**	**96.141,9**
	€	**789.064,4**	**344.330,2**	**444.734,2**	**2.219.805,8**	**1.740.252,0**	**479.553,8**

(a) Não foi efectuado o saneamento financeiro das contas de contribuintes.

Fonte: IGFSS

O exposto no quadro anterior permite referir o seguinte:

- Um dos aspectos a realçar é o facto de em 2000, uma boa parte dos Centros Distritais não ter efectuado estas operações, acontecendo no entanto que em 2001, esta situação se confinou à Guarda, Viseu, e RA dos Açores. Outro dos distritos nesta situação tanto em 2000 como em

2001, é o distrito de Lisboa, facto que se presume que diminua sensivelmente a incidência desta medida;

- Globalmente deu-se um aumento no saneamento de saldos devedores pois este passou de 158,2 milhares de contos para 445,0 milhares de contos, de 2000 para 2001, mas como o saneamento de saldos credores foi de 69,0 milhares e 348,9 milhares de contos, também em 2000 e 2001, o efeito líquido traduziu-se nos mesmos anos em montantes próximos dos 90 mil contos;
- Do ponto de vista da distribuição regional destaca-se o peso tanto em 2000 como em 2001 da região centro, com destaque neste último ano para Castelo Branco e Coimbra.

12.10 – Outras dívidas à Segurança Social

De acordo com o Balanço, independentemente da dívida de contribuintes, existem outras contas de terceiros, cujos saldos correspondem a valores a receber, classificados como de curto prazo, embora em parte sejam de médio e longo prazos, os quais atingiram em 2001, 180,5 milhões de contos, com uma taxa de crescimento em relação ao exercício transacto de 23,9%, mesmo assim inferior ao período imediatamente antecedente, cujo crescimento tinha sido de 49,0%. Deve notar-se que estes acréscimos são praticamente imputáveis à conta residual "Outros Devedores", a qual, como habitualmente se trata adiante em capítulo específico.

Esta situação retrata-se no quadro XII.100 que segue, o qual apresenta a desagregação da evolução dos créditos em questão, por rubricas contabilísticas:

Quadro XII.100 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		Anos			Variação %	
		1999	2000	2001	99/00	00/01
Deved. p/ rendimentos e amortizações		283,8	329,0	397,4	15,9	20,8
Deved. p/ financiamentos e comparticipações do OE		52.203,5	44.169,0	47.618,4	(15,4)	7,8
Deved. p/ financ. e comparticipações a Org. Estrangeiros		144,1	31,2	91,7	(78,3)	193,9
Deved. p/ financ. e comparticipações - Outros		2.030,0	25.973,2	33,6	1.179,5	(99,9)
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários		9.211,5	10.544,4	9.972,1	14,5	(5,4)
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar		23.253,0	31.028,9	34.700,7	33,4	11,8
Deved. p/ rembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.		4.072,2	7.124,5	6.834,8	75,0	(4,1)
Deved. p/ prestações de alimentos a menores - FGADM		0,0	15,8	155,3	100,0	882,9
Sub-total	**PTE**	**91.198,1**	**119.216,0**	**99.804,0**	**30,7**	**(16,3)**
	€	**454.894,20**	**594.646,90**	**497.820,25**		
Outros devedores		6.559,8	26.475,5	80.720,4	303,6	204,9
Total	**PTE**	**97.757,9**	**145.691,5**	**180.524,4**	**49,0**	**23,9**
	€	**487.614,30**	**726.706,10**	**726.706,10**		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Do quadro anterior, pode referir-se que este conjunto de contas excluindo a conta "Outros Devedores" apresentou saldos nos três anos em apreço entre os 91,2 milhões de contos (1999) e 119,2 milhões de contos (2000), situando-se em 2001 nos 99,8 milhões de contos, representando as contas "Devedores p/ financiamentos e comparticipações – Outros" e "Devedores p/ prestações a repor ou a reembolsar" cerca de 82,5%, dos saldos de 2001, o que justifica uma análise mais pormenorizada sobre as mesmas.

12.10.1 – Devedores por financiamento e comparticipações do OE

Os saldos inscritos nesta conta dizem respeito a valores a receber por parte do sistema de segurança social, que se encontram inscritos no OE, mas cujas as transferências ainda não foram totalmente concretizadas, no final de cada ano.

O quadro que segue desagrega o valor total no período 1997/01, da conta em questão:

Quadro XII.101 – Desagregação da Rubrica "Devedores por Financiamento e Comparticipações do OE" - 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Distribuição		1997	1998	1999	2000	2001
Acção médico-social – CP dos Telefones		17.773,3	17.773,3	17.773,3	17.773,3	17.773,3
MF - Receita do "adicional ao IVA"		13.320,0	20.419,0	19.915,7	13.041,5	15.336,5
ME – Educ. Pré-escolar – Comp. Educativa		0,0	1.100,5	656,6	4.541,2	11.517,4
MF - Encargos com beneficiários das ex-Colónias		6.067,4	5.942,0	4.590,0	4.923,4	2.991,2
Transferências do M.T.S. – PIDDAC		2.024,1	2.573,2	2.651,2	1.727,9	0,0
Transferências do M.T.S. – RMG		0,0	0,0	4.455,0	0,0	0,0
MF – Cessação de contratos de trabalho		0,0	0,0	2.161,7	2.161,7	0,0
Totais	**PTE**	**39.184,8**	**47.808,0**	**52.203,5**	**44.169,0**	**47.618,4**
	€	**195.452,96**	**238.465,30**	**260.389,96**	**220.314,04**	**237.519,58**

Fonte: IGFSS

O saldo mais importante e que se mantém inalterado desde há vários anos, pelo que se tem constituído como matéria recorrente em termos de Parecer, diz respeito a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, constituindo uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, em relação à qual o TC tem vindo a recomendar a respectiva resolução. O valor em questão, de 17,8 milhões de contos, é referente à Caixa de Previdência dos Telefones, tratando-se de um dos saldos que deveria ser inscrito como de longo prazo.

Segue-se a conta "MF – Receita do adicional ao IVA"[1], cujo saldo no final de 2001 era de 15,3 milhões de contos, representando as diferenças acumuladas desde 1996, entre os valores orçamentados em cada ano e os valores efectivamente transferidos pelo MF. No IGFSS, o critério seguido para a orçamentação e para o registo na CEO tem como suporte a comunicação pelo MF em função de

[1] Esta receita do sistema da segurança social é resultante da consignação de uma parte das receitas do IVA, conforme previsto no n.º 8 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 331/01, de 20 de Dezembro, não tendo este último quaisquer efeitos na execução orçamental de 2001.

estimativa dos Serviços do IVA. Ao longo do ano, a Direcção-Geral do Tesouro vai transferindo valores que resultam de pedidos da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), a entidade administradora do IVA.

Conforme foi apurado, mantêm-se nos Balanços do sistema valores activos, que não são reconhecidos pelo MF (por exemplo, cerca de um terço do saldo anterior corresponde a valores por receber relativos a 1996). Por outro lado, nas CEO em cada ano são inscritos como receitas montantes que não correspondem ao efectivamente recebido (ver ponto 12.3.1.3).

Por sua vez a conta "ME – Educação pré-escolar - Componente educativa" apresentava um saldo de cerca de 11,5 milhões de contos, valor reconhecido pelo Gabinete de Gestão Financeira do ME.

12.10.2 – Prestações indevidas e notas de reposição

Os saldos da conta " Devedores por prestações a repor ou a reembolsar" resulta da conjugação dos movimentos a débito pelas dívidas de beneficiários indevidamente processadas e pagas, bem como, pelos movimentos a crédito, quando os beneficiários devolvem ao sistema, na totalidade ou em prestações, os valores indevidamente recebidos, ou em contrapartida de prestações sociais a pagar.

As prestações indevidas originam um processo administrativo, no caso de serem detectadas pelo sistema, o qual implica a emissão das denominadas "notas de reposição" tendo como destinatários os beneficiários que antes as tinham recebido, podendo eventualmente dar azo a cobrança coerciva por via de execução fiscal.

Os saldos de Balanço desta conta têm vindo a aumentar ao longo dos anos, sendo este facto sintoma da manutenção de debilidades no sistema administrativo, que decorrem de problemas quanto aos fluxos internos de informação entre os serviços processadores das prestações e os serviços financeiros.

Assim, o saldo em 2001 atingiu os 34,7 milhões de contos representando um acréscimo de 11,8% em relação ao ano anterior, apesar de tudo inferior ao acréscimo notado entre 1999 e 2000, que tinha sido de 33,4%.

O quadro seguinte espelha a informação recolhida sobre este fenómeno junto do ISSS, permitindo aferir quais as incidências em termos de prestação sociais no que respeita às prestações indevidamente processadas no anos de 2001, desagregadas por regiões e distritos, como segue:

Quadro XII.102 – Prestações Indevidamente Processadas em 2001

(em contos; em euros)

CDSSS		Débito						
		Emissão de notas de reposição em 2001						
		Prestações Familiares	Subsídio de Doença	Subsídio de Desemprego	S. Social Desemprego	RMG	Outras Prestações	Total
Norte		**402.074**	**1.911.417**	**2.132.129**	**314.754**	**1.422.627**	**112.914**	**6.295.915**
Braga		68.557	210.306	274.022	237.679	82.909	80.234	953.707
Bragança		17.505	125.979	55.924	0	81.616	238	281.262
Porto		248.540	931.166	1.627.201	0	904.390	0	3.711.297
V. Castelo		21.434	413.325	84.117	77.075	178.824	32.442	807.217
Vila Real		46.038	230.641	90.865	0	174.888	0	542.432
Centro		**431.789**	**3.388.591**	**977.631**	**231.813**	**851.197**	**78.552**	**6.296.511**
Aveiro		90.419	1.797.957	255.916	141.075	263.115	10.916	2.896.785
C. Branco		5.992	157.648	73.263	0	28.731	208	265.842
Coimbra		24.635	799.473	253.339	0	191.918	29.709	1.298.625
Guarda[1][2]		212.241		75.320	0	110.182	0	397.743
Leiria		32.590	127.437	183.146	90.738	135.674	35.892	605.477
Viseu		65.912	506.076	136.647	0	121.577	1.827	832.039
L.V Tejo		**167.852**	**1.929.676**	**2.242.588**	**919.135**	**657.123**	**468.554**	**6.384.928**
Lisboa		12.724	265.480	1.366.906	604.279	56.746	468.189	2.774.324
Santarém		102.859	115.685	404.957	0	266.806	0	890.307
Setúbal		52.269	1.548.511	470.725	314.856	333.571	365	2.720.297
Alentejo		**89.960**	**163.549**	**168.600**	**234.539**	**259.407**	**15**	**916.070**
Beja		27.261	23.536	51.577	75.483	79.131	0	256.988
Évora		58.943	41.398	55.670	78.917	127.013	0	361.941
Portalegre		3.756	98.615	61.353	80.139	53.263	15	297.141
Algarve		**36.548**	**47.624**	**251.721**	**300.049**	**181.991**	**0**	**817.933**
Faro		36.548	47.624	251.721	300.049	181.991	0	817.933
RA Madeira		**0**	**3.971**		**23.899**	**58.076**	**0**	**85.946**
RA Açores		**41.681**	**56.959**	**66.758**	**4.735**	**54.250**	**86330**	**310.713**
Total	**PTE**	**1.169.904**	**7.501.787**	**5.839.427**	**2.028.924**	**3.484.671**	**746.365**	**20.771.078**
	€	**5.835.456,55**	**37.418.755,80**	**29.126.939,08**	**10.120.230,25**	**17.381.465,67**	**3.722.852,92**	**103.605.700,26**
	%	**5,6**	**36,1**	**28,1**	**9,8**	**16,8**	**3,6**	**100**

(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.

Fonte: ISSS/CDSSS

Os dados do quadro XII.102 permitem inferir o seguinte:

- A emissão de notas de reposição em 2001 foi de 20,8 milhões de contos, dos quais 36,1% (7,5 milhões de contos) dizia respeito a subsídios de doença, seguindo-se o subsídio de desemprego com 28,1% (5,8 milhões de contos), e o RMG com 16,8% (3,5 milhões de contos), tendo ainda expressão individualizada o subsídio social de desemprego e as prestações familiares;
- Globalmente as prestações indevidas distribuem-se univocamente pelas regiões do Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com um valor à volta dos 6 milhões de contos em cada uma, o que implica que os cerca 3 milhões remanescentes se distribuam pelas restantes regiões;
- Por distrito há uma relativa incidência no Porto (3,7 milhões de contos), Aveiro (2,6 milhões de contos), Lisboa e Setúbal, com cerca de 2,7 milhões de contos, cada um;
- Cruzando a informação por distrito e tipo de prestação, parece haver os seguintes problemas específicos:
  - No que respeita ao subsídio de doença destacam-se Aveiro (1,8 milhões de contos) e Setúbal (1,5 milhões de contos);
  - Relativamente ao subsídio de desemprego temos o Porto (1,6 milhões de contos) e Lisboa (1,4 milhões de contos);
  - Merece ainda referência o distrito do Porto quanto ao RMG (0,9 milhões de contos).

Tomando por base o montante das prestações processadas em 2000 e 2001, que estiveram na origem deste tipo de situações, calcularam-se as proporções da ocorrência das prestações indevidas em cada uma delas, conforme quadro seguinte:

(milhares de contos)

			Prestações Familiares	Subsídio Doença	Subsídio Desemprego	Sub. Social Desemp.	RMG
2000	(1)	Prestações indevidamente processadas	2.030,0	7.296,0	5.200,5	5.442,7	6.231,4
	(2)	Total das prestações processadas	91.430,3	89.684,7	116.433,5	43.128,7	53.488,1
	(3)=(1)/(2)*100		**2,2**	**8,1**	**4,5**	**12,6**	**11,6**
2001	(4)	Prestações indevidamente processadas	1.169,9	7.501,8	5.839,4	2.028,9	3.484,7
	(5)	Total das prestações processadas	97.240,1	93.723,5	126.434,4	46.592,5	48.974,2
	(6)=(4)/(5)*100		**1,2**	**8,0**	**4,6**	**4,4**	**7,1**

Pode comentar-se o seguinte:

- Enquanto em 2000 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 2001, é o subsídio de doença que se destaca, com 8,0%;
- De modo geral verificou-se uma melhoria com excepção do subsídio de desemprego e do subsídio de doença que se mantiveram praticamente estacionários quanto ao grau de incidência das prestações indevidas.

Em complemento dos dados anteriores, o quadro XII.103 ainda numa óptica regional, mas também prestacional, efectua a ligação entre os saldos finais de 2000, a emissão de notas de reposição e a efectiva devolução ao sistema por parte dos beneficiários dos valores envolvidos.

Quadro XII.103 – Distribuição Regional da Emissão de Notas de Reposição e Recuperação de Valores em 2001

(em milhares de contos)

	Regiões					
	Norte	Centro	L. V. Tejo	Alentejo	Algarve	Totais
(1) Saldos em 31/12/2000	**8.217**	**2.539**	**12.616**	**831**	**1.189**	**25.392**
(2) Emissão de notas de reposição em 2001	**6.296**	**5.958**	**6.385**	**916**	**818**	**20.373**
Prestações familiares e Subsídio de doença	2.313	3.820	2.098	254	84	8.569
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.	2.447	1.209	3.162	403	552	7.773
Rend. Mínimo Garantido	1.423	851	657	259	182	3.372
Outras prestações	113	78	468	0	0	659
(3) = (1)+(2) Somas	**14.513**	**8.497**	**19.001**	**1.747**	**2.007**	**45.765**
(4) Reposições	**8.625**	**5.318**	**5.306**	**941**	**1.348**	**20.851**
Prestações familiares e Subsídio de doença	8.625	3.769	1.959	311	225	6.264
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.		944	2.580	432	477	4.433
Rend. Mínimo Garantido		592	326	156	1	1.762
Outras prestações		13	441	0	0	454
(5) = (4)/(3)*100 Taxa de reposição	**59,4%**	**62,6%**	**27,9%**	**51,5%**	**35,0%**	**45,6%**
(6) = (3)-(4) Saldo em 31/12/2001						**33.877**
(7) Taxa de crescimento da rubrica						**33,4%**

Fonte: ISSS/CDSSS

Os dados insertos no quadro anterior permitem referir o seguinte:

- Continua a verificar-se que as reposições efectuadas são insuficientes para travar o crescimento do saldo da conta ora em análise;
- Igualmente se constata, no que se refere ao Norte, onde o volume de reposições se cifrou em 8,6 milhões de contos, a impossibilidade de obter a desagregação das reposições por prestações sociais envolvidas;
- A taxa geral de reposição 45,6%, está afectada pela baixa taxa verificada na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 27,9%, devido à concentração de saldos que transitam dos exercícios anteriores no que se refere a esta região (49,7%);
- Com a ressalva de não se conhecer a distribuição no Porto as reposições dizem respeito em grande parte às prestações familiares, subsídios de doença e de desemprego, sendo mais reduzidas no que se refere ao RMG.

Os dados disponíveis 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 no que se refere à maior parte dos distritos.

Verifica-se mais uma vez que não foi adoptada a 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*".

12.11 – Outros Devedores e Credores

A conta residual "Outros Devedores e Credores" tem subjacente uma pluralidade de situações que não encontram enquadramento contabilístico noutras contas do Balanço, reflectindo-se a sua expressão financeira, tanto no Activo como no Passivo.

Conforme decorre das análises que têm vindo a ser efectuadas a esta conta, cuja natureza manifesta alguma sensibilidade e cujos débitos e créditos deveriam, em muitos casos, ser considerados e inscritos no Balanço como de médio e longo prazos, têm sido identificadas e tipificadas, nos últimos Pareceres, algumas situações cuja resolução carece, no essencial, de determinação politica e empenho institucional.

12.11.1 – Outros Devedores

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a evolução ocorrida no período 1997/01 em "Outros devedores", com indicação da desagregação por instituição titular do crédito:

Quadro XII.104 – Evolução da Rubrica "Outros Devedores" – 1997/01

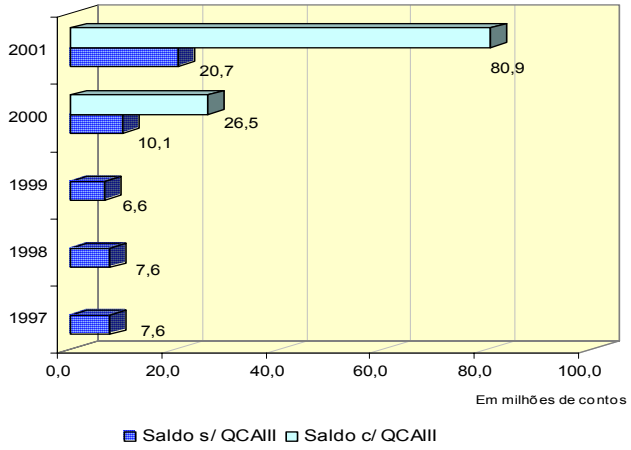
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições		1997	1998	1999	2000	2001	Δ (%)			
							97/98	98/99	99/00	00/01
IGFSS		4.355,4	4.762,1	3.676,0	21.755,9	75.231,3	9,3	(22,8)	491,8	245,8
ISSS		2.140,8	2.489,5	2.622,2	2.768,3	3.023,5	16,3	5,3	5,6	9,2
Caixas		920,5	189,6	188,1	1.893,5	1.613,2	(79,4)	(0,8)	906,6	(14,8)
IDS		-	-	-	-	814,2	-	-	-	100,0
FGS		-	-	-	-	136,2	-	-	-	100,0
R. Autónomas		152,8	118,3	73,3	55,1	33,2	(22,6)	(38,0)	(24,8)	(39,7)
IIES				0,2	2,7	5,0	0,0	100,0	1.250,0	85,2
Total	**PTE**	**7.569,5**	**7.559,5**	**6.559,8**	**26.475,5**	**80.856,6**	**(0,1)**	**(13,2)**	**303,6**	**205,4**
	€	**37.756,50**	**37.706,60**	**32.720,10**	**132.059,20**	**403.311.0**				

Fonte: IGFSS

O gráfico seguinte ilustra a evolução ocorrida no quinquénio em análise evidenciando os acréscimos excepcionais ocorridos nas contas do IGFSS, em 2000 e 2001:

Gráfico XII.28 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1997/01



Da leitura e análise dos valores inscritos no quadro e gráfico anteriores podem retirar-se as seguintes ilações:

- Depois de se terem registado, em 1998 e 1999, decréscimos nos saldos globais desta conta, em 2000 e 2001 verificaram-se crescimentos significativos de, respectivamente, 303,6% (ver Parecer sobre a CSS/00) e 205,4%, atingindo-se, no último período considerado, um saldo próximo dos 81 milhões de contos;
- Este crescimento ficou a dever-se, fundamentalmente, e à semelhança do ocorrido no ano anterior, aos valores inscritos nas contas do IGFSS por conta de adiantamentos de tesouraria a recuperar do FSE relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCAIII (60,2 milhões de contos) que representam cerca de 80% do total da dívida inscrita nesta conta no que se refere ao IGFSS (ver ponto 12.7.3.2), implicando, por outro lado, uma concentração de saldos nesta instituição;
- Quanto às instituições titulares apenas nas Caixas articuladas e as Regiões Autónomas se registaram decréscimos nos respectivos créditos, individualizando-se, por outro lado, pela primeira vez, em 2001, dois casos em concreto: o IDS (814, 2 milhares de contos) e o FGS (136,2 milhares de contos), pelo facto do mesmo acontecer em termos consolidação de contas.

Independentemente dos casos recorrentes, seleccionaram-se, quanto a 2001, alguns casos, cujos saldos tinham atingido, no mínimo, o valor de 50.000 contos, a saber:

Quadro XII.105 – Devedores que atingiram em 2001 o valor de 50.000 contos

(milhares de contos)

	Designação	Montante
IGFSS	Direcção-Geral do Tesouro	6.006,7
	IEFP	2.130,3
	Totoloto	782,7
	CECA	479,4
	Lotaria Instantânea	203,9
	Joker	138,0
ISSS	Adiantamento Edifício Sede – PIDDAC	76,4
IDS	S.C.M. de Lisboa	788,4

Fonte: IGFSS

Relativamente aos saldos inscritos no quadro anterior, com excepção do crédito sobre a DGT, relativo à transferência de acções da PT, cuja explicação se pode encontrar no ponto 12.4.3.1, foi apurado o seguinte:

- IGFSS
  - Em relação aos créditos sobre o IEFP, o IGFSS apenas esclareceu o valor de 1.480,1 milhares de contos, que, na sua maior parte, dizem respeito a devolução de verbas não utilizadas do QCAIII, informando, no entanto, que foram recebidos em Março de 2002;
  - Os valores a receber da SCML (Joker, Lotaria Instantânea e Totoloto) tratam-se de montantes respeitantes ao mês de Dezembro de 2001, os quais, de acordo com o IGFSS, foram recebidos em Janeiro de 2002;
  - O saldo respeitante à CECA, diz respeito a adiantamentos efectuados relativamente ao diferencial entre os subsídios de desemprego devidos a trabalhadores da indústria siderúrgica ao abrigo da Convenção CECA e os subsídios de desemprego normais. Deve registar-se que em 2002 foram recuperados 100.000 contos.
- ISSS
  - O saldo de 76,4 milhares de contos inscrito nas contas do ISSS diz respeito a um adiantamento, correspondente a 30% do valor da empreitada relativa à obra do edifício sede do CDSSS Leiria.
- IDS
  - O crédito sobre a SCML inscrito nas contas do IDS é consequência da transição do Projecto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC) para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o que implicou esta dívida para com o Projecto, que ainda não foi regularizada devido à situação financeira da SCML.

A actualização dos créditos sobre os principais devedores, em função do Parecer antecedente, e tendo em atenção a antiguidade das dívidas, bem como o facto de superarem os 50.000 contos, encontram-se inscritas no quadro seguinte:

Quadro XII.106 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor

(em contos)

Designação	Instituição titular	Valor em 2000	Valor em 2001	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos-de-ferro de Benguela	IGFSS	1.145.742	1.145.742	Sem alteração desde há vários anos.
Prestações financiadas	CNPRP	1.592.105	1.592.105	Refere-se a 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 valor idêntico, a partir de 2001.
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	842.020	888.935	Tem vindo a aumentar todos os anos.
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CDSSS	1.027.517	1.062.062	Valor em crescendo desde há vários anos, com redução em 1999, aumentou de novo em 2000 e 2001.
Acções de Formação – FSE Integrar	IGFSS	135.973	1.419.925	Em crescendo desde 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	334.289	23.763	Esta situação foi praticamente regularizada em 2001.
Adiantamento à Casa da Imprensa	IGFSS	200.000,0	200.000,0	Ver comentário especifico.
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	209.103	175.760	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	146.137	145.341	Praticamente sem alteração desde 1996, desceu ligeiramente em 2001.
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	SSR Lisboa	100.000	100.000	Sem alteração desde há vários anos.
Processo. Maria Margarida Santos	ISSS	73.222	73.222	Valor que se mantém desde há vários anos, encontrando-se contabilisticamente relevado na Região do Alentejo.
Indemnização do Estado às Misericórdias	IGFSS	81.413	81.413	Sem alteração desde há vários anos.
ACIC	ISSS – SSR Centro	147.748	145.817	Sofreu um pequeno decréscimo em 2001.
Fundação Abreu Callado(1)	IGFSS	80.000	80.000	Sem alteração desde há vários anos.
CTT – Leitura óptica	CNP	164.122	65.605	Sofreu um decréscimo em 2001.

Adiantamentos a Pessoal	ISSS, IGFSS, IDS, Caixas e RA	43.897	60.957	Valor em crescendo, estando, a maior parte desta parcela, relevada na região Norte (50.181 contos).
IEFP	ISSS	30.589	63.590	Valor que tem oscilado ao longo dos anos, cresceu de 2000 para 2001, estando concentrado, principalmente, nas regiões Norte e LVT.
Dívida de Func. em contencioso/Maria Leonor Alm. Henriques Peres	ISSS	56.800	55.600	Valor relevado contabilisticamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, sofreu um decréscimo em 2001.
Contribuições a restituir	ISSS	39.369	52.679	Valor registado, quase na totalidade, na região Centro (52.320 contos).
Total		**7.283.690**	**8.266.160**	

(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 7,1 milhões de contos para 8,1 milhões de contos, facto que se deve essencialmente ao aumento registado do saldo devedor associado às acções de formação, co-financiadas pelo FSE, relativamente ao Programa Operacional Integrar, em relação às quais o IGFSS procedeu a adiantamentos. Os saldos em questão eram respectivamente em 2000 e 2001 de 0,1 para 1,4 milhões de contos.

Este agregado, que se pode caracterizar, de forma geral, como um activo de longo prazo, ou eventualmente, em boa parte, como incobrável, representou em 2001 cerca de 39,1% do total do saldo da conta (com exclusão do montante relativo ao QCAIII), sem abranger todas as situações semelhantes, como sejam as que emergiram em 2001 e aquelas que sendo de longo prazo os respectivos saldos de Balanço, fossem inferiores a 50.000 contos no final de 2001.

Merece referência a dívida relevada no ex-CNP, relativamente a pensionistas da ex-Caixa de Aposentação da Misericórdia de Lisboa, que no final de 2001 atingia o valor de 888,9 milhares de contos, em relação ao qual a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa reafirmou a posição já assumida em sede do Parecer sobre a CSS/94, conforme se transcreve em síntese:

> *"A dívida referida não é reconhecida nas contas desta Santa Casa, dado o entendimento de que nenhuma responsabilidade lhe cabe no que respeita a esta verba".*

Como aspecto particularmente negativo deve ainda apontar-se que a subconta residual "Outros", que passou de 87,8 milhares de contos, em 2000 para 482,5 milhares de contos em 2001.

Na sequência do Parecer anterior deve destacar-se o caso do "Adiantamento à Casa da Imprensa" tendo como suporte a autorização conferida ao IGFSS pelo Despacho do Secretário do 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, "adiantamento" que se afigura ilegal dado que, designadamente, não respeitou os requisitos da execução orçamental das despesas consagrados no art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 29 de Março, e carece de suporte, quer na Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (LOE/99), quer no Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho (execução do OSS/99);

12.11.2 – Outros Credores

No quadro seguinte expõe-se a evolução registada no período 1997/01 relativa aos saldos desta conta e a respectiva desagregação por instituições titulares:

Quadro XII.107 – Evolução da Rubrica "Outros Credores" – 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

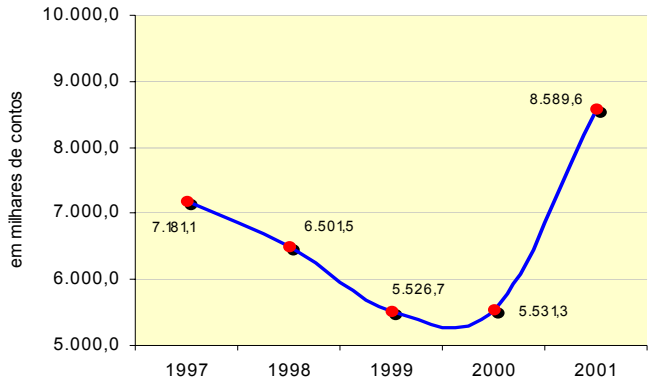
Instituições		1997	1998	1999	2000	2001	Δ (%)			
							97/98	98/99	99/00	00/01
IGFSS		1.395,7	2.166,4	2.644,4	2.345,7	5.144,2	55,2	22,1	(11,3)	119,3
IGFSS – Linha de crédito		0,0	0,0	7.998,4	2.665,2	26.992,2		100,0	(66,7)	912,8
ISSS		3.571,9	2.599,5	1.364,0	1.491,3	1.000,6	(27,2)	(47,5)	9,3	(32,9)
Caixas		2.188,3	1.707,8	1.495,8	1.655,1	2.006,8	(22,0)	(12,4)	10,6	21,2
IDS		-	-	-	-	410,3	-	-	-	100,0
R. Autónomas		25,2	27,8	21,6	30,6	26,1	10,3	(22,3)	41,7	(14,7)
IIES		0,0	0,0	6,0	8,6	1,6		100,0	43,3	(81,4)
Total	**PTE**	**7.181,1**	**6.501,5**	**13.530,2**	**8.196,5**	**35.581,8**	**(9,5)**	**108,1**	**(39,4)**	**334,1**
	€	**35.819,20**	**32.429,30**	**67.488,30**	**40.883,90**	**177.481,30**				

Fonte: IGFSS

Como referido no anterior Parecer, afigura-se que os saldos em dívida relativos às linhas de crédito negociadas para cobrir as despesas com o Programa INTEGRAR e para fins de formação profissional (FSE) não deveriam ter sido inscritas nesta rubrica, mas sim em "Outros Empréstimos Obtidos" (ver ponto 12.7.3.1).

Assim, a partir dos valores exarados no quadro anterior, não considerando os valores dos supracitados saldos, elaborou-se a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII.29 – "Outros credores" – Evolução no Período 1997/01



A evolução dos saldos apresentados no gráfico e quadro anteriores permitem observar o seguinte:

- O valor dos compromissos assumidos pelas instituições e inscritos na conta "Outros Credores" atingiu, em 2001 (com exclusão das referidas linhas de crédito), o montante mais elevado do quinquénio, ou seja, aproximadamente, 8,6 milhões de contos, tendo este aumento ficado a dever-se, em grande medida, ao crescimento (2,8 milhões de contos) relativamente ao IGFSS;
- Para além do crescimento atrás referenciado, deve destacar-se o facto do IDS figurar pela primeira vez como entidade devedora (410,3 milhares de contos), dado ter sido destacado como entidade autónoma sob o ponto de vista da consolidação e para o decréscimo significativo, relativamente a 2000, registado nas Regiões Autónomas, cerca de 81,4%;
- De salientar, por último, que as observações feitas a propósito da subconta "Outros devedores" se aplica, com as devidas adaptações, a este caso, no que respeita à qualificação destes como Passivo de curto prazo ou de médio e longo prazos.

12.12 – Património financeiro e imobiliário da segurança social

Nesta matéria torna-se necessário clarificar alguns aspectos que se prendem com as opções tomadas neste capítulo e que se sintetizam como segue:

- Apesar das suas contas não consolidarem com o sistema, como repetidamente se tem frisado em anteriores Pareceres, considera-se que o Capital Próprio do IGFCSS, no qual se inclui o FEFSS, é parte integrante dos investimentos financeiros detidos pela Segurança Social[1];
- As aplicações de capital do IGFCSS/FEFSS, são na sua maior parte valores mobiliários, mas incluem igualmente uma relativamente pequena proporção de investimentos financeiros em imóveis, os quais se tratam no ponto dedicado ao património financeiro;
- Em consequência, considera-se como património imobiliário apenas os imóveis detidos pelas instituições que consolidam presentemente nas CSS.

12.12.1 – Património financeiro

A tomada de consciência das dificuldades estruturais do sistema de segurança social, baseado num regime financeiro de distribuição[2], que tem muito a ver com fenómenos de natureza demográfica, como seja o progressivo envelhecimento populacional, levou à criação, em 1989, do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) cujo intuito era a flexibilização das formas de financiamento do sistema, combinando modalidades de capitalização com o sistema essencialmente distributivo que caracterizava e ainda caracteriza o sistema. O principal objectivo da constituição deste Fundo foi a instituição de uma reserva de garantia capaz de acautelar eventuais situações de desequilíbrio do sistema, em função do agravamento dos custos das prestações diferidas.

Mas acontece que só a partir de 1997, com a mudança estratégica da política de transferências financeiras do sistema de Segurança Social para o Fundo, se deu um reforço relativamente

[1] O que acontece efectivamente em 2002, dado que o IGFCSS passou a consolidar com o sistema.

[2] Significa que as despesas com as prestações sociais constituídas como direitos das gerações mais antigas são suportadas financeiramente pelo esforço contributivo das gerações mais novas (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto).

significativo nos seus capitais próprios, tendo como objectivo assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Entretanto, em 1999, com o advento da moeda única e dos novos cenários a ela inerentes, designadamente, o estabelecimento de uma política monetária comum e o consequente aumento das possibilidades e da complexidade dos investimentos, foi necessário proceder ao reajustamento das normas regulamentares e legislativas por que se regia o FEFSS, dando maior autonomia e maleabilidade à sua gestão. Atendendo a estas exigências e com o propósito de separar o património gerido da entidade gestora, foi criado, pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), incumbido da gestão, em regime de capitalização, do FEFSS (e restante património que lhe está afecto) que incorpora um leque alargado de atribuições, órgãos de gestão, fiscalização e um conselho consultivo.

Apesar das suas contas não consolidarem com o sistema, como repetidamente se tem frisado em anteriores Pareceres, considera-se que o valor dos investimentos financeiros detidos pela Segurança Social corresponde ao Capital Próprio do IGFCSS, no qual se inclui o FEFSS. O quadro seguinte apresenta a evolução desses capitais e respectivos Resultados Líquidos do Exercício (RLE) no quinquénio 1997/01:

Quadro XII.108 – Evolução dos Capitais Próprios[1] e dos RLE do IGFCSS (FEFSS) – 1997/01

(em milhões de contos; em milhões de euros)

		1997	1998	1999	2000	2001	Δ% 2000/01
Capital Próprio	**PTE**	**207,4**	**334,3**	**465,6**	**619,1**	**761,6**	**23,0%**
	€	1.034,5	1.667,5	2.322,4	3.088,1	3.798,7	
RLE	**PTE**	**8,8**	**11,3**	**16,3**	**23,7**	**21,9**	**(7,5%)**
	€	43,9	56,4	81,3	118,2	109,4	

Fonte: Relatórios de Actividades do FEFSS

Ao longo do período considerado constata-se um continuado crescimento dos capitais próprios do FEFSS, que atingiram, em 2001, cerca de 761,6 milhões de contos, correspondendo a uma variação positiva, relativamente ao ano precedente, de cerca de 142,5 milhões de contos (aumento de 23% em relação a 2000). Sublinhe-se que este acréscimo do capital próprio se deve, em boa medida (mais de 80%), às transferências provenientes do IGFSS que se fixaram em cerca de 121,0 milhões de contos, na sua maior proporção correspondendo a parte dos saldos de execução orçamental de 2000 e 2001, sendo apenas 942 mil contos[2] provenientes da alienação de património imobiliário da Segurança Social.

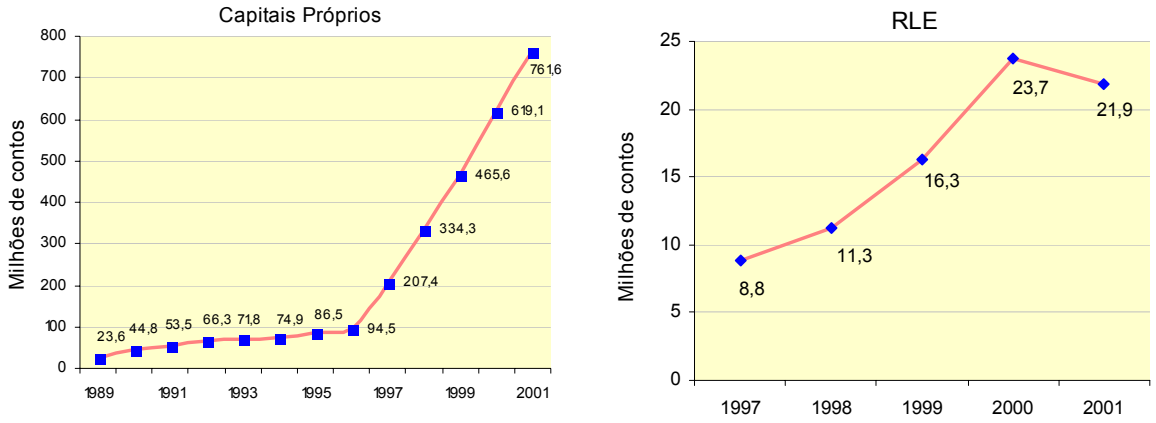
Os RLE manifestaram, contrariamente à tendência evidenciada até 2000, um decréscimo de cerca de 1,8 milhões de contos (-) 7,5%, totalizando, em 2001, a quantia de 21,9 milhões de contos. Este decréscimo, segundo o relatório de actividades do IGFCSS, deveu-se ao "proveito extraordinário, obtido em 2000, resultante da anulação da provisão para menos valias potenciais das Obrigações do Tesouro Português, a qual deixara entretanto de ter razão de ser, atendendo ao novo regulamento de valorimetria aprovado".

[1] A partir de 2002, por imposição do POCISSS, passou a designar-se por Fundos Próprios.

[2] Dados do Relatório de Gestão de 2001 do FEFSS.

Os gráficos seguintes traduzem os valores inscritos no quadro anterior, apresentando-se, quanto aos capitais próprios do fundo, a evolução desde a sua constituição em 1989 e, relativamente aos RLE, os valores apurados nos últimos cinco anos:

Gráfico XII.30 – FEFSS – Evolução do Capital Próprio e dos Resultados Líquidos



No que respeita aos Capitais Próprios do FEFSS é possível identificar duas fases distintas: a primeira vai desde a sua constituição até 1996, período em que se verificou um crescimento lento; a segunda diz respeito ao período de 1997 a 2001 no qual se verificaram crescimentos anuais significativos, sempre acima dos 100 milhões de contos, devidos essencialmente às transferências por parte do sistema, associadas aos saldos de execução orçamental.

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a evolução dos rácios Capitais Próprios/Pensões Pagas – Regime Geral e o conjunto dos três regimes (RG, RESSAA, RNCE) –, podendo aferir-se em que medida se tem caminhado para alcançar o objectivo proposto:

Quadro XII.109 – Evolução dos Rácios Capitais Próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões Pagas (RG e Total)

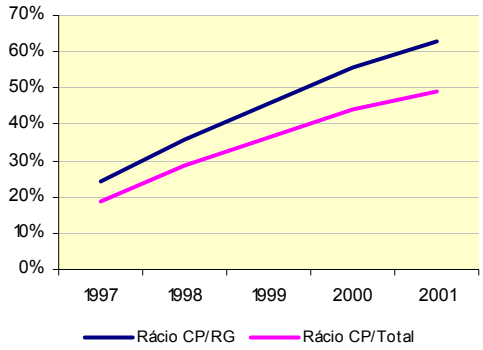
(em milhões de contos)

	1997	1998	1999	2000	2001	Δ% 2000/01
Capitais Próprios (CP) do FEFSS	207,4	334,3	465,6	619,1	761,6	23,0%
Pensões do Regime Geral (RG)	861,0	930,1	1.015,7	1.109,6	1.210,9	9,1%
Total das Pensões	1.097,1	1.177,5	1.280,6	1.405,1	1.549,4	10,3%
Rácio CP/RG	**24,1%**	**35,9%**	**45,8%**	**55,8%**	**62,8%**	
Rácio CP/Total das Pensões	**18,9%**	**28,4%**	**36,4%**	**44,1%**	**49,2%**	

Fonte: CSS e Relatório de Actividades do IGFCSS

A expressão gráfica seguinte traduz a evolução dos rácios inscritos no quadro anterior:

Gráfico XII.31 – Evolução dos Rácios Capitais Próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões Pagas (RG e Total)



Ao longo dos últimos cinco anos os Capitais Próprios do FEFSS têm evoluído a um ritmo bastante superior (33% em 2000 e 23% em 2001) ao registado no crescimento dos gastos com pensões – considerando, quer o RG isoladamente (9,1%), quer o total dos três regimes (10,3%) – conduzindo, em consequência, a uma evolução favorável dos rácios decorrentes do cotejo destas duas variáveis. Assim, se se considerar, exclusivamente, as pensões do RG, passamos de uma taxa de cobertura de 24,1% em 1997, para 62,8% em 2001, assegurando, neste último ano, cerca de 8 meses de pagamento de pensões; enquanto que, relativamente ao conjunto das pensões dos três regimes, a evolução é de 18,9% em 1997 para 49,2% em 2001, o que assegura, no último ano considerado, a cobertura de cerca de 6 meses de prestações.

A tendência registada ao longo deste período parece convergir, a médio/longo prazo, para o cumprimento do objectivo traçado de cobertura das despesas com pensões por um período mínimo de dois anos, havendo que considerar que uma análise deste género está sujeita a muitas ressalvas, a começar pela evolução da conjuntura económica externa e, por inerência, interna.

A aprovação do Regulamento de Gestão do FEFSS, pela Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho[1], onde se apresentam os limites a cumprir e as representações possíveis dos activos do fundo e, por outro lado, a definição pelo Conselho Directivo e aprovação pelo Conselho Consultivo de uma política de investimentos para 2001 cujos objectivos apontavam para "*a preservação, aumento e rentabilidade do capital, a diversificação e a liquidez dos seus activos*" veio reforçar a já sentida alteração da composição da carteira de investimentos. Assim, relativamente à aplicação de fundos, exclusivamente respeitante aos **valores mobiliários**, verificou-se a seguinte evolução ao longo do período 1999/01:

[1] Revoga a Portaria n.º 362/99, de 19 de Maio.

Quadro XII.110 – FEFSS – Aplicação de Fundos

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Títulos		1999	%	2000*	%	2001	%	2000/01	
								Δ Absoluta	Δ%
Dívida Pública		334.133,7	79,6	348.296,1	63,6	392.316,3	53,9	44.020,2	12,6
Obrigações		61.226,2	14,6	145.959,6	26,7	228.925,3	31,5	82.965,7	56,8
Fundos de Investimento		17.498,4	4,2	24.381,0	4,5	51.337,2	7,1	26.956,2	110,6
Acções		5.977,7	1,4	28.917,7	5,3	54.780,8	7,5	25.863,1	89,4
Títulos de Participação		93,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros Títulos		700,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**PTE**	**419.629,6**	**100**	**547.554,4**	**100**	**727.359,6**	**100**	**179.805,2**	**32,8%**
	€	**2.093.103,6**		**2.731.189,8**		**3.628.054,3**		**896.864,5**	

* Os valores aqui inscritos são os constantes do Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização relativo ao ano 2000. Entretanto, analisados os montantes, desse mesmo ano, traduzidos em Euros, constantes do relatório homólogo referente a 2001, constatou-se a existência de várias discordâncias, para mais e para menos, designadamente, nas rubricas relativas a "Obrigações e Títulos de Participação"; "Títulos da Dívida Pública"; "Fundos de Investimento"; "Depósitos Bancários" e "Outros Activos".

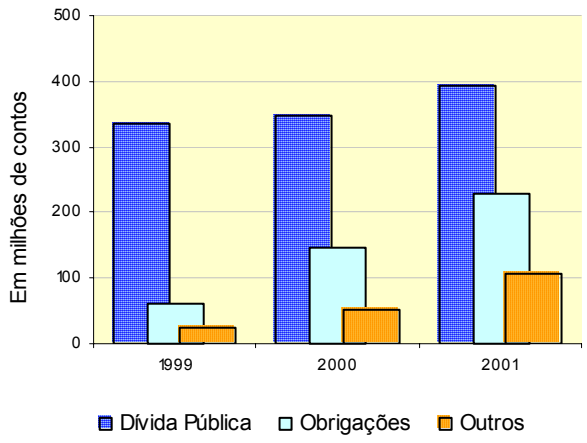
Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS-FEFSS

Quanto a esta questão o IGFCSS alega através do ofício n.º 750, de 16/06/2003, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

> *"No que se refere à comparação dos valores da composição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social no ano 2000, insertos no relatório e parecer da Comissão de Fiscalização, informamos que as diferenças entre os valores constantes dos relatórios de 2000 e de 2001 se devem a transferências de títulos entre classes de activos, sem por em causa o valor total do Fundo.*
>
> *No relatório de 2000 também não foram autonomizados do FEFSS os activos exclusivamente afectos ao funcionamento do IGFCSS (209.021 euros)."*

Traduzindo os dados inscritos no quadro anterior, expõe-se no gráfico seguinte a evolução das principais aplicações de fundos efectuadas no triénio 1999 a 2001:

Gráfico XII.32 – FEFSS – Aplicação de Fundos no Período de 1999/01



A análise dos valores expostos permite observar a referida reconfiguração da estrutura das aplicações financeiras efectuadas em 2001, destacando-se o seguinte[1]:

- A aplicação de fundos atingiu em 2001 os 727,4 milhões de contos, crescendo, face ao ocorrido em 2000, quase 33%, ou seja, aproximadamente 180 milhões de contos;
- A carteira de aplicações tem vindo, ao longo do triénio, a ser cada vez mais diversificada notando-se, em particular, que:
  - Os títulos da dívida pública[2] continuam a ser a aplicação hegemónica pese embora o seu peso relativo no total dos investimentos ter decrescido cerca de 26 pontos percentuais de 1999, quando constituía 79,6% das aplicações de fundos totais, para 2001, ano em que representam 53,9% do total;
  - As aplicações em obrigações, fundos de investimento e acções (apenas 4,5% diz respeito a títulos portugueses) têm visto reforçadas as suas posições, passando de, respectivamente, 14,6%, 4,2% e 1,4% do total em 1999, para 31,5%, 7,1% e 7,5% em 2001;
  - Se comparadas com 2000, as aplicações em fundos de investimento foram as que mais cresceram, 110,6%, seguindo-se as acções, 89,4%, e as obrigações, 56,8%, enquanto o crescimento em títulos da dívida pública se ficou pelos 12,6%.
- Ao longo dos últimos 12 exercícios, a rendibilidade dos activos financeiros que compõem o fundo tem sofrido uma quebra significativa e continuada, atingindo, em 2001, o seu nível mais baixo de sempre (4,11%)[3]. Ora, este comportamento evidencia que o incremento verificado na carteira de activos se deve, principalmente, a uma política de reforço do financiamento do FEFSS através de transferências originárias dos saldos de execução do IGFSS[4] – o total transferido durante o ano 2001 explica cerca de 86% da variação ocorrida – e, apenas numa pequena parcela, às mais valias resultantes da sua valorização. O gráfico abaixo mostra a realidade atrás descrita:

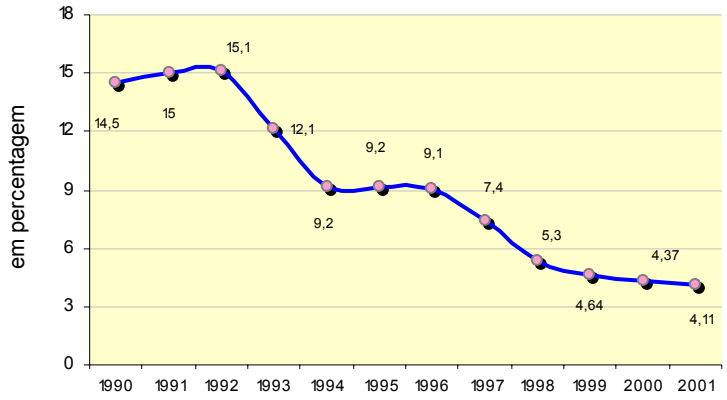
[1] Logo que ultrapassadas as dificuldades surgidas com a contratação de um consultor externo, será realizada a auditoria do TC ao IGFCSS/ FEFSS que se encontra programa desde 2002.

[2] De salientar que a representatividade destes títulos, considerando o total dos valores activos do Fundo – 51,01% –, decresceu, de 2000 para 2001, quase 6%, encontrando-se, no final deste último ano, no limiar do limite legal (mínimo de 50%) imposto pela Portaria n.º 375/00, de 26 de Junho.

[3] A taxa de rendibilidade, se considerada a valores de mercado, desce para os 3,28%. Segundo o IGFCSS alega em contraditório *"Estes resultados colocam o FEFSS entre os fundos mais rentáveis (decil superior) de idêntica natureza (PPR)"*.

[4] Para além destes excedentes e das receitas provenientes da alienação de património, com a aprovação da nova Lei de Bases da Segurança Social (cfr. n.º 1 do art.º 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto), define-se a afectação de uma parcela (entre 2 e 4 pontos percentuais) referentes às contribuições dos trabalhadores (11%), a um fundo de reserva que a Lei do Orçamento de Estado para 2002 define como sendo o FEFSS.

Gráfico XII.33 – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros – 1990/01



- O rendimento da carteira de títulos, cuja evolução atrás se ilustrou, está associado a uma estratégia de exposição ao risco (medido pelo desvio padrão anualizado da taxa de rendibilidade), cuja cobertura se encontra regulamentada[1] e que, em 2001, se fixou nos 4,39%. Este nível de risco, considerado pelos especialistas como prudente, faz parte da estratégia delineada pelo Conselho Consultivo, no sentido de, diversificando os investimentos[2], promover a maximização do património do fundo.

Os valores inscritos nos Balanços do IGFCSS como **investimentos financeiros em imóveis** em 2000 e 2001 são coincidentes, estando relevados por 5.473,5 milhares de contos, não tendo portanto havido qualquer variação patrimonial de um exercício para o outro.

No entanto, é importante destacar o seguinte:

- No decorrer do exercício de 2001 o CD do IGFCSS obteve uma avaliação, por parte de um perito independente e baseada no método do rendimento, do imóvel relativo ao Hospital de Cascais sendo-lhe atribuído o valor de 548 mil contos. Todavia, pelo facto de não serem efectuados quaisquer pagamentos de rendas, o CD optou por manter o investimento financeiro valorizado ao custo de aquisição, cifrando-se este em 450,333 mil contos.

- Para dar cumprimento à política contabilística descrita na nota 5.3 da Norma Regulamentar sobre os registos contabilísticos do Instituto, foram obtidas avaliações independentes do "Edifício Castilho". Segundo o inscrito no relatório relativo à Certificação Legal de Contas "*apesar de ter sido atribuído ao edifício um valor de mercado, calculado com base no método de rendimento, de 6.201.055 € (1.243,2 mil contos), o CD utilizou o valor actual de venda atribuído ao referido edifício, que ascende a 9.951.018 € (1.995 mil contos). Atendendo à utilização que está a ser dada ao edifício e não prevendo o CD dar um diferente uso a este activo, esta situação foi objecto de uma reserva na Certificação Legal das Contas de 2000." E acrescenta "Segundo fomos informados, o CD acordou com o IGFSS, e com efeitos a partir de Fevereiro de 2002, uma renda trimestral no valor de 204.040 € (40,91 mil contos), que é praticamente o dobro da renda considerada na avaliação baseada no método do rendimento*."

[1] Cfr. art.º 6.º da Portaria n.º 376/2000, de 26 de Junho.

[2] Tendo em conta os limites e constrangimentos definidos legalmente (cfr. art.º 4.º da Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho).

12.12.2 – Património imobiliário

Conforme exposto no ponto 12.4.7 – "Outras Imobilizações" onde se elenca, por rubricas, a composição da rubrica "Imobilizações Corpóreas" e considerando como património imobiliário[1] da Segurança Social apenas os saldos finais, líquidos de amortizações e reintegrações (cerca de 3,23 milhões de contos), das subrubricas "Edifícios e Outras Construções" e "Terrenos e Recursos Naturais", constata-se que esse valor ascendeu, em 2001, a 32,6 milhões de contos. Os movimentos contabilísticos (sem amortizações) operados nos exercícios de 1999 a 2001 foram os que constam no seguinte quadro:

Quadro XII.111 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos		1999	2000	Variação 99/00	2001	Variação 00/01
Saldos Iniciais		26.362,3	29.133,7	10,5%	32.738,3	12,4%
Aquisições		860,5	3.403,7	295,5%	632,3	(81,4%)
Alienações		(102,5)	(100,2)	2,2%	(415,5)	(314,7%)
Abates		4,7	(458,7)	(9.859,6%)	(110,0)	76,0%
Outros Movimentos		2.008,7	759,8	(62,2%)	2.992,7	293,9%
Saldos Finais	**PTE**	**29.133,7**	**32.738,3**	**12,4%**	**35.837,8**	**9,5%**
	€	**145.318,3**	**163.298,0**		**178.758,2**	

Fonte CSS de 1999 a 2001

A leitura deste quadro sugere os seguintes comentários:

- O valor patrimonial bruto das subrubricas em análise cresceu, em 2001, cerca de 9,5% relativamente ao ano transacto (aproximadamente 3,1 milhões de contos), fixando-se em 35,8 milhões de contos;
- As aquisições efectuadas em 2001 (sublinhe-se que, ao invés do que aconteceu no ano transacto, não houve aceitação de imóveis a título de dação em cumprimento), 632,3 mil contos, superaram a soma dos valores contabilísticos dos imóveis alienados no exercício, 415,5 mil contos e dos abates, 110 mil contos.

12.12.2.1 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis

A análise, por distrito, do resultado da alienação de imóveis, cujos resultados líquidos revertem para o património do IGFCSS (FEFSS), ocorridas no triénio 1999/01 encontra-se inscrita no quadro seguinte:

[1] De acordo com a estrutura de contas do PCISS, a conta "Imobilizações Corpóreas" na parte respeitante a bens imóveis inclui os activos que são utilizados directamente pelos Serviços, mas também os imóveis que no POC, POCP e POCISSSS são classificados como "Investimentos financeiros em imóveis" (como acontece por exemplo no IGFCSS).

Quadro XII.112 – Receitas da Alienação de Imóveis por Distritos

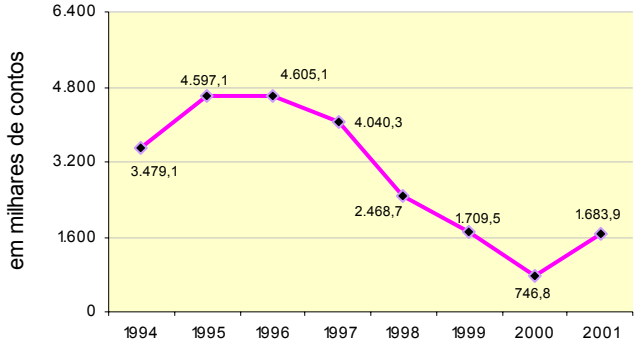
(em milhares de contos)

Distritos		1999		2000		2001	
		V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Lisboa		1.258,9	73,6	179,7	24,1	309,9	18,4
Leiria		0,0	0,0	50,1	6,7	529,1	31,4
Porto		82,4	4,8	89,8	12,0	202,8	12,0
Setúbal		105,8	6,2	135,5	18,1	140,9	8,4
Viseu		3,7	0,2	2,4	0,3	11,3	0,7
C. Branco		12,0	0,7	11,8	1,6	0,0	0,0
Bragança		1,5	0,1	4,0	0,5	2,8	0,2
Portalegre		8,6	0,5	11,9	1,6	8,8	0,5
Évora		0,0	0,0	178,4	23,9	32,3	1,9
Aveiro		20,0	1,2	6,0	0,8	363,7	21,6
Outros		216,6	12,7	77,2	10,3	82,3	4,9
Totais	**PTE**	**1.709,5**	**100**	**746,8**	**100**	**1.683,9**	**100**
	€	**8.527,0**		**3.725,0**		**8.399,3**	

Fonte: IGFSS

A venda de património imobiliário ocorrida em 2001 (no qual se incluem imóveis provindos de dações em cumprimento que totalizaram 64,2% do total das receitas arrecadadas), rendeu aos cofres do IGFSS cerca de 1,7 milhões de contos, representando, relativamente ao ano anterior, um crescimento de 125,5%. Aliás, como se mostra no gráfico seguinte, este crescimento nas receitas provenientes da alienação de imóveis é o primeiro que ocorre desde 1996, ano a partir do qual se registaram sucessivas quebras neste tipo de receitas:

Gráfico XII.34 – Receita da Alienação de Imóveis 1994-2001



A análise por distrito revela que as vendas se concentraram em Leiria, 31,4%; Aveiro[1] 21,6%; Lisboa, 18,4%; e Porto, 12% perfazendo 1,4 milhões de contos, ou seja, 83,4% do total realizado no todo nacional.

12.12.2.2 – Evolução dos valores contabilísticos e de mercado

O rácio que seguidamente se obtém, resultante do cotejo entre a receita bruta[2] realizada com a venda de imóveis e os correspondentes valores contabilísticos dessas alienações inscritos no Balanço na rubrica "Imobilizações Corpóreas" – subrubricas "Edifícios e Outras Construções" e "Terrenos e Recursos Naturais" –, faz transparecer, especialmente nos primeiros três anos analisados, a existência de uma significativa subavaliação dos activos que a compõem.

Quadro XII.113 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado do Património Imobiliário – 1997/01

(em milhares de contos)

	1997	1998	1999	2000	2001
Valores Líquidos Contabilísticos	242,7	94,3	68,2	100,2	415,5
Mais-Valias	4.539,7	2.374,4	1.707,2	646,6	1.268,1
Valores de Realização	4.782,4	2.468,7	1.775,4	746,8	1.683,9
Índice: Vendas/Valor Líquido Contabilístico (VLC)	**19,7**	**26,2**	**26,0**	**7,5**	**4,1**

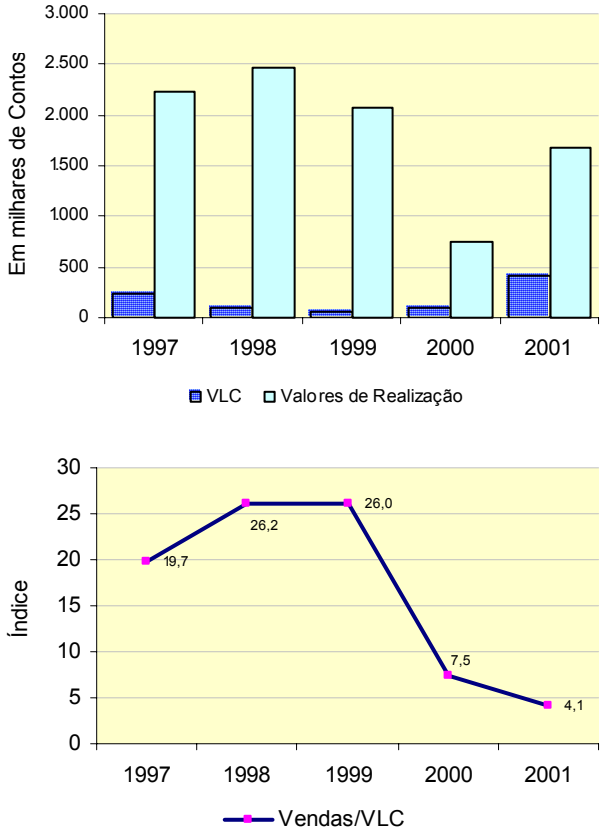
Fonte: CSS de 1997 a 2001

No entanto, em 2000 e 2001, o índice Vendas/VLC obtido, respectivamente 7,5 e 4,1, revela que os valores inscritos nas contas da Segurança Social se têm vindo a aproximar dos valores de mercado, podendo querer significar que as alienações nestes anos se centram em maior proporção em imóveis que entraram no sistema mais recentemente. Os gráficos seguintes evidenciam a dinâmica deste índice no quinquénio estudado:

[1] Cerca de 359,3 mil contos, ou seja, 98,8% do total arrecadado neste distrito, diz respeito à alienação da "LUZOSTELA" cujo património tinha sido entregue à Segurança Social como dação em pagamento.

[2] No que se refere a 2001, o valor total de realização, 1.683,9 milhares de contos, não corresponde à receita de capital inscrita na CEO, 918,9 milhares de contos, sendo a divergência explicada pela inclusão, no primeiro caso, de valores relativos a contratos promessa.

Gráfico XII.35 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado do Património Imobiliário e Respectivo Índice – 1997/01



Observa-se claramente, em especial em 2001, o aumento do VLC, repercutindo-se esse facto na queda do índice que o coteja com o valor das vendas efectuadas.

Principais Abreviaturas Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

AC	Administração Central
AC	Alta Competição
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACTV	Acordo Colectivo de Trabalho Vertical
ADBES	Associação de Desenvolvimento e Bem-Estar Social
ADSE	Direcção-Geral de Protecção aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AIP	Associação Industrial Portuguesa
ANA	Aeroporto e Navegação Aérea
ANSL	Agência Nacional Sócrates e Leonardo da Vinci
APA	Associação Parque Atlântico
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
API	Associação de Pensionistas e Idosos
APL	Administração do Porto de Lisboa
APP	Associação Portuguesa de Paralisia
APS	Administração do Porto de Sines
APSS	Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra
ARASS	Associação de reabilitação, Apoio e Solidariedade Social
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
Art.	Artigo
AS	Acção Social
Assoc. SS	Associação de Solidariedade Social
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BCP	Banco Comercial Português
BDNC	Base de Dados Nacional de Contribuintes
BDO	Base de Dados Orçamental
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefícios Fiscais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIEO	Boletim Informativo de Execução Orçamental
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BP	Banco de Portugal
BPA	Banco Português do Atlântico
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor
BRISA	Auto Estradas de Portugal
BT	Bilhetes do Tesouro
BTA	Banco Totta e Açores
CA	Contribuição Autárquica

CAAD	Complexo de Apoio às Actividades Desportivas
CAE	Classificação das Actividades Económicas
CAO	Centro de Actividades Ocupacionais
Cap.	Capítulo
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCFSE	Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CD	Certidão de Dívida
CD	Conselho Directivo
CDSSS	Centro Distrital 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
CEFD	Centro de Estudos e Formação Desportiva
CEFPI	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
CEO	Conta de Execução Orçamental
CERCI	Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGF	Conselho de Garantias Financeiras
CHF	Francos Suíços
CHMT	Centro Hospitalar do Médio Tejo
CIEC	Código dos Impostos Especiais de Consumo
CIMPOR	Cimentos de Portugal
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIRS	*Swap* de taxa de juro e de moeda
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CLA	Comissões Locais de Acompanhamento
CLO	Sistema Nacional de Leitura Óptica
CM	Câmara Municipal
CNP	Centro Nacional de Pensões
CNP	Companhia Nacional de Petroquímica
CNPRP	Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais
CNRM	Comissão Nacional para o Rendimento Mínimo
COP	Comité Olímpico Português
COR	Sistema de Controlo Orçamental
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPH	Contas Poupança-Habitação
CPP	Crédito Predial Português
CP-PSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CPT	Código de Processo Tributário

CRCB	Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSS	Centro Regional de Segurança Social
CSP	Centro Social Paroquial
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CTT	Correios de Portugal
CUL	Conta Única de Liquidação
CVM	Central de Valores Mobiliários
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu
DAR	Diário da Assembleia da República
DAS	Declaração de Fiabilidade de Contas
DC	Declaração de Correcção
DEM	Marcos alemães
DEPP	Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
DF	Direcção de Finanças
DGA	Direcção-Geral das Alfândegas
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAS	Direcção-Geral da Acção Social
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGCP	Direcção-Geral da Contabilidade Pública
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGIES	Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social
DGS	Direcção-Geral da Saúde
DGSSS	Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
DIOM	Divisão do Imposto sobre os Óleos Minerais
DIT	Direcção Internacional (COSEC)
DIV	Diversos
DL	Decreto-Lei
DO	Declaração Oficiosa
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRAGOPOR	Dragagens de Portugal
DRD	Entrega de Declarações de Remunerações por Suporte Digital
DRE	Direcção Regional de Educação
DREL	Direcção Regional de Educação de Lisboa
DRI	Entrega de Declarações de Remunerações via Internet
DRIESC	Direcção Regional das Instalações e Equipamentos da Saúde do Centro

DRISS	Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social
DRL	Demonstração de Resultados Líquidos
DRO	Entrega de Declarações de Remunerações On-Line
DSAD	Direcção de Serviços de Apoio ao Associativismo
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCGF	Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos
DSCIR	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Rendimento
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
DSIRC	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
DSIRS	Direcção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
DSJT	Direcção de Serviços de Justiça Tributária
DSPE	Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística
DSPIT	Direcção de Serviços da Prevenção e Inspecção Tributária
DSTI	Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação
DUC	Documento Único de Cobrança
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECP	*Euro Commercial Paper*
EDI	*Electronic Data Interchange*
EDP	Electricidade de Portugal
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estado membro
ENATUR	Empresa Nacional de Turismo
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
ESAA	Estabelecimentos Sociais com Autonomia Administrativa
EUR	Euro
EURATOM	*European Atomic Energy Comunity*
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Fundos Comunitários
FCM/UNL	Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCSH/UNL	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FCT/UNL	Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UNL	Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEOGA-G	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Garantia
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFC	Fundo de Fomento Cultural

FFH	Fundo do Fomento de Habitação
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
FGRC	Fundo de Garantia de Riscos Cambiais
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FN	Fundos Nacionais
FORPESCAS	Centro de Formação para o Sector das Pescas
FPF	Federação Portuguesa de Futebol
FRCE	Fundo de Restabelecimento do Conselho da Europa
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRESS	Fundação Ricardo Espírito Santo Silva
FRF	Francos franceses
FRIE	Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
FRN	*Floting Rate Notes*
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FTP	File Transfere Protocolo
GABLOGIS	Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional
GIS	*Geographic Information System*
GOP	Grandes Opções do Plano
GRD	Dracmas Gregas
GRP	Libras Esterlinas
GT	Gestão de Tesourarias
GTIISSSS	Grupo de Trabalho do Inventário das Instituições do Sistema de Solidariedade e da Segurança Social
HCB	Hidroeléctrica de Cahora Bassa
HDA	Hospital Distrital de Abrantes
HDT	Hospital Distrital de Tomar
HDTN	Hospital Distrital de Torres Novas
IA	Imposto Automóvel
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IC	Iniciativa Comunitária
IC	Instituição de Crédito
ICam	Imposto de Camionagem
ICAM	Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
ICCTI	Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal
ICi	Imposto de Circulação
ICN	Instituto da Conservação da Natureza
ICS	Instituto da Comunicação Social
IDICT	Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IEP	Instituto de Estradas de Portugal

IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
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
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
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
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IGM	Instituto Geológico e Mineiro
IGMSST	Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho
IGMTS	Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
IGSS	Inspecção-Geral da Segurança Social
IHMT	Instituto de Higiene e Medicina Tropical
II	Instituto de Informática
IIES	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
IMP	Instituto Marítimo-Portuário
INAG	Instituto da Água
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
IND	Instituto Nacional do Desporto
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa
INDESP	Instituto do Desporto
INETI	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial
INFT	Instituto 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
IOI	Intervenção Operacional Integrar
IOS	Intervenção Operacional da Saúde - QCA II
IPE	Investimentos e Participações do Estado
IPLB	Instituto Português do Livro e das Bibliotecas
IPM	Instituto Português de Museus
IPOFG	Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil
IPSAR	Instituto Português de Santo António em Roma
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
IRS	*Swap* de taxa de juro
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISelo	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISS	Instituições de Segurança Social
ISSS	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
ISSSS	Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social

IT	Inspecção Tributária
ITP	Instituto de Trabalho Portuário
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
JOJE	Jornadas Olímpicas da Juventude Europeia
JPY	Ienes Japoneses
KFW	Kreditansalt für Wiederaufbau
LABD	Laboratório de Análises de Dopagem Bioquímica
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LBSD	Lei de Bases do Sistema Desportivo
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCB	Liga de Clubes de Basquetebol
LEADER	Iniciativa Comunitária para o Desenvolvimento Rural
LEOE	Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado
LGT	Lei Geral Tributária
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPFP	Liga Portuguesa de Futebol Profissional
LPM	Lei de Programação Militar
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
Mc	Milhões de Contos
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
MES	Ministério do Equipamento Social
MET	Meticais
MF	Ministério de Finanças
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MJ	Ministério da Justiça
MJD	Ministério da Juventude e do Desporto
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MP	Metro do Porto
MP	Ministério do Planeamento
MPT	Meios de Pagamento do Tesouro
MREAP	Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública
MS	Ministério da Saúde
MSST	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
MTN	*Medium Term Notes*
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade

NAER	Novo Aeroporto
NAT	*Network Address Translation*
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NAV	Navegação Aérea de Portugal
NCT	Núcleo de Contas do Tesouro
NEO	Núcleo de Execução de Operações
NHDT	Novo Hospital Distrital de Tomar
NIB	Número de Identificação Bancária
NIDE	Novo Instrumento de Desenvolvimento da Exportação
NIF	Número de Identificação Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCM	Organizações Comuns de Mercado
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OLAP	*On Line Analitical Processing*
OMNI	Aviação e Tecnologia
OMP	Operadores de Mercado Primário
OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PA	Programa Ambiente
PAC	Política Agrícola Comum
PAFAC	Projecto de Apoio à Família e à Criança
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PAIOD	Programa de Apoio à Instalação de Organismos Desportivos
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PARPÚBLICA	Participações Públicas
PARTEST	Participações do Estado
PCISS	Plano de Contabilidade das Instituições da Segurança Social
PDD	Prática e Desenvolvimento Desportivo
PDDAC	Prática e Desenvolvimento Desportivo de Alta Competição
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PEF	Programa de Execuções Fiscais
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PILAR	Programa de Idosos em Lar
PME	Pequenas e Médias Empresas
PMP	Plano de Médio Prazo
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PO	Programa Operacional
POA	Programa Operacional do Ambiente
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POC-EDUCAÇÃO	Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação

POCFAAC	Plano Oficial de Contabilidade das Federações Desportivas e Associações e Agrupamentos de Clubes
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade Pública do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
PORA	Programa Operacional Regional do Alentejo
porAlentejo	Programa Operacional Regional Alentejo - QCA III
PORLVT	Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo - QCA II e III
PORTUCEL	Empresa de Celulose e Papel de Portugal
PRIID	Programa de Rede Integrada de Infraestruturas Desportivas
PROA	Programa Operacional Regional do Algarve
PROALGARVE	Programa Operacional Regional Algarve - QCA III
PROCOM	Programa de Apoio à Modernização do Comércio
PRODEP	Programa Operacional da Educação
PT	Portugal Telecom
PTE	Escudos portugueses
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RA	Região Autónoma
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Reforma de Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RC	Revisão Constitucional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDP	Radiodifusão Portuguesa
REFER	Rede Ferroviária Nacional
REN	Rede Eléctrica Nacional
REPOS	Operações de Reporte – *Repurchase Agreements*
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RETEX	Iniciativa Comunitária RETEX
RG	Regime Geral
RGS	Reserva Geral do Sistema
RIS	Rede Informática da Saúde
RJEOP	Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas
RLE	Resultados Líquidos do Exercício
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNCE	Regimes não Contributos e Equiparados
ROC	Revisor Oficial de Contas
RPA	República Popular de Angola
RTA	Região de Turismo do Algarve
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
RTP	Radiotelevisão Portuguesa
RURIS	Plano de Desenvolvimento Rural
SA	Sociedade Anónima
SAPP	Serviço de Abastecimento de Peixe ao País
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa

SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCE	Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria
SCIR	Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento
SCM	Santa Casa da Misericórdia
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SCT	Sistema de Compensação do Tesouro
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEIS	Sistema de Exploração de Informação do SIFEC
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SESS	Secretaria de Estado da Segurança Social
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SF	Serviço de Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SG	Secretaria-Geral
SGBD	Sistema de Gestão de Base de Dados
SGC	Sistema de Gestão de Contribuintes
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão das Receitas
SGS	Société Générale de Surveillance
SGT	Sistema de Gestão do Tesouro
SI	Sistema de Informação
SIAC	Sistema de Informação de Apoio ao Controlo
SIADRU	Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SICPIDDAC	Sistema de Informação Contabilística para o PIDDAC
SIDREG	Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos estruturais e de Coesão
SIFIT	Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SIGIFE	Sistema de Informação de Gestão de Irregularidades dos Fundos estruturais
SIGNO	Sistema de Informação para a Gestão dos Fundos Comunitários na CCR Norte
SIIFSE	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
SIIP	Sistema Integrado Informação das Pescas
SIME	Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial
SINDEPEDIP	Sistema de Incentivos a Estratégias de Empresas Industriais
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SIPIE	Sistema de Incentivos às Pequenas Iniciativas Empresariais
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNC	Sistema Nacional de Controlo
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SOFE	Serviços Sociais do Ministério das Finanças
SOFLUSA	Sociedade Fluvial de Transportes

SOLARH	Programa de Solidariedade à Recuperação de Habitação
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SPE	Sector Público Estatal
SS	Segurança Social
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSR	Serviço Sub-regional
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TA	Tratado de Amesterdão
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TEI	Transferência Electrónica Interbancária
TESFTE	Tabela de Entrada e Saída de Fundos da Tesouraria do Estado
TF	Tesouraria de Finanças
TRANSTEJO	Transportes do Tejo
TSU	Taxa Social Única
TUE	Tratado da União Europeia
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UBP	União de Bancos Portugueses
UC	Universidade de Coimbra
UE	União Europeia
UG	Unidade de Gestão
UNIAGRI	União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português
UNL	Universidade Nova de Lisboa
UP/R	Universidade do Porto/Reitoria
USD	Dólares americanos
VEB	Bolivar
VLC	Valor Líquido Contabilístico
VPN	*Virtual Private Network*
ZAR	Rands sul-africanos

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 27 de Junho de 2003

Alfredo José de Sousa, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

José de Castro de Mira Mendes

Manuel Cruz Pestana de Gouveia

Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

José Faustino de Sousa

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

FUI PRESENTE,

(Nuno Lobo Ferreira)

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2001
VOLUME III
Anexos

ÍNDICE

ÍNDICE

ANEXO I – Identificação de actos administrativos publicados em 2001 que implicaram perda de receita fiscal 9

ANEXO II – Legislação sobre benefícios fiscais 23

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 33

I - Processo Orçamental 35

- Direcção-Geral do Orçamento 37

II - Execução do Orçamento da Receita 39

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 2.1 a 2.3) 41
- Direcção-Geral dos Impostos (pontos 2.1 a 2.3) 43
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 2.1 a 2.3) 50
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (pontos 2.1 a 2.3) 54
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 2.4) 55
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.5) 61
- Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (ponto 2.6) 63
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.6) 67

III - Execução do Orçamento da Despesa 83

- Direcção-Geral do Orçamento 85

IV - Investimentos do Plano 89

- Departamento de Prospectiva e Planeamento (pontos 4.1 e 4.2) 91
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 4.1 e 4.2) 93
- Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência (ponto 4.3) 94
- Departamento de Prospectiva e Planeamento (ponto 4.3) 95
- Instituto de Informática do Ministério das Finanças (ponto 4.3) 99
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 4.3) 101
- Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ponto 4.4) 102
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (ponto 4.4) 106
- Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora (ponto 4.4) 109
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (ponto 4.4) 118

- Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde (ponto 4.5) ……..…….. 121
- Direcção Regional das Instalações e Equipamentos da Saúde do Centro (ponto 4.5) 139
- Direcção-Geral da Saúde (ponto 4.5) ……..…..…… 140
- Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho (ponto 4.5) ….. 141

V - Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado ……..… 145

- Gestor do Programa Operacional da Economia (ponto 5.2) 147
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 5.2) …... 152
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 5.2) ……..…….. 161
- Direcção Regional de Educação de Lisboa (ponto 5.3) ……..…….. 166
- Instituto Nacional do Desporto (ponto 5.4) …..... 181
- Direcção-Geral de Transportes Terrestres (ponto 5. 5) 189
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.6) ……..……..…… 197
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 5.6) ….. 215

VI - Dívida Pública 227

- Instituto de Gestão de Crédito Público (pontos 6.1 a 6.5) 229
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.1 a 6.4) 230
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.6) 231
- Instituto de Gestão de Crédito Público (ponto 6.6) 235
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.6) 236
- Instituto de Gestão de Crédito Público (ponto 6.7) …..... 237
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.7) 239
- Direcção Geral do Tesouro (ponto 6.8) 240
- Companhia de Seguro de Créditos (ponto 6.9) 246
- Conselho de Garantias Financeiras (ponto 6.9) 250
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.9) 251

VII - Património Financeiro 255

- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 7.2) ……..... 257
- Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (ponto 7.2) ……. 258
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 7.3) 259
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.3) 261
- Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (ponto 7.3) 263
- Instituto Nacional de Habitação (ponto 7.3) 265
- Serviços Sociais do Ministério das Finanças (ponto 7.3) …….... 266
- Caixa Geral de Aposentações (ponto 7.3) 268
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 7.3) ….. 269
- Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (ponto 7.3) ……... 271

- ICEP Portugal (ponto 7.3) 272
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 7.3) 273
- Universidade Nova de Lisboa/Reitoria (ponto 7.3) 276
- Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL (ponto 7.3) 277
- Faculdade de Ciências Médicas/UNL (ponto 7.3) 278
- Faculdade de Ciências e Tecnologia/UNL (ponto 7.3) 279
- Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa (ponto 7.3) 280
- Fundo de Fomento Cultural (ponto 7.3) 281
- Instituto de Gestão de Crédito Público (ponto 7.4) 282
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.4) 283

VIII - Operações de Tesouraria 285

- Direcção-Geral do Tesouro 287
- Direcção-Geral do Orçamento 293
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo 294
- Direcção-Geral dos Impostos 295

IX - Operações de encerramento da Conta 297

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 9.1.a)) 299
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 9.1.b) e 9.2)) 300
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 9.1.c)) 301

X - Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial 305

- Direcção-Geral do Orçamento 307
- Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (ponto 10.2.1.1) 309
- Instituto da Comunicação Social (ponto 10.2.1.1) 310
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 10.2.3 e 10.3) 311
- Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas (ponto 10.4.1) 312
- Centro de Educação e Formação Profissional Integrada (ponto 10.4.1) 313
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 10.4.1) 314
- Gab. Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior ponto (10.4.2.1) 315
- Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (ponto 10.4.2.2) 316
- Instituto Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 10.4.2.3) 318

XI - Fluxos Financeiros com a União Europeia 321

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 11.1,11.2 e 11.3,) 323
- Direcção-Geral do Tesouro (pontos 11.1,11.2 e11.3) 324
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (pontos 11.1,11.2 e 11.3) 325
- Comissão de Gestão do QCA III (ponto 11.4) 328

- Gestor do Programa Operacional Regional Alentejo – QCA III (ponto 11.4) ……..... 336
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.4) ……..…..…. 337
- Comissão de Coordenação da Região do Norte (ponto 11.4) ……..... 338
- Gestor do Programa Operacional Regional Algarve – QCA III (ponto 11.4) ……. 340
- Direcção-Geral do Tesouro (ponto 11.5) ……..…….. 342
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 11.5) ……..…… 343
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.5) …….. 345
- Gestora do Programa Operacional do Ambiente (ponto 11.5) ……..…….. 351
- Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (ponto 11.6) ……..…… 353
- Gestora do Saúde XXI (ponto 11.6) ……..……..…… 355
- Gestor do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – QCA III (ponto 11.7) ……..…. 387
- Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão (ponto 11.7) ……..…… 392
- Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (ponto 11.7) ……... 394
- Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (ponto 11.7) ……..…… 396
- Gestor do Programa Operacional Regional Alentejo – QCA III (ponto 11.7) ……..... 398
- Inspecção-Geral da Saúde (ponto 11.7) ……..…….…. 403
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.7) ……..……..…… 404
- Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão (ponto 11.7) ……..…… 408
- Inspecção-Geral da Saúde (ponto 11.7) ……..…….…... 411
- Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (ponto 11.7) ……. 412
- Gestor do Programa Operacional Regional Algarve – QCA III (ponto 11.7) ……..…… 415
- Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 11.7) ……..…..…… 417
- Inspecção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (ponto 11.7) ……. 420
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 11.7) ……..…… 422

XII - Segurança Social ……..…….. 423

- Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho (ponto 12.4.10) ……. 425
- Instituto de Gestão Financeira (pontos 12.1, 12.3.4.1, 12.4.1, 12.4.2 e 12.4.10, 12.7.3.2) ……... 427
- Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ponto 12.8.4 e 12.8.5.1)) ……... 437
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (ponto 12.12) ….. 442

ANEXO I

IDENTIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PUBLICADOS EM 2001 QUE IMPLICARAM PERDA DE RECEITA FISCAL

Benefícios fiscais ao abrigo do n.º 2 do art.º 9.º do CIRC (art.º 10.º, após o DL 198/2001, de 3 de Julho)

Entidades beneficiárias	Diários da República	
	Série e N.º	Data
Centro de Acção Social de Covão do Lobo	III, n.º 4	05/01/2001
Associação Académica da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	III, n.º 7	09/01/2001
Associação Social e de Melhoramentos de Gonçalo Bocas	III, n.º 24	29/01/2001
Associação de Retinopatia Portugal	III, n.º 32	07/02/2001
ACID – Associação de Solidariedade Social dos Amigos do Cidadão Doente	III, n.º 33	08/02/2001
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Luz	III, n.º 34	09/02/2001
Centro de Solidariedade Social Padre José Filipe Rodrigues	III, n.º 38	14/02/2001
Associação de Socorros Mútuos dos Artistas de Bragança	III, n.º 38	14/02/2001
Associação de Solidariedade Social Retomar	III, n.º 41	17/02/2001
Clube Desportivo Recreativo e de Solidariedade Social de Marialva	III, n.º 43	20/02/2001
Associação de Solidariedade São Sebastião da Vera Cruz	III, n.º 43	20/02/2001
Centro Social Paroquial de São Pedro de Castelões	III, n.º 43	20/02/2001
Associação de Pais e Amigos de Crianças – APAC	III, n.º 43	20/02/2001
Associação Comunitária de Reformados, Pensionistas e Idosos de Sacavém	III, n.º 45	22/02/2001
Centro Social de Apoio a Idosos e Jovens da Freguesia da Coriscada	III, n.º 45	22/02/2001
Centro Social e Paroquial de Santão	III, n.º 51	01/03/2001
Centro Social e Paroquial de São Lourenço	III, n.º 58	09/03/2001
Centro de Bem Estar Social da Freguesia de Figueira de Lorvão	III, n.º 61	13/03/2001
Centro Social Nossa Senhora da Confiança de Pedrógão Pequeno	III, n.º 67	20/03/2001
Corpo Voluntário de Salvação Pública Barcelinense	III, n.º 66	21/03/2001
ASCRA – Associação Social, Cultural e Recreativa de Apúlia	III, n.º 109	11/05/2001
União Filarmónica do Troviscal	III, n.º 111	14/05/2001
Centro Social Paroquial de Mogos	III, n.º 122	26/05/2001
ADA – Associação dos Diabéticos da Amadora	III, n.º 125	30/05/2001
Associação Goltz de Carvalho, Associação Sócio Cultural	III, n.º 128	02/06/2001
Centro Social e Paroquial de Aveiras de Cima	III, n.º 131	06/06/2001
Centro Social e Paroquial de Vila da Ponte	III, n.º 135	11/06/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Velas	III, n.º 137	15/06/2001
Associação Filantrópica Veirense	III, n.º 152	03/07/2001
Associação Cristã Paz e Bem – Obra Social Padre José Miguel	III, n.º 159	11/07/2001
Centro Social de Soutelo	III, n.º 163	16/07/2001
Fundação Francisco Salgado Zenha	III, n.º 163	16/07/2001
Associação Social Cultural e Recreativa de Alheira	III, n.º 163	16/07/2001
Liga dos Amigos de Ribamondego	III, n.º 163	16/07/2001
Centro Social e Paroquial de S. Pedro de Nariz	III, n.º 163	16/07/2001
Associação Teatro Construção	III, n.º 163	16/07/2001

(…)

(…)

Irmandade de Nossa Senhora do Viso	III, n.º 163	16/07/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Nespereira	III, n.º 164	17/07/2001
Centro Social Cultural e Recreativo Abel Varzim	III, n.º 164	17/07/2001
Centro Social de Vales do Rio	III, n.º 165	18/07/2001
Centro de Bem Estar Social de Alheira	III, n.º 170	24/07/2001
Associação Abrigo de Jesus	III, n.º 172	26/07/2001
ADIC – Associação de Defesa ao Idoso e Crianças da Freguesia de Vilarinhos	III, n.º 182	07/08/2001
Centro Social Paroquial de Azambuja	III, n.º 184	09/08/2001
Obra da Rua ou Obra do Padre Américo	III, n.º 185	10/08/2001
Associação de Ludotecas de Famalicão	III, n.º 185	10/08/2001
Orfeão de Ovar	III, n.º 186	11/08/2001
Centro Comunitário de São Martinho de Dume	III, n.º 186	11/08/2001
SAMARITANOS – Missão de Caridade	III, n.º 188	14/08/2001
ACBF – Associação Caminho do Bem Fazer	III, n.º 188	14/08/2001
Sociedade Filarmónica Gualdim Pais	III, n.º 189	16/08/2001
Filarmónica União Oliveira do Bairro	III, n.º 193	21/08/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Alcoentre	III, n.º 194	22/08/2001
Centro Social Paroquial de Freamunde	III, n.º 194	22/08/2001
Orfeão de Águeda	III, n.º 194	22/08/2001
Associação Acordar História Adormecida	III, n.º 195	23/08/2001
Associação Humanitária de Dadores de Sangue da Freguesia de Tramagal	III, n.º 196	24/08/2001
Casa do Povo da Ribeirinha	III, n.º 199	28/08/2001
Centro Social Paroquial de Santo António de Campelos	III, n.º 199	28/08/2001
Centro Cultural Emmérico Nunes, CRL	III, n.º 200	29/08/2001
Centro Social e Paroquial de São Martinho de Sande	III, n.º 201	30/08/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Santo Tirso	III, n.º 202	31/08/2001
Lar de Crianças Bom Samaritano	III, n.º 206	05/09/2001
Centro Social da Paróquia de Esmeriz	III, n.º 214	14/09/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Praia de Âncora	III, n.º 223	25/09/2001
Casa do Povo de Vila Nova de Tázem	III, n.º 224	26/09/2001
Associação Cultural, Desportiva e Social de Valdeime	III, n.º 224	26/09/2001
Os Francisquinhos – Associação de Pais e Amigos das Crianças do Hospital S. Francisco Xavier	III, n.º 225	27/09/2001
Fundação Santo António	III, n.º 226	28/09/2001
Casa do Cruzeiro	III, n.º 230	03/10/2001
Aria – Associação de Reabilitação e Integração da Ajuda e Oeiras	III, n.º 234	09/10/2001
Associação de Solidariedade Social de Sameice	III, n.º 243	19/10/2001
Associação de Surdos do Porto	III, n.º 254	02/11/2001
Caritas Paroquial de Oliveira do Conde	III, n.º 260	09/11/2001
Fundação Portuguesa das Comunicações	III, n.º 263	13/11/2001
APPACDM de Braga – Associação de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental	III, n.º 263	13/11/2001

(…)

(…)

Centro Social e Paroquial de Recardães	III, n.º 264	14/11/2001
Centro Social e Paroquial de S. Pedro de Avelanoso	III, n.º 264	14/11/2001
Comunidade Hindu de Portugal	III, n.º 264	14/11/2001
CASA SEIS – Associação para o Desenvolvimento Comunitário	III, n.º 264	14/11/2001
Centro Paroquial de Solidariedade Social da Freguesia de Alqueidão	III, n.º 265	15/11/2001
Círculo de Arte e Recreio	III, n.º 268	19/11/2001
Engenho – Associação de Desenvolvimento Lovcal do Vale do Este	III, n.º 268	19/11/2001
Centro Social da Bajouca	III, n.º 268	19/11/2001
APN – Associação Portuguesa de Doentes Neuromusculares	III, n.º 270	21/11/2001
Centro de Assistência Social da Freguesia do Troviscal	III, n.º 270	21/11/2001
Centro Social Cultural e Recreativo Pindelo	III, n.º 270	21/11/2001
Associação Nacional Contra a Osteoporose - Aporos	III, n.º 274	26/11/2001
Associação Portuguesa de Doentes de Parkinson	III, n.º 274	26/11/2001
Associação de Beneficência de Amizade e Solidariedade	III, n.º 274	26/11/2001
Centro Social e Paroquial de Santa Eulália de Pinelo	III, n.º 275	27/11/2001
Associação Social Cultural e Desportiva de Safurdão	III, n.º 278	30/11/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Tondela	III, n.º 284	10/12/2001
Santa Casa da Misericórdia de Paredes	III, n.º 285	11/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários do Cadaval	III, n.º 285	11/12/2001
Centro Paroquial de São João Baptista de Canelas	III, n.º 285	11/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários da Batalha	III, n.º 286	12/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Valadares	III, n.º 286	12/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Manteigas	III, n.º 287	13/12/2001
Associação de Pais e Amigos de Freguesia de Cunha	III, n.º 287	13/12/2001
Santa Casa da Misericórdia de Águeda	III, n.º 288	14/12/2001
Centro Social Paroquial de S. Cristóvão de Selho	III, n.º 288	14/12/2001
Médicos do Mundo	III, n.º 291	18/12/2001
Associação Cultural e Recreativa Banda Nova de Fermentelos	III, n.º 291	18/12/2001
Associação Portuguesa de Mãos Unidas Padre Damião	III, n.º 291	18/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Freixo de Espada	III, n.º 291	18/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Oliveira de Frades	III, n.º 291	18/12/2001
Cooperativa Mista de Ensino do Laranjeiro, CRL	III, n.º 291	18/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Porto de Mós	III, n.º 292	19/12/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Sever do Vouga	III, n.º 294	21/12/2001

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos art.ºs 39.º e 40.º do CIRC e 56.º do CIRS (revogados pelo DL n.º 74/99, que aprovou o Estatuto do Mecenato)

Entidades	Projectos / anos dos donativos	CIRC	CIRS	Diários da República	
				Série e N.º	Data
Rancho Folclórico de S. Martinho de Escapães	Sede social do rancho folclórico – 1998	39.º	56.º	II, n.º 20	24/01/2001
Centro de Estudos Cinematográficos – Associação Académica de Coimbra	5.ª Edição dos caminhos do cinema português – 1998	39.º	56.º	II, n.º 38	14/02/2001
Universidade Aberta – Delegação do Norte	Ciclo de Colóquios "Uma tensão entre o global e o local" – 1998	39.º e 40.º	56.º	II, n.º 84	09/04/2001

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do DL n.º 74/99, de 16 de Março (Estatuto do Mecenato)

Entidades beneficiárias dos donativos	Projectos / anos dos donativos	Diários da República	
		Série e N.º	Data
CULTURGEST – Gestão de Espaços Culturais, S.A.	Actividades de interesse cultural – contrato com a FUNDIMO – 1999-2000	II, n.º 16	19/01/2001
CULTURGEST – Gestão de Espaços Culturais, S.A.	Actividades de interesse cultural – contrato com a IMOCAIXA – 1999-2000	II, n.º 16	19/01/2001
Fundação Círculo de Leitores	Actividades de interesse cultural – contrato com o Círculo de Leitores – 1999-2001	II, n.º 16	19/01/2001
Associação Cultural e Recreativa de Pomarelho A Voz do Campo	Construção de sede social / escola de música de instrumentos tradicionais – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Companhia Portuguesa de Bailado Contemporâneo	Projecto "Temporada de Dança 1999/2000" – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Sete Pés – Projectos Artísticos Culturais, Lda.	Saravejo Blues (teatro) – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Chão de Oliva – Centro de Difusão Cultural	O amor também passa pelo estômago (teatro) – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Projazz – Produções Musicais Lda.	XVIII Estoril Jazz / Jazz num dia de Verão – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Chão de Oliva – Centro de Difusão Cultural	O Rei Vai Nu (teatro) – 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Associação dos Amigos do Museu do Carro Eléctrico	III Ciclo – Noites de Massarelos – 2000	II, n.º 16	19/01/2001
CTB – Companhia de Teatro de Braga	Actividades Teatrais 1999/2000 – 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Rancho Etnográfico de Danças e Cantares da Barra Cheia	Programa de Actividades Culturais – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais 1999 / 2000 – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Associação World Monuments Fund Portugal	Conservação do claustro do Mosteiro dos Jerónimos – contratos com CIMPOR, EDP, Fundação BCP, GALP e SIVA – 1999 a 2001	II, n.º 16	19/01/2001
Grupo de Dança de Almada – Companhia Contemporânea	Temporada de Dança – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
ACTA – A Companhia de Teatro do Algarve	Gente Singular (teatro) – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Associação Teatral Pano de Ferro	JOB, o Ás do Bilas (teatro) – 1999	II, n.º 16	19/01/2001

(…)

(…)

CULTURGEST – Gestão de Espaços Culturais, S.A.	Actividades de interesse cultural – contrato com a CAIXAGEST – 1999 e 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Associação dos Amigos do Museu do Carro Eléctrico do Porto	9.º Desfile Anual do Carro Eléctrico – 2000	II, n.º 16	19/01/2001
ACTO – Instituto de Arte Dramática	Festival de Estarreja – ESTA 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Tangerina Azul Filmes Lda. – Produção e Realização de Audiovisuais	Era Uma Vez Um Alferes – Filme – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
CULTURGEST – Gestão de Espaços Culturais, S.A.	Actividades de interesse cultural – contrato com Caixa Geral de Depósitos – 1999 e 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Associação de Cultura Musical de Lousada	II Cursos de Aperfeiçoamento de Metais – 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Nascente – Cooperativa de Acção Cultural, CRL	Cinanima 2000 – Festival Internacional de Cinema de Animação de Espinho – 2000	II, n.º 16	19/01/2001
Federação Portuguesa de Filatelia	Publicação de Revistas Filatélicas e Exposições – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Curtas Metragens, Cooperativa de Produção Cultural, CRL	7.º Festival Internacional de Curtas Metragens de Vila do Conde – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Fundação das Casa de Fronteira e Alorna	Programa de Actividades Culturais – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Instituto de Cultura de Portimão	Actividade Culturais e Recreativas – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
CULTURGEST – Gestão de Espaços Culturais, S.A.	Actividades de interesse cultural – contrato com a LOCAPOR – 1999 e 2000	II, n.º 16	19/01/2001
RCMG – Rádio Marinhense – Cooperativa de Radiodifusão e Divulgação Cultural da Marinha	Actividades Culturais 1998/1999 – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Olho – Associação Teatral	Actividades Teatrais – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Centro de Estudos Gil Eanes	Plano de Actividades Culturais – I Festival de Música Sacra do Algarve – 1999	II, n.º 16	19/01/2001
Fundação D. Luís I	Actividades de interesse cultural – contrato com a empresa A. Santo – 1999 a 2001	II, n.º 16	19/01/2001
CULTURGEST – Gestão de Espaços Culturais, S.A.	Actividades de interesse cultural – contrato com a IMOLEASING – 1999 a 2000	II, n.º 20	24/01/2001
Centro de Recreio Popular de Belazaima	Diversos	II, n.º 35	10/02/2001
Banco Alimentar contra A Fome – Aveiro	Actividades no âmbito da acção social	II, n.º 35	10/02/2001
Banco Alimentar contra A Fome – Lisboa	Actividades no âmbito da acção social	II, n.º 35	10/02/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Caldas das Taipas	Diversos	II, n.º 36	14/02/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Caldas das Taipas	Diversos	II, n.º 36	14/02/2001
Liga dos Amigos de Conímbriga	"Encontros de teatro de tema clássico de Conímbriga 1999-2000" e "Festival de teatro escolar 1999-2000" – 1999	II, n.º 36	14/02/2001
AR.CO – Centro de Arte e Comunicação Visual	Colecção de Arte – contrato com a SETGÁS – 2000-2001	II, n.º 36	14/02/2001
Fundação Afonso Henriques	Actividades culturais – 1999	II, n.º 36	14/02/2001
Academia de Dança Antiga de Lisboa – Vicente Trindade	Minueto ou um pé de dança – 1999	II, n.º 36	14/02/2001
AR.CO – Centro de Arte e Comunicação Visual	Colecção de Arte – contrato com a CIMPOR – 2000-2001	II, n.º 36	14/02/2001
AR.CO – Centro de Arte e Comunicação Visual	Amigos do AR.CO – contrato com o BPI – 2000-2001	II, n.º 36	14/02/2001

(…)

(…)

AR.CO – Centro de Arte e Comunicação Visual	Colecção de Arte – contrato com o Atelier Darciano da Costa – 2000-2001	II, n.º 41	17/02/2001
Rancho Folclórico de S. Martinho de Escapães	Sede social do rancho folclórico – 1999	II, n.º 41	17/02/2001
Associação Protectora dos Diabéticos de Portugal	Diversos	II, n.º 43	20/02/2001
Liga dos Amigos de Conímbriga	"Encontros de teatro de Conímbriga" e "Festival de teatro escolar de tema clássico" – contrato com a PATRAM – 1999-2000	II, n.º 61	13/03/2001
Associação Histórias Desenhadas	CLIC – Clube de Literatura, Ilustração e Companhia – 2000	II, n.º 61	13/03/2001
APOIARTE – Associação de Apoio aos Artistas	Actividades culturais 1999/2001 – 2000	II, n.º 61	13/03/2001
Aula do Risco – Escola de Formação Artística Avançada, Lda.	III Edição da Bienal da Maia – 1999	II, n.º 61	13/03/2001
Luís Castro	Moç+Amor – Trilogia Teatral – 1999	II, n.º 61	13/03/2001
Associação Regresso das Caravelas	Cabral (teatro) – 2000	II, n.º 61	13/03/2001
Círculo Musical Português – Orquestra Sinfónica Juvenil	Concertos Sinfónicos – 2000	II, n.º 61	13/03/2001
Associação Internacional dos Críticos Literários	Prémio da Crítica – 2000	II, n.º 61	13/03/2001
Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza	Equipar o Centro de Educação Ambiental da Mata Municipal de Ourém – 2000	II, n.º 62	14/03/2001
Centro do Desporto, Cultura e Recreio dos CTT	Diversos	II, n.º 69	22/03/2001
Júlio António Borges	Edição do Cancioneiro Popular do Concelho de Figueira de Castelo Rodrigo – 1999	II, n.º 73	27/03/2001
Convívio – Associação Cultural e Recreativa	Encontros da Primavera – 2000	II, n.º 73	27/03/2001
Associação Acordar História Adormecida	Estrelas de Paz – 2000	II, n.º 73	27/03/2001
Academia de Música de Castelo de Paiva	1.º Concurso de Trompete – 1999	II, n.º 73	27/03/2001
Fundação Merck Sharp & Dohme	Diversos	II, n.º 73	27/03/2001
Corpo Voluntário de Salvação Pública Barcelinense	Diversos	II, n.º 76	30/03/2001
União Latina	VI Edição do Prémio de Artes Plásticas União Latina – 2000	II, n.º 84	09/04/2001
UAU – Produção de Ideias, Lda.	Alvin Ailey American Dance Theater – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Vera Soares Ramos	"2" Teatro – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Patriarcado de Lisboa	Exposição Painéis de Azulejos – Fábulas de La Fontaine – Mosteiro S. Vicente de Fora – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Inez Teixeira	Edição de Catálogo da Exposição Individual de Pintura – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Em Órbita – Realizações Publicitárias, Lda.	Concertos Portugal Telecom – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Em Órbita – Realizações Publicitárias, Lda.	Actividades Musicais – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Nome Eira – Produção e Realização de Espectáculos e Audiovisuais, Lda.	Os Vinte e Cinco Anos do Teatro da Cornucópia – 1999	II, n.º 84	09/04/2001
Associação Cultural e Recreativa de Pombal de Ansiães	Festival de Artes de Pombal de Ansiães – FARPA – 2000	II, n.º 84	09/04/2001
Quinta das Cruzadas – Centro de Exposições, Arte e Multimédia Lda.	Actividades culturais em artes plásticas –1999 e 2000	II, n.º 91	18/04/2001
Seixal Futebol Clube	Programa de actividades desportivas – 2000	II, n.º 93	20/04/2001

(…)

(…)

Futebol Clube da Foz	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Leixões Sport Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Centro Recreativo e Cultural de Briteiros	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Ala de Nun' Álvares de Gondomar	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 93	20/04/2001
Associação de Futebol de Lisboa	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 93	20/04/2001
Clube Infante de Sagres	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Clube de Futebol União de Coimbra	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Estrela e Vigorosa Sport	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Futebol Clube do Porto	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Ginásio Clube de Tomar	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
Clube de Ciclismo de Tavira	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 93	20/04/2001
Associação de Educação Física e Desportiva	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 93	20/04/2001
ADMD – Associação de Apoio aos Doentes Depressivos e Maníaco-Depressivos	Diversos	II, n.º 123	28/05/2001
Fatias de Cá	Viriato (teatro) – 1999	II, n.º 129	04/06/2001
Olho – Associação Teatral	Requalificação do Espaço Ginjal – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Academia de Música Antiga de Lisboa	Actividades culturais – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Rancho Folclórico de S. Martinho de Escapães	Sede social do rancho folclórico – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Em Órbita – Realizações Publicitárias, Lda.	Actividades Musicais – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Chão de Oliva – Centro de Difusão Cultural de Sintra	Câmara Lenta (teatro) – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades culturais 1999-2000 – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Curtas Metragens, Cooperativa de Produção Cultural, CRL	8.º Festival Internacional de Curtas Metragens de Vila do Conde – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Academia de Música de Tomar, CRL	XII Festival Internacional de Musica de Tomar – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Associação Portuguesa de Editores e Livreiros	Ano Nacional do Livro e da Leitura – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Danças na Cidade Associação Cultural	Danças na Cidade – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Sinfonia B – Actividades Artísticas Lda.	Gravação de CD – As Quatro Estações de Vivaldi – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Passos e Compassos – Associação para a Divulgação e Desenvolvimento das Artes do Espectáculo	DançArte 1999-2000 – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Francisco Manuel Manso Gonçalves de Faria	Encontros Internacionais de Cinema de Cabo Verde – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Em Órbita – Realizações Publicitárias, Lda.	Concertos Portugal Telecom – 2000	II, n.º 129	04/06/2001

(…)

(…)

Olho – Associação Teatral	Festival X – 6.ª Edição – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
Júlio António Borges	Edição do Livro Linguagem Popular do Concelho de Figueira de Castelo Rodrigo – 2000	II, n.º 129	04/06/2001
CIVITAS – Associação para a Defesa e Promoção dos Direitos dos Cidadãos	Expressão Cidadania	II, n.º 132	07/06/2001
Federação Portuguesa de Voleibol	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 134	09/06/2001
Federação Portuguesa de Andebol	Actividade da Selecção "A" Masculina (época 2000-2001) – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
União Desportiva Valonguense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Centro Social Cultural Desportivo e Recreativo de Vila Nova de Sande	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Futebol Clube Ferreirense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Sporting Clube de Espinho	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Clube de Propaganda da Natação	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Clube Futebol S. Félix da Marinha	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Anadia Futebol Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Associação Desportiva Valonguense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Grupo Desportivo e Recreativo Os Amigos de Urgeses	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Associação Desportiva de Esposende	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Clube Caçadores das Taipas	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Clube Desportivo Trofense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 134	09/06/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila do Conde	Diversos – 2001	II, n.º 143	22/06/2001
Associação dos Bombeiros Voluntários de Lisboa	Diversos – 2001	II, n.º 143	22/06/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Aguiar da Beira	Diversos – 2001	II, n.º 143	22/06/2001
Esmoriz Ginásio Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 143	22/06/2001
Federação Portuguesa de Andebol	Torneio Internacional de São Mateus / Instituto Piaget – 2000 e Projecto Ansião-Leca Portugal – 2000 e 2001	II, n.º 143	22/06/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Bragança	Diversos	II, n.º 154	05/07/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Castro Daire	Diversos	II, n.º 154	05/07/2001
Clube Desportivo da Cova da Piedade	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 159	11/07/2001

(…)

(…)

Sangalhos Desporto Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 159	11/07/2001
Clube Desportivo Maximinense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 159	11/07/2001
Frente Impulsionadora de Desporto e Cultura	Actividades desportivas de carácter não profissional – 1999, 2000 e 2001	II, n.º 159	11/07/2001
Futebol Clube de Infesta	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Associação académica de Espinho	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Ginásio Clube de Santo Tirso	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Vitória Sport Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Sport Progresso	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Hockey Club de Sintra	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Associação Académica de S. Mamede	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Grupo Desportivo Basquete de Leça	Actividades desportivas de carác ter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Sporting Clube de Braga	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Moreirense Futebol Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Clube Académico de Leiria	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Associação Naval 1º de Maio	Actividades desportivas de carácter não profissional – 1999, 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Sport Clube Vianense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Futebol Clube Vizela	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Vitória Sport Clube de Barcelinhos	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
União Desportiva de Santarém	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Clube Automóvel do Minho	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Clube Desportivo das Aves	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Clube Desportivo de Portugal	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Clube de Vela de Tavira	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 160	12/07/2001
Associação Desportiva Portomosense	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000	II, n.º 160	12/07/2001
Centro Cultural e Recreativo de Briteiros	Actividades desportivas de carácter não profissional – 1999	II, n.º 168	21/07/2001

(…)

(…)

Clube de Futebol União de Coimbra	Actividades desportivas de carácter não profissional – 1999	II, n.º 168	21/07/2001
Futebol Clube do Porto	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Centro Recreativo e Cultural de Briteiros	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Federação Portuguesa de Futebol de Salão	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Leixões Sport Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Clube Cultural de Desportivo de Veiros	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Colectividade Popular de Cacia	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Gil Vicente Futebol Clube	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Sporting Clube de Aveiro	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Associação Atlética de Avança	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Associação Desportiva de Fafe	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2000 e 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Sporting Clube de Coimbrões	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 168	21/07/2001
Associação de Cicloturismo do Centro	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 170	24/07/2001
Olho – Associação Teatral	Projecto "Anoz -2000" – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Cidades e Municípios Editora, Lda.	"Publicação de o Meu Jornalzinho – Período Cultural, Didáctico e Lúdico" – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Portugal África	Actividades Culturais – contrato com a CIMPOR – 2000 a 2002	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Portugal África	Actividades Culturais – contrato com a Caixa Geral de Depósitos – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Portugal África	Actividades Culturais – contrato com o BCP – 2000 a 2003	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Portugal África	Actividades Culturais – contrato com EDP – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
D'Orfeu – Associação Cultural	"Actividades Culturais 1999-2000" – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
ARTONUS – Produções Artísticas, Lda.	Festival Internacional de Música de Santarém – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com a INAPA – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
Sociedade Recreativa e Musical 12 de Abril	Orquestra Filarmónica 12 de Abril – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
CASSEFAZ – Espectáculos, Vídeos e Publicações Culturais, Lda	Projecto Futurcirkus – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Manuel Antunes Marques	Edição do Livro "Cem Poemas dos Cem Anos de António Aleixo" – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Manuel Antunes Marques	Edição do Livro "Cem Poemas dos Cem Anos de António Aleixo" – 2001	II, n.º 174	28/07/2001

(…)

(…)

Fundação Casa Mateus	Actividades Culturais e Obras de Conservação – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Academia de Música de Tomar, CRL	Crescer com a Música – Concertos Pedagógicos e em Monumentos Nacionais – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com a CIMPOMÓVEL – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com a Caixa Geral de Depósitos – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
Associação dos Amigos do Museu do Carro Eléctrico do Porto	1º Desfile de Autocarros – 2000	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com o BANIF – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com a SETH – 2000 e 2001	II, n.º 174	28/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com a IPE – 2000 e 2001	II, n.º 175	30/07/2001
Fundação Cidade de Lisboa	Actividades Culturais – contrato com a Somague – 2000 e 2001	II, n.º 176	31/07/2001
Grupo Desportivo do Pessoal da CIMPOR	Diversos	II, n.º 177	01/08/2001
Colégio de Dom Diogo de Sousa	Diversos	II, n.º 188	14/08/2001
Escola Profissional Bento de Jesus Caraça	Diversos	II, n.º 189	16/08/2001
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários Tirsenses	Diversos	II, n.º 203	01/09/2001
Associação Acordar História Adormecida/ Museu da Criança	Jubileu 2000 – 2000	II, n.º 211	11/09/2001
Orfeão de Leiria	18º Festival Internacional de Música em Leiria – Bach-Brasil 2 – 2000	II, n.º 220	21/09/2001
Associação Rancho Folclórico Infantil de Albufeira	Edição do livro “Florzinha de Albufeira” – 2000	II, n.º 220	21/09/2001
Grupo Recreativo Musical – Banda de Famalicão	Actividades Culturais – 2000	II, n.º 223	25/09/2001
PAPAGUENO – Actividades Musicais, Lda.	VIII Festival Intern. de Música de Coimbra – Mil Anos de Música: de Bingen a Boulez – 2000	II, n.º 231	04/10/2001
Atlético Clube da Sismaria	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 283	07/12/2001
Centro Recreativo, Folclórico e Artístico da Charneca	Actividades desportivas de carácter não profissional – 2001	II, n.º 283	07/12/2001

Benefícios fiscais do art.º 49.º-A do EBF (actual art.º 39.º)

Entidades beneficiárias	Diplomas	Diários da República	
		Série e N.º	Data
FAURECIA Société Anonyme, FAURECIA – Assentos para Automóvel, Lda. e FAURECIA – Sistemas de Escape Portugal, Lda.	RCM n.º 34-A	I-B, n.º 76	30/03/2001
Wolverine Tube, Inc, Wolverine Europe, Wolverine Tube, BV, e Wolverine Tubagem (Portugal), Lda	RCM n.º 34-B	I-B, n.º 76	30/03/2001
Burns Philp & Co., Ltd., Burns Philp Netherlands European Holdings e Mauri Fermentos SA	RCM n.º 86	I-B, n.º 170	24/07/2001
Saint-Gobain Emballage, Saint-Gobain Vicasa SA e Vidreira do Mondego Lda	RCM n.º 92	I-B, n.º 184	09/08/2001
Fapricela – Indústria de Trefilaria, SA	RCM n.º 94	I-B, n.º 184	09/08/2001
Inter Champanhe – Fábrica de Rolhas de Champanhe SA	RCM n.º 95	I-B, n.º 184	09/08/2001
Tyco Electronics Corporation, Tyco Group, SARL, e Tyco International Group, SA, e Tyco Electronics – Componentes Electrónicos Lda	RCM n.º 96	I-B, n.º 184	09/08/2001
Yasaki Corporation e Yasaki Saltano de Ovar	RCM n.º 97	I-B, n.º 184	09/08/2001
SANINDUSA – Indústria de Sanitários, SA	RCM n.º 98	I-B, n.º 184	09/08/2001
SOMIT – Sociedade de Madeiras Industrializadas e Transformadas, SA	RCM n.º 99	I-B, n.º 184	09/08/2001
Salvador Caetano – Indústrias Metalúrgicas de Veículos Automóveis, SA	RCM n.º 100	I-B, n.º 184	09/08/2001
Corticeira Amorim – Indústria SA	RCM n.º 101	I-B, n.º 184	09/08/2001
Têxtil Manuel Gonçalves SA	RCM n.º 104	I-B, n.º 185	10/08/2001
Amorim Industrial Solutions – Indústria de Cortiça e Borracha I, SA	RCM n.º 105	I-B, n.º 185	10/08/2001
MDA – Moldes de Azeméis, Lda.	RCM n.º 106	I-B, n.º 185	10/08/2001
CIMPOR – Indústria de Cimentos SA	RCM n.º 107	I-B, n.º 185	10/08/2001
Amorim Revestimento, SA	RCM n.º 113	I-B, n.º 187	13/08/2001
Amorim Irmãos SA	RCM n.º 114	I-B, n.º 187	13/08/2001
REFRIGE – Sociedade Industrial de Refrigerantes, SA	RCM n.º 115	I-B, n.º 187	13/08/2001
SAI – Automotive Portugal, SA	RCM n.º 116	I-B, n.º 187	13/08/2001
Continental Aktiengesselschaft e Continental Mabor – Indústria de Pneus, SA	RCM n.º 117	I-B, n.º 187	13/08/2001
IWAYTRADE.COM – Sistemas de Informação, SA	RCM n.º 118	I-B, n.º 187	13/08/2001
Faurecia Société Anonyme e Bertrand Faure – Societé de Participations, SA, e Faurecia – Assentos de Automóvel, Lda.	RCM n.º 119	I-B, n.º 188	14/08/2001
Hovione Holding Ltd. E Hovione Farmaciência, SA	RCM n.º 120	I-B, n.º 188	14/08/2001
Continental Aktiengesselschaft e Continental Mabor – Indústria de Pneus SA	RCM n.º 121	I-B, n.º 188	14/08/2001
TMG – Tecidos Plastificados e Outros Revestimentos para Indústria Automóvel, SA	RCM n.º 122	I-B, n.º 188	14/08/2001
Robert Bosch, G.m.b.H., Blaupunkt G.m.b.H e Blaupunkt Auto-Rádios Portugal, Lda.	RCM n.º 123	I-B, n.º 188	14/08/2001
Royal Philips Electronic, N.V., e Philips Portuguesa, SA	RCM n.º 124	I-B, n.º 188	14/08/2001
LAPROVAR – Sociedade de Produtos Alimentares, SA, actual Matutano – Sociedade de Produtos Alimentares, SA (antecipação do termo de vigência do contrato)	RCM n.º 127	I-B, n.º 188	14/08/2001
SOPORCEL – Sociedade Portuguesa de Celulose, SA (antecipação do termo de vigência do contrato)	RCM n.º 128	I-B, n.º 188	14/08/2001

ANEXO II

LEGISLAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

LEGISLAÇÃO SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS

I – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL

A) No âmbito dos impostos directos

a. 1) Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

◊ Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 2.º supl., I Série-A)

Artigo 48.º, n.º 2

Contribuição das entidades patronais para regimes de segurança social

Altera a redacção do n.º 3 do artigo 20.º-A do EBF, elevando para 2.239 contos o limite das isenções aí referido (2.178 contos em 2000).

Fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação

Altera a redacção dos n.ºs 2 e 11 do artigo 21.º do EBF, fixando como limite máximo dedutível à colecta de IRS o menor dos seguintes valores: 5% do rendimento total bruto englobado e 112.250$00 por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens. Os valores absolutos fixados são majorados em função da idade do sujeito passivo a 1 de Janeiro do ano em que se efectua a aplicação, da seguinte forma: no caso dos valores aplicados por sujeito passivo com idade compreendida entre os 35 e 50 anos, inclusive, o limite é majorado em 5%, no caso de sujeito passivo com idade inferior a 35 anos, o limite é majorado em 10%.

Aquisição de acções em ofertas públicas de venda realizadas pelo Estado

Altera a redacção dos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º-B 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 34.100$00 (33.150$00 em 2000) por sujeito passivo não casado ou 68.200$00 (66.300$00 em 2000) 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 51.400$00 (50.000$00 em 2000) ou 102.800$00 (100.000$00 em 2000). Por outro lado, são mantidos os limites de deduções de 5% e 7,5% 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 1.945 contos o limite do saldo das contas poupança-reformados cujos juros beneficiem de isenção em IRS (em 2000 aquele limite era de 1.892 contos).

Conta poupança-emigrantes

Altera a redacção do artigo 40.º do EBF estabelecendo que a taxa de IRS incidente sobre os juros de depósitos a prazo produzidos por conta emigrante passa a ser de 57,5% da taxa a que se refere a alínea a) do n.º 3 do art.º 74.º do Código do IRS (na anterior redacção aquela taxa era de 58%).

Deficientes

Altera a redacção do n.º 1 do artigo 44.º do EBF e adita ao mesmo artigo os n.ºs 6 e 7. Eleva os limites de isenção da tributação em IRS dos rendimentos do trabalho auferidos por titulares deficientes para 50%, com o limite máximo de 2.635 contos (2.563 contos em 2000), e os limites de isenção dos rendimentos de pensões para 30%, com os limites máximos de 1.488 contos (1.447 contos em 2000) e 1.978 contos (1.924 contos em 2.000), consoante se trate de deficientes em geral ou das Forças Armadas. Os valores absolutos são majorados em 15% quando se trate de sujeitos passivos cujo grau de incapacidade permanente, seja igual ou superior a 50%.

Aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos

Altera a redacção do artigo 1.º do EBF e revoga o n.º 4 do mesmo artigo, elevando para 35.000$00 (30.600$00 em 2000) o limite da dedução à colecta de IRS (com o limite de 25% do valor dispendido) pela aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos.

Despesas com acompanhamento jurídico e patrocínio judiciário

Altera a redacção do artigo 49.º-E do EBF, elevando para 26.200$00 (25.500$00 em 2000) o montante máximo que pode ser deduzido à colecta de IRS por despesas suportadas com a obtenção de aconselhamento jurídico e patrocínio judiciário (com o limite de 20% das importâncias despendidas).

Artigo 48.º, n.º 3

Contas poupança-habitação

Altera a redacção do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei 382/89, fixando em 110.000$00 (107.100$00 em 2000) o montante máximo de deduções à colecta resultantes de entregas feitas em cada ano para depósito em contas poupança-habitação, (com o limite de 25% do valor das entregas).

Artigo 48.º, n.º 4

Contas poupança-condomínio

Altera a redacção do artigo 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 269/94, fixando em 10.500$00 o montante máximo de dedução à colecta por entregas feitas anualmente por cada condómino para depósito em contas poupança-condomínio.

a. 2) Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)

◊ Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 2.º supl., I Série-A)

Artigo 48.º, n.º 1

Dispensa de retenção na fonte e retenção a título definitivo

Adita um n.º 4 ao artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, que aprovou o Estatuto dos Benefícios Fiscais, exceptuando o Estado do âmbito de aplicação do n.º 2 do mesmo artigo.

Artigo54.º

Incentivos fiscais à interioridade

Altera a redacção dos artigos 2.º e 7.º da Lei n.º 171/79, de 18 de Setembro, reduzindo para 15% a taxa do IRC para os sujeitos passivos abrangidos pelo regime simplificado de tributação, cuja actividade principal se situe nas áreas beneficiárias.

◊ Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de Dezembro (DR n.º 284, I Série-A)

Incentivos fiscais à interioridade

Estabelece as normas de regulamentação necessárias à boa execução das medidas de incentivo à recuperação acelerada das regiões portuguesas que sofrem de problemas de interioridade, previstas nos artigos 7.º a 11.º da Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro.

◊ Portaria n.º 1467-A/2001, de 31 de Dezembro (DR n.º 301, suplemento, I Série-B)

Incentivos fiscais à interioridade

Identifica as áreas territoriais que beneficiam para efeitos do disposto na Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro (combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior).

◊ Decreto-Lei n.º 197/2001, de 29 de Junho (DR n.º 149, I Série-A)

Despesas com investigação e desenvolvimento

Altera o Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de Outubro, que concede benefícios fiscais aos sujeitos passivos de IRC que realizarem despesas com investigação e desenvolvimento.

a. 3) IRS e IRC

◊ Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 2.º supl., I Série-A)

Artigo 34.º

Estatuto do Mecenato

Altera o art.º 3.º do Estatuto do Mecenato (Mecenato cultural, ambiental, científico ou tecnológico, desportivo e educacional), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março, e introduz no mesmo Estatuto três novos artigos: 3.º-A (Mecenato para a sociedade de informação), 4.º-A e 5.º-A (Valor dos bens doados, para efeitos de relevação como custos, consoante os doadores sejam sujeitos passivos de IRC ou IRS).

◊ Decreto-Lei n.º 163/2001, de 22 de Maio (DR n.º 118, I Série-A)

Fundação de Serralves

Altera o DL n.º 240-A/89, de 27 de Julho, que aprova os estatutos da Fundação de Serralves e estabelece que os donativos concedidos à Fundação beneficiam automaticamente do regime estabelecido nos n.ºs 1 e 3 do art.º 1.º do Estatuto do Mecenato.

a. 4) IRS e Imposto sobre as Sucessões e Doações

◊ Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro (DR n.º 29, I Série-A)

Contas poupança-habitação

Regula o novo regime das contas poupança-habitação.

◊ Decreto-Lei n.º 28/2001, de 3 de Fevereiro (DR n.º 29, I Série-A)

Contas poupança-habitação

Regula os benefícios fiscais a atribuir às contas poupança-habitação, alterando a redacção do art.º 38.º do EBF.

a. 5) IRS, IRC e Imposto sobre as Sucessões e Doações

◊ Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto (DR n.º 185, I Série-A)

Introduz alterações ao Orçamento do Estado para 2001, aprovado pela Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, estabelecendo, em matéria de benefícios fiscais, nova redacção para os artigos 21.º (Fundos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação) e 23.º (Aplicações a prazo) do EBF e que a redacção dos artigos 22.º (Fundos de investimento) e 26.º (Mais-valias realizadas por não residentes) do mesmo diploma, dada pela Lei n.º 30-C/2000, é apenas aplicável às partes sociais e outros valores mobiliários adquiridos após a data de entrada em vigor da Lei n.º 85/2001.

B) No âmbito dos impostos indirectos

b.1) Imposto Automóvel (IA)

◊ Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 2.º supl., I Série-A)

Artigo 43.º

Isenções e reduções de taxa

Introduz diferentes alterações aos Decretos-Leis n.º 471/88 de 22 de Dezembro, n.º 27/93, de 12 de Fevereiro, n.º 35/93, de 13 de Fevereiro, n.º 40/93, de 18 de Fevereiro, n.º 56/93, de 1 de Março, e n.º 264/93, de 30 de Julho, concernentes a isenções e reduções de taxa do imposto automóvel. Destaca-se a criação de um novo benefício fiscal em função da afectação dos veículos ao uso profissional (art.º 2.º, n.º 12, e art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 40/93, de 18 de Fevereiro, aditados a este diploma).

b.2) Imposto do Selo

◊ Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 2.º supl., I Série-A)

Artigo 51.º

Constituição de garantias

Estabelece que fica isenta de imposto do selo a constituição em 2001 de garantias a favor do Estado ou das instituições de segurança social, no âmbito da aplicação do artigo 279.º do Código do Processo Tributário, do art.º 196.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário ou do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.

Artigo 52.º

REFER, E.P.

Altera a redacção do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 288/97, de 22 de Outubro, estabelecendo que a REFER, E.P., fica isenta de imposto do selo, quando este constitua seu encargo, até 31 de Dezembro de 2001 (alargando assim o prazo anterior, estabelecido na Lei do OE para 2000, que ia até 31 de Dezembro de 2000).

◊ Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro (DR n.º 288, I Série-A)

Altera o Código e a Tabela Geral do Imposto do Selo. Adita ao art.º 6.º do Código do Imposto do Selo as alíneas r) e s), estabelecendo a isenção de imposto relativamente à constituição e aumento do capital de sociedades de capitais e de sociedades gestoras de participações sociais (SGPS).

b.3) Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

◊ Decreto-Lei n.º 296/2001, de 21 de Novembro (DR n.º 270, I Série-A)

Introduz alterações aos Decretos-Leis n.º 143/86, de 16 Junho e n.º 185/86, de 14 de Julho, em matéria de concessão de isenções do imposto sobre o valor acrescentado a missões diplomáticas e a organizações internacionais.

II – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA LOCAL

A) No âmbito dos impostos directos

a.1) Contribuição Autárquica

◊ Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (DR n.º 299, 2.º supl., I Série-A)

Artigo 48.º, n.º 2

Isenções

Revoga a alínea j) do n.º 1 do art.º 50.º do EBF e dá nova redacção às alíneas b) e l) do n.º 1 e à alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo.

Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso destinados à habitação

Actualiza à taxa de 2,8% todos os escalões da tabela a que se refere o n.º 5 do art.º 52.º do EBF, fixando os seguintes valores tributáveis para efeitos de determinação dos períodos de isenção:

Valor tributável (em contos)	**Período de isenção (anos) Habitação própria permanente Arrendamento para habitação (n.ºs 1 e 3)**
Até 21.710	10
De mais de 21.710 até 27.160	7
De mais de 27.160 até 32.830	4

Artigo 49.º

Benefícios fiscais das cooperativas de habitação e construção

Altera a redacção do n.º 1 do art.º 14.º do Estatuto Fiscal Cooperativo, previsto na Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro, estabelecendo que a isenção prevista no n.º 2 do art.º 10.º do mesmo Estatuto abrange os prédios ou partes de prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção e por estas cedidos aos seus membros em regime de propriedade colectiva, qualquer que seja a respectiva modalidade, desde que destinados à habitação própria e permanente destes.

III – COM IMPLICAÇÕES NA RECEITA ESTADUAL E LOCAL

A) No âmbito de diversos impostos

◊ Decreto-Lei n.º 30/2001, de 7 de Fevereiro (DR n.º 33, I Série-A)

Campeonato Europeu de Futebol de 2004

Concede à Sociedade Euro 2004, SA., benefícios fiscais em sede de IRC, Imposto sobre as Sucessões e Doações, Selo, Sisa e Contribuição Autárquica, estabelecendo ainda que os donativos concedidos à sociedade, directa ou indirectamente através da Federação Portuguesa de Futebol, usufruem de benefícios fiscais em IRS e IRC. Também os rendimentos auferidos pelas entidades organizadoras e participantes no Euro 2004 e pelas associações dos países participantes, desportistas, técnicos e outros agentes, desde que não sejam considerados residentes em território nacional, ficam isentos de IRS e IRC.

◊ Decreto-Lei n.º 267/2001, de 4 de Outubro (DR n.º 231, I Série-A)

Campeonato Europeu de Futebol de 2004

Altera o Decreto-Lei n.º 33/2000, de 14 de Março, que constitui a sociedade anónima EURO 2004, S.A. – Sociedade Promotora da Realização em Portugal da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 e aprova os respectivos estatutos. Nos termos do art.º 8.º-A deste diploma, são aplicáveis à EURO 2004, S.A., os benefícios fiscais que lhe foram atribuídos através do Decreto-Lei n.º 30/2001, de 7 de Fevereiro.

◊ Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho (DR n.º 152, I Série-A)

Diversos

Revê os Códigos do IRS e do IRC, bem como o Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação avulsa que dispõe sobre regimes de benefícios fiscais.

ANEXO III

Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.mo 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/01, Ref.ª 4115	**30 de Abril de 2003**		**8 de Maio de 2003**

ASSUNTO: **Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo ao "Capítulo I – Processo orçamental".**

Em resposta ao solicitado no ofício acima referenciado, vem esta Direcção-Geral informar que o projecto de Parecer em apreço não lhe suscita, genericamente, quaisquer comentários.

No entanto, cabe referir, relativamente à alínea a) do ponto 1.2., "*Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado*", que esta Direcção-Geral tem vindo a desenvolver esforços e a acompanhar, em articulação com o Instituto de Informática e com os serviços envolvidos, a disponibilização das aplicações informáticas de base para os serviços processadores e a ministração de formação adequada, sendo expectável que no ano em curso, a aplicação do novo regime financeiro a todo universo dos serviços integrados fique concluída.

No que se refere à alínea d) do mesmo ponto, "*Regime duodecimal*", é entendimento desta Direcção-Geral que, apesar das situações em que, reconhecidamente, existe uma antecipação da requisição de verbas em relação à data da realização das correspondentes despesas, com prejuízo (actualmente menor, em virtude do cumprimento do regime de tesouraria) da tesouraria do Estado, parte significativa das autorizações de despesa correspondem a efectivas necessidades de financiamento dos serviços. É o caso das "*Remunerações certas e permanentes*" [1] e de grande parte das "*Transferências correntes para Administrações Públicas*", sendo que as antecipações de duodécimos autorizadas superiormente visam satisfazer necessidades de financiamento dos serviços. Tal não significa, no entanto, que, de

[1] Que, embora abrangido pelas excepções do decreto-lei de execução orçamental para 2001, apresentam um padrão de processamento relativamente linear no decurso do ano e correspondendo, naturalmente, às necessidades de verbas para pagamentos a pessoal.

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

S.  R.

facto, a Direcção-Geral não partilhe preocupações em fazer coincidir o momento entre a autorização e a efectivação de despesas, numa óptica de optimização da gestão de tesouraria.

Ainda de referir, sumariamente, relativamente ao ponto 1.4 – "*Conta Geral do Estado*" que é expectável que, com o desenvolvimento do Plano Oficial de Contabilidade Pública e com a extensão do seu grau de abrangência, seja possível coligir dados de contabilidade patrimonial que permitam constituir o balanço de valores activos e passivos do Estado.

Finalmente, alerta-se para o facto de na coluna (1) do quadro I.4 – "*Transferências de verbas do mesmo Ministério*" não estar a ser contabilizado o valor do Orçamento inicial do Ministério da Juventude e Desporto.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 8 de Maio de 2003.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa (Portugal)
Tel: 21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

TCC

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

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, nº 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. N.º 5579 DA II	28/05/2003	Nº. 407 15/B/559-1/DSCO	2003-06-04

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE/2001 – CAP.º II – EXECUCAÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA – PONTOS 2.1 A 2.3.

Em satisfação do solicitado e da análise ao adjunto Anteprojecto, constatamos, em nossa opinião, que as observações feitas, são idênticas às emitidas nos pareceres a Contas do Estado de anos anteriores.

Sem pretender repetir o que tem sido comentado, achamos por bem reafirmar e/ou transmitir o seguinte:

- todos os valores são provisórios antes de as respectivas Contas do Estado estarem por nós encerradas definitivamente, ainda assim, admitimos que existam erros, que na sua grande maioria são passíveis de correcção, com fundamento em legislação específica para o efeito, nomeadamente através das figuras contabilisticas de estorno, reembolso/restituição, ...
- quanto à conclusão retirada pelo Tribunal de que o despacho do Director-Geral do Orçamento, que fixava um prazo para a emissão das tabelas de receita, e cujo alcance e contexto se procurou transmitir pelo n/ofício n.º 87, datado de 7 de Fevereiro p.p., não era para cumprir, a mesma, é rejeitada liminarmente;
- se bem que a estrutura das tabelas de receita orçamental esteja uniformizada a partir de 2002, com a introdução das novas aplicações informáticas que servem de suporte à sua quantificação e figuras contabilísticas afins, para nós mais importante que aquela é o rigor da informação e o envio atempado da mesma;
- quanto à menção à não alteração da estrutura do classificador das receitas na aplicação informática, não entendemos o que pretende o Tribunal com tal observação. Salvo melhor opinião, a mesma (estrutura) não trouxe quaisquer complicações aos serviços administradores e a esta Direcção-Geral;

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 *Fax:* 21 884 64 91

S. R.

- a apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE, julgamos necessitar de alguns esclarecimentos adicionais para que esta Direcção -Geral possa partilhar da mesma opinião. Na verdade, sendo os valores das Contas do Estado definitivas, os contabilizados pela Tesouraria Central do Estado, em valores globais (receita bruta e liquida), até demonstração elucidativa, em contrário, apenas admitimos desvios, em termos de classificação económica da receita, na parte não conciliada com os serviços administradores. Em boa verdade, também não vemos que as alterações propostas pela DGO e sancionadas pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, como foram escrituradas, tenham qualquer implicação nas receitas por cobrar, isto é, nos saldos de liquidação;

- quanto à recomendação da fixação de um prazo de contabilização obrigatório, a DGO já se antecipou ao incluí-lo nas instruções emitidas para 2003, ao determinar que o envio mensal da informação seja feito até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução, sem prejuízo do envio diário ou outro que se situe dentro daquele prazo (está implicito). Diga-se, em boa verdade, que sempre existiu um prazo para o envio das tabelas de receita, fixado em legislação específica;

- quanto às receitas por cobrar no final do ano e à forma de anular os desvios, o Tribunal observa que a DGO só não o faz porque não quer, uma vez que a base de dados que lhe enviamos permite não apenas a discriminação dos saldos por classificação económica como por entidade. Puro engano, em nosso entender, isso só seria possível se os valores fossem iguais, o que não acontece. Também não cremos que a informação fornecida tenha discriminações dos saldos por entidade, o que o sistema disponibiliza é a imputação dos saldos transitados do ano anterior e que constam da CGE ao cofre de Lisboa, todos os outros só tem o movimento do ano. De qualquer forma, esses desvios serão eliminados, a seu tempo. Boa ou menos boa, a DGO tem solução para esta questão;

- quanto ao facto de o Tribunal observar que continua sem receber tabelas dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a mesma em nossa opinião, deve ser endereçada ao respectivo serviço administrador/contabilizador. Por este motivo, entender que a informação deva ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT, não merece a nossa concordância. Por outras razões, isso acontecerá a partir de Janeiro de 2003, com o nosso assentimento, embora não se concorde com o princípio.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

DGTC 09 06'03 14646

JR/FN

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) 21 884 63 00 / 21 884 63 24 Fax: 21 884 64 91

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO N.º DATA

00504 09/06/03

EXMO. SENHOR
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. DA REPÚBLICA, 65
1050-189 LISBOA

Assunto: *Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001 – Cap.º II – Execução do Orçamento da Receita – pontos 2.1 a 2.3.*

Relativamente ao assunto em epígrafe e a que se refere o v/ ofício n.º 5582, de 28 de Maio, junto tenho a honra de remeter a V. Ex.ª a informação n.º 56/2003, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos e informação n.º 740/03 da Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística,.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe de Gabinete

Lucília Costa

IN/

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

Área da Cobrança
Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos

Sec. Apoio Gab'nete do Director Geral
Entrada N.º 16522 Saída
Em 2.803.06.03 Código
Rúbrica Rúbrica

INFORMAÇÃO N.º 56/2003

Para : Subdirector-Geral Dr. João Ribeiro Elias Durão

C/C :

Visto.
Remeta à D.G. do T.C. 9/6/03

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

Concordo
À consideração do Senhor Director-Geral
2003.06.02
João Durão
João Ribeiro Elias Durão
(Subdirector-Geral)

ASSUNTO: - "Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001 - Cap. II - Execução do Orçamento da Receita - pontos 2.1 a 2.3" do Tribunal de Contas

Área da Cobrança
Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos

O anteprojecto de parecer do Superior Tribunal de Contas acima identificado merece, à semelhança dos anos anteriores, a nossa total concordância, sendo certo que esta Direcção de Serviços, apesar de considerar as instruções de execução a que se encontra obrigada, incoerentes e inexequíveis, tem procurado elaborar as tabelas da receita nos prazos e nos moldes determinados pela Direcção-Geral do Orçamento, a entidade com competência legal na matéria, embora não tenha dúvidas de que os valores registados não têm qualquer correspondência com as cobranças efectuadas.

De facto, como é do conhecimento superior, continuamos a entender que sem alterações, muito profundas, nos modelos de circulação da informação de cobrança, de reconciliação e de contabilização, não será possível obter informação fiável nem atempada que suporte a Conta Geral do Estado e as diversas análises e projecções que a tenham por base, uma vez que, tal como refere o Relatório, apenas poderemos ter a certeza de que os valores registados não correspondem à efectividade das cobranças efectuadas com meios financeiros, uma vez que o sistema nem suporta o registo de cobranças em espécie que têm significado financeiro.

Por outro lado também não nos restam quaisquer dúvidas que, sem alteração dos modelos, as anomalias detectadas manter-se-ão e não serão, nem poderão ser, suprimidas por qualquer por qualquer aplicação informática, nomeadamente qualquer versão do SGR.

Cumpre-nos ainda confirmar que as contas abertas em instituições de crédito não integradas na Tesouraria do Estado, para depósito e movimentação dos reembolsos e restituições retidas aos beneficiários para compensação com dívidas fiscais, já não são utilizadas tendo sido determinado o seu definitivo encerramento.

À consideração superior

Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, 2 de Junho de 2003

O Director de Serviços,

(Fernando Pinto Monteiro)

Pág. 2/2

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E ESTATÍSTICA

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Visto.
Remeta-se
à D.G. dos T.C.
9/6/03

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

INFORMAÇÃO
N.º 740/03
Data 09-06-2003
Processo R043 03011
Contribuinte
Técnico Responsável
Fernando Lomba

Assunto:
ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE2001 (PARTE RELACIONADA COM AS DIRECÇÕES DE FINANÇAS):

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA - CAP. II

OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA - CAP. IX

Rua da Prata nº10/12 - 5º Andar, - 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 26 00 Fax: 21 881 29 50 Email: dspe@dgci.min-financas.pt

4

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

1.SOLICITAÇÃO

Através dos ofícios 5582 e 5837, de 28 de Maio e 2 de Junho do corrente ano, respectivamente, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas solicita, em cumprimento do despacho do Exmo Conselheiro Relator, um comentário ao parecer da Conta Geral do Estado de 2001 no tocante aos capítulos II e IX, de que envia o respectivo anteprojecto.

2.PARECER:

Na generalidade, e no que respeita às receitas controladas pelas Direcções de Finanças, enquanto entidades enquadradoras dos Serviços Locais de Finanças, o projecto de parecer merece concordância por parte desta Direcção-Geral.

Na especialidade, e para uma mais correcta apreciação do Tribunal, justificam-se alguns esclarecimentos em relação a alguns pontos, para que fique claro não só a posição desta Direcção-Geral em relação às mesmas matérias, como evidenciado o esforço feito no sentido do aperfeiçoamento de alguns circuitos e procedimentos actuais que geram alguns constrangimentos:

2.1.Eliminação dos saldos por cobrar:

No que concerne à eliminação dos saldos por cobrar no final de 2001, esclarece-se que tal facto se deveu :

- À necessidade de implementar o disposto no Decreto-Lei nº 154/91, de 23 de Abril, no tocante à extinção da cobrança virtual, reafirmado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto, entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Setembro;
- Às recomendações da Inspecção-Geral de Finanças no mesmo sentido (Relatório 568/CRT/2001), bem como ao arquivamento dos processos de execução fiscal por declaração em falhas ou por prescrição de dívidas e da transferência dos documentos de cobrança virtual das Tesourarias para os Serviços de Finanças;
- À oportunidade que se tinha em resultado da entrada da moeda única em Janeiro de 2002.

À luz deste enquadramento, a DGCI, pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE), através do Ofício-Circulado nº 80105, de 07 de Agosto de 2001, procedeu à regulamentação do processo de extinção da cobrança virtual, bem como de todas as vertentes que com ela se relacionaram, com especial relevo para a transferência cuidadosa de documentos das Tesourarias para os Serviços de Finanças, para a conciliação de saldos, para os procedimentos específicos do Imposto sobre as Sucessões e Doações, para a contabilização da receita e para o controlo da dívida.

Rua da Prata nº10/12 - 5º Andar, - 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 26 00 Fax: 21 881 29 50 Email: dspe@dgci.min-financas.pt

2.2.Elaboração das tabelas de receita

Relativamente ao facto da "informação das tabelas das Direcções de Finanças continuarem a não resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas existentes, designadamente do Sistema Local de Cobrança", esclarece-se que a não implementação deste processo se deve a problemas financeiros e não a quaisquer outros, tendo esta Direcção-Geral sensibilizado as instâncias superiores por diversas vezes no sentido de que tal fosse uma realidade o mais breve possível, o que de facto não sucedeu.

No entanto, acrescente-se que está em curso, em conjugação com a DGITA, um processo de informatização de todos os Serviços da DGCI, quer ao nível das infra-estruturas, quer da renovação e fornecimento de computadores e diverso equipamento, o que vai possibilitar implementar esta recomendação durante o ano de 2004.

2.3.Divergências entre as tabelas das Direcções de Finanças e da CGE

No que concerne à divergência de 79 368 764$00 entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE e os das tabelas das Direcções de Finanças, que no final do 2001 deixaram de apresentar saldos, não há razões para tal, a não ser a desactualização da base de dados da DGO, que era actualizada manualmente, sendo possível a falha de qualquer informação que não foi pelos Serviços daquela Direcção-Geral recolhida.

Com efeito, os valores registados nas tabelas das Direcções de Finanças estão suportados nos das Tesourarias, sendo os destas mensalmente conciliados com os valores financeiros da DGT numa primeira fase, e com os da DGO numa segunda, no tocante à repartição da receita por rubricas.

Assim sendo, não vemos outro motivo que não este para a divergência, proporcionado, naturalmente, pelo modelo manual de registo. Aproveita-se para salientar que este modelo foi já substituído vantajosamente por outro mais informatizado a partir de 2002, baseado na exportação dos ficheiros do Sistema de Contabilização de Receitas da DGCI para o SCR da DGO, eliminado-se de vez as divergências por esta via.

2.4.Contas dos Serviços de Finanças

Também se esclarece que as contas dos Serviços de Finanças abertas em instituições de crédito privadas, para efeitos de depósito dos reembolsos de contribuintes com dívidas e de verbas solicitadas à DGT por pedidos de OET, foram já completamente encerradas, tendo os respectivos saldos sido transferidos para uma conta específica da DGT.

A partir de 2003, todas estas verbas são geridas no âmbito do regime de administração financeira do Estado através de uma aplicação designada por Sistema de Restituições, Compensações e Pagamentos entrada em produção de Fevereiro de 2003, possibilitando a todos os Serviços aplicar créditos em dívidas dos contribuintes, recuperar créditos do passado a eles pertencentes e concluir processos de execução fiscal com maior agilidade, com a possibilidade de movimentação de fundos sem sair do regime de administração financeira do Estado.

Rua da Prata nº10/12 - 5º Andar, - 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 26 00 Fax: 21 881 29 50 Email: dspe@dgci.min-financas.pt

2.5.Tabelas de receita dos Serviços Centrais

Quanto aos problemas apontados pelo Tribunal às receitas controladas pelos Serviços Centrais (IR, IVA, Selo, Ici e Ica), o senhor Subdirector-Geral Dr. João Durão foi incumbido de preparar a respectiva resposta.

À consideração de Vossa Excelência,

O Director de Serviços,

(Fernando Lomba)

Rua da Prata nº10/12 - 5º Andar, - 1149-027 LISBOA
Tel: 21 881 26 00 Fax: 21 881 29 50 Email: dspe@dgci.min-financas.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

11. JUN. 03 13735

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 5581, de 28.05.03
DA II

N/ Ref.ª
DTCE-DCC/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001 – Execução do Orçamento da Receita – ponto 2.1. a 2.3.

Na sequência do oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª cópia da Informação que contém os comentários da Direcção-Geral do Tesouro sobre o Anteprojecto de parecer em causa.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Anexo: ***Informação citada (3 págs.)***

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877581
DGTC 11 06'03 14893

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 869 / 03 DATA 11/06/03	

PARECER	DESPACHO
Concordo, realçando quanto ao processo de contabilização das "Receitas Orçamentais" que a mesma deve sempre ser aferida pelos fundos movimentados na tesouraria, nomeadamente no que respeita aos valores das cobranças efectuadas. Deverá assim existir sempre uma conciliação prévia entre as entidades administradoras (SGR) e o Tesouro. À consideração superior, propondo o envio da presente informação ao T.C. 03.06.09	Visto. Recebe-se ao R. Copia o proposto. 10.06.2003 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE/DCC – Informação n.º 219/03, de 6 de Junho**

V/ Ref.: **Ofício do Tribunal de Contas nº. 5581, de 28/05/03**

ASSUNTO: **Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001-Execução do Orçamento da Receita.**

Entrada Nº 3079
Data 09.06.03

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 869 /03

Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001-Execução do Orçamento da Receita

Na sequência da citação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, parece-nos de formular os seguintes comentários de carácter genérico sobre quatro pontos específicos do anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001 – Execução do Orçamento da Receita:

a)Procedimentos para o registo da receita orçamental validada pelo SCE (fls. II.13)

Em 2000 foi iniciado o procedimento relativo ao estabelecimento de uma data comum para extrair das várias bases de dados (do Tesouro e das entidades administradoras) os valores mensais dos documentos cobrados de cada tipo de receita arrecadada através de Documentos Únicos de Cobrança (DUC).

Tal rotina permite a realização, por parte do Tesouro, de conciliações mensais, tendo por base o mesmo universo de cobranças, evitando o aparecimento de disparidades entre tabelas, provocadas por actualizações ao Sistema de Cobranças do Estado e resultantes de correcções a documentos transmitidas pelas entidades cobradoras em momentos distintos das datas da cobrança desses documentos.

Essas conciliações mensais, efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, permitem, ainda, a identificação e regularização de muitas das diferenças detectadas nas confrontações dos valores da DGT com os das entidades administradoras.

Paralelamente, e mediante orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, é procedimento corrente, desde 2000, a definição de uma data comum para o apuramento e actualização dos valores das cobranças ocorridas em determinado ano económico, a fim dos mesmos serem incluídos na Conta Geral do Estado.

Tal data, em 2001, foi estabelecida para 30 de Abril de 2002.

Refira-se, ainda, que os circuitos descritos e as reconciliações, levadas a cabo pela DGT, enfatizaram a procura das causas justificativas das diferenças encontradas, aliás de valores pouco significativos, numa perspectiva de correcção imediata das disparidades detectadas e na prevenção de ocorrências de diferenças futuras com origem nas causas entretanto individualizadas.

b) Registo das cobranças de receitas obtidas pelos Serviços Externos do MNE (fls.II.13)

Relativamente a esta questão, por iniciativa da DGT junto da DGO, começaram a ser contabilizadas no SGR da DGT, a partir do início do corrente ano, as receitas arrecadadas pelos SEMNE, alteração essa que também está de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas.

Rua da Alfândega, 5 - 1º- 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

A integração dessas receitas na Contabilidade do Tesouro foi concretizada na mesma data tendo sido criado um código contabilístico específico para registo desses valores.

c)Desfasamento entre as tabelas mensais de receita e a Contabilidade do Tesouro (fls II.13)

O problema relativo aos desfasamentos existentes entre a informação mensal constante das tabelas da DGT e a que se encontra registada na Contabilidade do Tesouro reside no essencial no facto de, em 2001, estarmos perante uma contabilização totalmente manual em ambas as aplicações.

Em 2002, na sequência da automatização de alguns dos movimentos na Contabilidade do Tesouro, partimos da informação constante nesta para conciliar com os valores registados no Sistema de Gestão de Receitas – SGR (nova aplicação utilizada para efectuar a contabilização da receita orçamental), garantindo-se que a informação mensal, constante em ambos os sistemas, é coincidente e correcta.

A situação óptima seria, de acordo com o sugerido pelo Tribunal de Contas, aquela que assenta na automatização de ambos os sistemas, no entanto, parece-nos que não será a simples existência de uma tabela de equivalência que resolverá o problema.

Essa tabela de equivalência entre o classificador da receita e os NIB's já existe actualmente, no entanto, a automatização do SGR não depende da existência dessa tabela, mas sim da necessidade de se desenvolverem procedimentos informáticos para ligar o SGR aos sistemas de compensação do Tesouro.

d)Contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado (fls. II.14)

No final de 2002 foi aberta pela DGCI uma conta no Tesouro para receber os valores depositados em contas tituladas pelos Chefes dos Serviços de Finanças.

Na referida conta foram creditados, até ao final de 2002, o montante de EUR 13 484 621,65, e já em 2003 o valor de EUR 20 202 073,18.

Aguarda-se que a DGCI faça a movimentação da conta, designadamente procedendo à afectação desse valor à dívida ao Estado.

À consideração superior
DTCE/DCC, 03/06/06

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

2003-06-12

0825

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência
DA II	Ofº 5580, de 28.5.2003 Ofº 5836, de 2.6.2003	Procº 2.0/03

Assunto: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE/2001.

Tendo sido recebidos os ofícios em epígrafe, relativos ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, informo V. Exª que tendo-se procedido à análise do mesmo, apenas se considera de referir que desde 1 de Abril de 2003, esta Direcção-Geral tem todas as suas unidades contabilísticas informatizadas pelo que, neste momento, apenas restam as transferências para as Regiões Autónomas e os reembolsos do ISP, para que toda a informação provenha directamente do Sistema de Contabilidade Aduaneira.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora – Geral

Ana Maria Jordão

J. Martins
Sub-Director-Geral

Rua da Alfândega, 5, P-C – 1149-006 LISBOA Telef. 21 881 36 57 - Fax 21 881 37 47 e-mail: dsrnrpc@dgaiec.min-financas.pt

DGTC 12'06'03 14582

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços dos Impostos Especiais Sobre o Consumo
Divisão do Imposto Sobre os Óleos Minerais

Para: Fax nº: 21 793 60 33
DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS – Att. Dra. Maria Elisa Ribeiro

De:
DGAIEC - DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

Cc:

Data: 2003.05.26 N.º saída: 0668 Operador: Páginas: 1 +5
2003 05.14

Nossa referência: Vossa referência:
Pº 2.7.2/160-1/2003

Assunto:
Relato de auditoria a reembolsos de Receita do Estado processados pela DGAIEC

Relativamente ao assunto em epígrafe, junto se remete cópias dos documentos comprovativos da efectivação do reembolso de ISP solicitado pela Shell Portuguesa, no valor de 6.944$00, que por lapso não foi processado no mês de Julho de 2001. Este processo está referenciado no ponto 2.5 – Análise dos processos que constituiram a amostra – da Parte II – Desenvolvimento da auditoria – do projecto de relato.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 14 de Maio de 2003

A DIRECTORA DE SERVIÇOS

Paula Mota
Directora de Serviços

J.B.

DGTC 27 05'03 13438

Rua da Alfândega, n.º 5 - r/c - 1149-006 LISBOA
diom@dgaiec.min-finanças.pt
Tel. +351 218 813 738
Fax +351 218 813 982

REEMBOLSOS NO MÊS DE Jan 2003

Shell

Nº	Aceitação	Produto	Quantidade	Taxa	Valor	Mês	Ano
DESTINO							
5							
481	23-01-2003	60	9,535	272,08	2.594,28	NOVEMBRO	2002
485	23-01-2003	32	2,597	479,45	1.245,13	NOVEMBRO	2002
486	23-01-2003	60	2,631	272,08	715,84	NOVEMBRO	2002
	SUBTOTAL		14,763		4.555,26		
6							
479	23-01-2003	88	1,736	19,95	34,63	JUNHO	2002
480	23-01-2003	88	9,918	19,95	197,86	MAR/MA/JUN	2002
482	23-01-2003	88	12,086	19,95	241,12	JULHO	2002
483	23-01-2003	88	9,611	19,95	191,74	OUTUBRO	2002
484	23-01-2003	88	8,327	19,95	166,12	SETEMBRO	2002
	SUBTOTAL		41,678		831,48		

TOTAL GERAL EUR 5.386,73

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

N.º 0121
Proc. /03
2003-01-24

Exmo°. Senhor

Director de Serviços da Receita Nacional
E dos Recursos Próprios Comunitários

ASSUNTO: REEMBOLSOS DO ISP

Solicito que sejam processadas as transferências bancárias relativas a processos de reembolso devidos a isenções do ISP do mês de Dezembro de 2002, em conformidade com o mapa anexo.

Lisboa, 24 de Janeiro de 2003

Com os melhores cumprimentos.

A DIRECTORA DE SERVIÇOS

Pólio Maia
Directora de Serviços

RECEBI
24-01-03

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

N.º 01/2003

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE TESOURARIA
DIVISÃO DE GESTÃO DE TESOURARIA E PAGAMENTOS

PEDIDOS DE PAGAMENTO SOBRE O TESOURO
RESTITUIÇÕES DE IMPOSTOS

A preencher pelos serviços da D.G.A.I.E.C.

A efectuar sob a conta de O.T. "DGA/REEMBOLSO"
SISTEMA DE M.P.T. - NIB: 153

NPC	NIB	EMPRESAS	MOTIVO DE PAGAMENTO	DATA VALOR	MONTANTE
500 697 370	0035 0097 00000002030 50	PETROGAL	ISENÇÕES	03.01.31.	570.650,25 Eur
500 246 963	0035 0127 00007192630 18	SHELL	"	"	5.386,73 Eur
500 068 186	0035 0675 00019107832 04	BP	"	"	2.628,94 Eur
501 810 480	0019 0124 00200007157 03	TOTALFINA	"	"	11.550,74 Eur
500 099 804	0007 0099 0051499000697	ESSO	"	"	67.772,76 Eur
501 348 891	0019 0001 00200040455 21	REPSOL	"	"	34.560,61 Eur
TOTAL					**692.550,03 Eur**

DATA O RESPONSÁVEL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS
IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

Data 2003.02.04. **Operador:**

N.º saída: /03 1+ 2003-01-0

De: Direcção de Serviços dos Impostos Especiais sobre o Consumo

Para: SHELL **Fax: 21 315 13 46**

V/ REFª :

ASSUNTO: REEMBOLSOS RELATIVOS AO MÊS DE DEZEMBRO DE 2002

TIPO DE ISENÇÃO	QUANTIDADES	IMPORTÂNCIA
Pesca Costeira		
Navegação Costeira		
Navegação Marítimo/turística		
Dragagens		
Org.Inter.Gas. s/ch 95 IO		
Org.Inter.Gasolina s/ch 98 IO		
Org.Inter. gasolina aditivada		
Org. Inter. Petróleo		
Org. Inter. Gasóleo rodov.		
Org. Inter. Gasóleo colorido		
Viaturas novas gasolina s/ch 95 IO		
Viaturas novas gasóleo		
Lubrificantes industriais		
Lubrificantes outros	41,678	831,48
Ferrovia		
Erro na liquidação		
Produtos contaminados	14,763	4.555,25
Erros de digitação-valor a abater		
Outros		
TOTAL	**EUR**	**5.386,73**

Com os melhores cumprimentos

A DIRECTORA DE SERVIÇOS

Rua da Alfândega, 5 - 1149-006 LISBOA CODEX Fax: 21 881 39 82

DIRECÇÃO GERAL DAS ALFÂNDEGAS

REEMBOLSO DE IMPOST
ESPECIAIS DE CONSUMO

ORIGINAL

ESTANCIA AD MEIRA

1.ALFANDEGA Porto 0 2

2.ESTANCIA Petroleos 458

3.ENTREPOSTO FISCAL Matosinhos

No Registo 39900078

2 0 CATEGORIA DE PRODUTO

Oleos Minerais

A - NUMERO E DATA DA ACEITAÇÃO

B - CONFERÊNCIA DO PEDIDO (Data e assinatura)

C - AUTORIZAÇÃO DO PAGAMENTO (Data e assinatura

5.OPERADOR ECONOMICO Shell Portuguesa, Lda

NIB 0035.0127.00007192630 18 NIEC 1-500246963

6.DECLARANTE/REPRESENTANTE André Pinto, Lda

Cedula 0 0 3 7 I 4 NPC 502953314 NIEC

7.Designacao comercial da mercadoria	8.Codigo da mercadoria	9. No do Documento	10. Quantidade em unidades de tributacao	11. Taxa	12.Montante a
OUTROS OLEOS LUBRIFICANTES	27100097000000	*	1,736	4.00	6,944$00
		DU	Kgs Ar		
(extenso) Seis mil novecentos quarenta quatro escudos					6,944$00

14.DISPOSICAO LEGAL APLICAVEL

☐

☒ Dec.Lei No 566/99 de 22.12.99 Art.No 14 No 1

☐

☐

☐

15.DESTINO DADO AS MERCADORIAS
OLEO LUBRIFICANTE Mes de referencia JUNHO
Nos termos do No 1 do Art.14o do Dec.Lei 566/99 de 22.12.99

Densidade media de :68461
* 01-00399 01-00419 01-00421

16. O OPERADOR ECONOMICO
Shell Portuguesa, Lda Av. D. Afonso Henriques,
-05-07-01
Processo No 011336

ANDRÉ PINTO, LDA.

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00693 19/12/02

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Projecto de Relato – Conferência e Encerramento da Conta Anual de 2001 – Reembolsos do IVA

Relativamente ao assunto em epígrafe e a que se refere o vosso ofício n.º 14.911, de 5 de Dezembro de 2002, em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto remeto a V.Exª. a informação n.º 90 de 16.12.02, da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA.

Com os melhores cumprimentos

A Chefe de Gabinete,

Lucília Costa

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)
REPÚBLICA PORTUGUESA
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO DSCIVA

Transmita-se cf proposto
17.12.02
ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

Entrada N. 3 14 10 Saída
Em 02.12.17 Código
Rúbrica Rúbrica

INFORMAÇÃO

Número	Data
90	2002.12.16
Processo	
Nº de Contribuinte	
Cód. Assunto C099B	Origem 71/10

Confirmo
Julgo ser de remeter a presente informação à Dj. Tribunal de Contas
À consideração superior,
Por delegação,
Ao 2002/12/17
José Alexandre Campos da Cruz
(Subdirector-Geral)

Concordo
À consideração superior
2002.12.16
O Director Serviço

ASSUNTO: **PROJECTO DE RELATO - CONFERÊNCIA E ENCERRAMENTO DA CONTA ANUAL DE 2001 – REEMBOLSOS DE IVA – OFÍCIO 14911 DE 2002/12/05**
RELATO Nº 1/2002 – DA.II.2 – TEC.

Relativamente ao assunto em epígrafe, informo:

1 – Confirmo os factos descritos no ponto 4 do projecto de relato acima referenciado.

2 – No que respeita à tabela modelo 28, a mesma foi elaborada em escudos, pelo que, o erro apontado quando da conversão dos valores de escudos para euros não se verificou.

3 – Relativamente ao mencionado no ponto 7, os Serviços quando da elaboração da tabela modelo 28 referente ao ano de 2002 irão ter em conta a recomendação dos técnicos do Tribunal de Contas, pelo que irão proceder às regularizações propostas.

À Consideração Superior

O Chefe de Divisão

(António Almeida)

NOS CONTACTOS COM OS SERVIÇOS DO IVA MENCIONE SEMPRE O SEU NÚMERO DE CONTRIBUINTE

Mod. 1653.03.6000 (IVA/GD - R 3339W) Pág.

Contacto via postal — Contacto via telecomunicações — Contacto pessoal
Apartado 8218 - 1803-001Lisboa • Telex 6 48 77 Seiva P - Telefax 217 936 509 - Telf. 217 610 251/2 • Av.ª João XXI Nº 76 - 1049-065 LISBOA

Direcção Geral de Informática e
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

Exmº Senhor
Director do Tribunal de Contas

Av.Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

001331 03-06 '03

V/Refª	V/Data	V/Processo	Data	N/Procº	Nº Oficio Saída	Data
of.nº 5170	20/5/2003	33/02-Aud				

Assunto: PAR.S/ CGE/01-REL.AUDI.SCIMPOSTOS S/REND.RECEITA EXEC.FISCAL

Junto se envia a V.ª Ex.ª, conforme solicitado, a Informação nº ASGFF/59 ,de 9/05/2003, elaborada pela Área de Sistemas de Gestão de Fluxos Financeiros desta Direcção-Geral, a titulo de comentário ao parecer em assunto.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(António Ramos Lopes)

LT/mjo

Av. Eng.º Duarte Pacheco n.º 28 Apartado 1852 1071-810 LISBOA PORTUGAL
Tel 213834200 - Telefax.213834646

TDGA 03 06'03 14161

INFORMAÇÃO	PARA: Exmª. Senhora Subdirectora-Geral Eng.ª Luisa Teixeira
N.º ASGFF/59/2003	C/C:

Concordo

Quanto às recomendações efectuadas esclarece-se o seguinte:

- Vai ser aberto concurso público internacional, no 2ºsemestre de 2003,para o Sistema Integrado de Contabilidade;
- O sistema de Gestão de Fluxos Financeiros está em reestruturação, prevendo-se a sua conclusão até finais deste ano;
- O sistema PEF da responsabilidade da DGCI, tem reconhecidamente falhas, estando a ser gradualmente substituído pelo sistema SEF;
- O reequipamento dos serviços está previsto ser contemplado na sua grande maioria, até finais de 2003.

À Consideração Superior.

2003.05.29
LUISA TEIXEIRA
SUBDIRECTORA-GERAL

Concordo.
Remeta-se à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

2003/6/2

ANTÓNIO RAMOS LOPES
DIRECTOR GERAL

ASSUNTO/RESUMO:

Comentários ao Relato de Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no âmbito da Receita em Execução Fiscal – Processo n.º 33/02-Audit, do Tribunal de Contas

29 de Maio de 2003

Da análise efectuada ao relatório supra identificado, consideramos que no essencial retracta a situação reportada ao ano em análise (2001), isto no que respeita a esta Direcção Geral. No entanto, existem algumas imprecisões, relativamente aos procedimentos implementados no Sistema de Cobrança de IR, que nos parecem merecer ser esclarecidas.

Relativamente às conclusões apresentadas no ponto OSERVAÇÕES (incluído no SUMÁRIO), esclarece-se o seguinte:

- Emissão da certidão de dívida e controlo da receita em execução fiscal

O Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento (Sistema de Cobrança do IR) não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontram por cobrar, não devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos, conforme é referido, mas sim de acordo com as regras definidas quando da implementação do Aviso de Recepção na emissão de alguns tipos de notificações.

As liquidações emitidas com Aviso, só evoluem para relaxe 30 dias após a data de recepção da notificação, data essa que corresponde à data da assinatura do Aviso de Recepção ou à data da notificação pessoal ou, ainda, à data da 2ª notificação, caso a primeira seja devolvida sem assinatura.
Assim, e para estas situações, a emissão da certidão passa a estar dependente de procedimento manual (recolha da data da notificação) bem como das diligências a efectuar pelos serviços de finanças, uma vez que nos casos em que o Aviso de Recepção seja devolvido sem que a carta tenha sido entregue ou o Aviso assinado, deverá ser efectuada notificação pessoal ou nova notificação, também por carta regista com aviso de recepção.

Desde Setembro de 2001 que estão a ser emitidas com Aviso de Recepção as Notificações de liquidações provenientes de declarações de correcção efectuadas pela fiscalização (DC´s). Este procedimento estendeu-se posteriormente a todas as notificações que tenham por objecto actos ou decisões susceptíveis de alterar a situação tributária do contribuinte, dando cumprimento ao estabelecido no Código de Procedimento e Processo Tributário.

Para efeitos de recolha da data de recepção da notificação, foi desenvolvida uma aplicação específica, disponível para todos os Serviços de Finanças, a qual, inclui ainda uma componente estatística, onde se pode visualizar o número de documentos emitidos com aviso de recepção e o nível de recolha da data de recepção de notificação, por forma a orientar as tarefas dos respectivos serviços e possibilitar um controlo por parte dos responsáveis ao nível das Direcções de Finanças e Serviços Centrais.

Quanto a incoerência da informação cadastral, razão também apontada como impeditiva da emissão da certidão, essas situações são residuais e vão sendo resolvidas à medida que são detectadas.

- Gestão dos sistemas de informação

Relativamente à observação de que o sistema central não associa o local de cobrança e a data de pagamento, em execução fiscal, à liquidação respectiva, esclarece-se que essa informação existe e está registada na estrutura de dados de documentos de pagamentos em execução fiscal (Guias mod. 82), e não poderá estar registada na liquidação uma vez que para uma mesma liquidação poderão existir vários pagamentos efectuados em diversas datas.
As estruturas de dados implementadas, permitem saber, sempre e para cada liquidação, quais os pagamentos que existem e em que local e data foram pagos.

À consideração superior,

A Coordenadora da Área de GFF

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO N.º **DATA**

00478 03/06/03

EXMO. SENHOR
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. DA REPÚBLICA, 65
1050-189 LISBOA

Assunto: *Parecer sobre a CGE/2001 – Relato de Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no Âmbito da Receita em Execução Fiscal.*

Com referência ao v/ ofício n.º 5171, de 20 do corrente, junto tenho a honra de remeter a V. Ex.ª a informação n.º 955/2003 da Direcção de Serviço de Imposto Sobre o Rendimento, relativamente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL

Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

SG/

DGTC 03 06 03 14211

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

15893
03.09.29

Visto.
Nada a opor.
À consideração superior
28.05.03
Manuel Sousa Meireles
Director de Serviços

Visto.
À consideração do Senhor
Director-Geral.
28.05.03
O Subdirector-Geral
António de Sousa e Menezes

Visto.
Transmita-se à DG do
T.C.
30.V.03
ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

PROC.IRC: 2754/2002 **DIVISÃO: 4**

E.G./SAIR: 25288/2003 **INFORMAÇÃO: 955/2003**

ASSUNTO: Relatório de Auditoria ao Sistema Central de IR no âmbito da Receita em Execução Fiscal

DIPLOMA: **ARTIGO:**

ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS

SEDE/MORADA:

NIPC:

SERVIÇO REMETENTE:

1

32607

I – INFORMAÇÃO

Em cumprimento do despacho Superior, sobre o relato de Auditoria do Tribunal de Contas ao Sistema Central do IR no âmbito da receita em execução fiscal, cumpre referir o seguinte, quanto aos aspectos directamente relacionados com a área de Gestão do IR e, em particular, no que se refere ao âmbito da gestão da Direcção de Serviços do IRC, ou seja, liquidações das declarações de rendimentos Mod.22 e dos documentos de correcção DC-22:

1. Algumas considerações genéricas sobre conceitos constantes do glossário

Declaração de eliminação – No IRC esta declaração é automaticamente gerada pelo sistema quando se recolhe uma declaração oficiosa (tipo 9) que pretende passar uma liquidação anterior à situação de ***"DR Não liquidável"*** e ocorre, concretamente, quando se pretende corrigir o regime de Tributação de geral para lucro consolidado (actualmente denominado grupos de sociedades) de uma empresa dominada ou de geral para transparência fiscal.

Declaração de substituição – No IRC, quando esta for entregue pelo SP sem reunir as condições previstas no artº 114º do CIRC a mesma fica com a menção de ***"Não liquidável",*** não produzindo efeitos.

2. Outras considerações

Página 33 do Relatório (penúltimo parágrafo) – Após o processamento das liquidações a DSIRC, com base numa prévia análise, por amostragem, às liquidações das declarações Mod.22 comunica à DS Cobrança do IR e/ou à DS Reembolsos, conforme se tratem de notas de cobrança ou de reembolsos/anulações de imposto, que as liquidações estão correctas ou solicita a suspensão ou cancelamento por incorrecções verificadas.

Com base nesta informação aquelas Direcções de Serviços dão as respectivas ordens de emissão ou de suspensão ou cancelamento para a DGITA.

Relativamente aos Documentos de correcção DC-22 esta Comunicação àquelas Direcções de Serviços cabe à Inspecção Tributária (Serviços Centrais).

Página 35 do Relatório (penúltimo parágrafo) – Relativamente às liquidações de IRC, as mesmas não têm um carácter provisório. Uma liquidação efectuada ainda que o respectivo documento gerado pelo seu resultado (nota de cobrança, liquidação nula ou reembolso/anulação) possa ser suspenso ou cancelado por se detectar um erro na liquidação, esta só pode ser substituída por uma liquidação posterior com base ou noutra declaração Mod.22 ou num DC-22.

Nada mais a referir.

À Consideração Superior

DSIRC, 28 de Maio de 2003

A Chefe de Divisão,

(Manuela Lourenço)

SC C3/5668/I20022754

4

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO N.º **DATA**

00479 03/06/03

EXMO. SENHOR
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. DA REPÚBLICA, 65
1050-189 LISBOA

Assunto: *Parecer sobre a CGE/2001 – Relato de Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no Âmbito da Receita em Execução Fiscal.*

Com referência ao v/ ofício n.º 5171, de 20 do corrente, e em adiantamento ao ofício n.º 478 de 03/06/2003 junto tenho a honra de remeter a V. Ex.ª a informação da Direcção de Serviços de Justiça Tributária, relativamente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL

Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

SG/

DGTC 03 06'03 14212

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

Gab. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 16459 Saída X
Em 03/06/03 Código
Rúbrica Rubrica

S. R.
Ministério das Finanças
Direcção-Geral DOS impostos
Direcção de Serviços de Justiça Tributária

Parecer

Concordo, devendo ser remetido à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

À consideração superior

2 30.V.03

O SUBDIRECTOR-GERAL

Alberto A. Pimenta Pedroso

Despacho

Visto

Remeta-se à DG do Tribunal de Contas cf Vossa proposta.

3/VI/03

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

ASSUNTO : ***RELATO DE AUDITORIA AO SISTEMA CENTRAL DE IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO NO ÂMBITO DA RECEITA EM EXECUÇÃO FISCAL- PROCESSO Nº 33/02 - AUDIT***

COMENTÁRIOS

Tendo em atenção a faculdade que nos é conferida de intervirmos na elaboração do presente relato da auditoria em epígrafe, na parte que nos diz respeito, no âmbito das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, efectuada pelo Tribunal de Contas e, tendo em vista o esclarecimento de alguns aspectos do

Rua da Prata nº. 10 - 4º. 1149-027 LISBOA
Telefone 21 881 26 00 - Fax . 21 881 29 46

respectivo relato, 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 o presente relato trata com extremo realismo vários casos pontuais cujos procedimentos revelam aspectos que importa melhorar nos circuitos implementados e cujas **recomendações que se aceitam** dado que as mesmas vão de encontro aos objectivos traçados por esta Direcção de Serviços, **não obstante constatarmos que só serão alcançados a médio prazo.**

Gestão dos sistemas de informação

De facto existe alguma desactualização das bases de dados do PEF relativamente à base de dados central derivado essencialmente da sistemática falta de recursos humanos e materiais (não podemos olvidar que o PEF estava instalado, na generalidade dos serviços, em apenas um computador de características antiquadas, tipo 386 e 486) que ao longo dos anos foi provocando esta falta de actualização da base de dados. Da análise efectuada importa referir que nas anulações de dívidas de impostos sobre o rendimento o procedimento normal é a anulação ocorrer na base de dados central (liquidador) e remetida ao Serviço de Finanças para efeitos na certidão de dívida (PEF) e não do Serviço de Finanças para a base de dados central. O que pode ocorrer é uma proposta de anulação do Serviço de Finanças para o Serviço liquidador, o que normalmente vem acontecendo nas anulações dos diplomas especiais de regularização de dívidas tais como o DL nº 225/94 de 5/9.

Sobre a questão das dívidas se encontrarem activas no sistema central e abatidas no PEF deve-se essencialmente ao problema existente nas várias Direcções de Finanças relativamente ao sistema de recolha das guias Mod.82, ou, para sermos mais precisos, **à sua não recolha ou não correcção das guias com erros.**

Relativamente à aprovação de regimes excepcionais sem a necessária adaptação dos sistemas informáticos, nunca a questão se levantou previamente, certamente dada a necessidade que há em manter uma certa descrição relativamente à questão destes diplomas, para evitar as consequências que tal circunstância tem nomeadamente na cobrança normal, com a sua divulgação antecipada. Mais até porque não seria fácil que qualquer aplicação informática fique à partida preparada para se adaptar às características de pagamento de diplomas que não se sabe como vêm a ser elaborados.

Quanto à questão da emissão da certidão de dívida para Serviço de Finanças diverso do domicílio do devedor, tem vindo esta Direcção de Serviços a alertar a Direcção de Serviços de Cobrança para este problema que deverá ser resolvido na sua origem, ou seja, no serviço emissor das certidões de dívida em conjunto com a Direcção de Serviços de Cadastro.

Relativamente à falta de actualização da aplicação local PEF com os dados a nível central, deve-se essencialmente pelos factores já anteriormente explicitados acrescentando neste ponto um dado mais que deriva do largo período de tempo que tem medeado **entre a emissão da Certidão de Dívida e a remessa ao Serviço de Finanças da mesma,** que até esta data, não obstante o prometido pela Direcção de Serviços de Cobrança, ainda não se conseguiu ultrapassar.

Quanto aos problemas existentes, principalmente na validação dos pagamentos do DL 124/96 de 10/8 na base de dados central, são problemas que carecem de **soluções pragmáticas tanto da parte da DSJT como da DS Cobrança que ainda não foram totalmente encontradas** embora estejam a ser estudadas e aplicadas algumas alternativas que têm vindo a diminuir o número efectivo de

Rua da Prata nº. 10 - 4º. 1149-027 LISBOA
Telefone 21 881 26 00 - Fax . 21 881 29 46

anomalias deste género, sendo de referir que desde Janeiro de 2002 já foram corrigidos cerca de 60.000 erros que afectavam inúmeros contribuintes.

O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade informática na área das execuções fiscais tem vindo a efectuar-se dentro das **limitações orçamentais** existentes e impostas pelas condições existentes tanto a nível pessoal como material nos serviços locais e centrais, mas, não obstante estas dificuldades, o SEF (Sistema de Execuções Fiscais) já se encontra, nesta data, implementado em cerca de 150 Serviços Locais de Finanças, representando cerca de 40% do total.

Quanto à questão das dações em pagamento, o facto de as dívidas a nível central se encontrarem ainda na fase de não regularizadas, apesar da sua extinção com a dação efectuada, deve-se à inexistência do circuito para esse efeito, dado o projecto de implementação envolver não só a Direcção de Serviços de Cobrança mas também entidades externas à DGCI (Direcção Geral do Património e Direcção Geral do Tesouro), não ter ainda sido posto em prática certamente pela dificuldade de articulação dos vários circuitos que o problema enfrenta associado aos vários intervenientes.

Lisboa, 30 de Maio de 2003

O Técnico da Administração Tributária Adjunto

Victor dos Anjos Kin

Rua da Prata nº. 10 - 4º. 1149-027 LISBOA
Telefone 21 881 26 00 - Fax . 21 881 29 46

está uma articulação completa, tendo, em atenção o conjunto de trabalhos que se deparam no desencadear das suas operações.

À cons. superior

Fx, 30/5/13



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)
GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL DA COBRANÇA

Número	Data
082738	2003-06-03
Processo	
Nº do Contribuinte	
Cód. Assunto	Origem
	40/00

Exma Senhora
Dra. Maria Augusta Alvito
Auditora - Coordenadora
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2001. Relato de Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no âmbito da Receita em Execução Fiscal. V/ Ofício nº 5171, de 20.05.03.

Tendo por referência o ofício em epígrafe e, em aditamento ao ofício nº 478, de 03.06.2000, do Gabinete do Director-Geral, junto remeto a V. Exa a informação nº 71090, de 03.06.03, da Direcção de Serviços de Cobrança, com os comentários relativos ao mencionado Relato de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

O SUBDIRECTOR-GERAL,

(João Ribeiro Elias Durão)

C/conhecimento

- Dra Lucília Costa
  Chefe de Gabinete do Exmo
  Sr. Director-Geral dos Impostos

NOS CONTACTOS COM OS SERVIÇOS DE FINANÇAS, MENCIONE SEMPRE O SEU NOME, MORADA E NÚMERO DE CONTRIBUINTE
Contacto via postal | Contacto via telecomunicações | Contacto pessoal
Apartado 8218 - 1802-001 LISBOA • Telefax 217 950 099 - Telefone 217 610 000 • Av.ª João XXI Nº 76 - 1049-065 LISBOA

DGTC 04 06'03 14226

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA

Despacho n.º
Data
Anotações

Despacho:

Parecer n.º
Data
Anotações

Parecer:

Concordo. Remeta-se à DGTC
em 3.06.03
João Ribeiro Elias Durão
(Subdirector-Geral)

INFORMAÇÃO
N.º 71090
Data 2003- 06-03
Proc.
Contribuinte
Técnico Responsável

Assunto:
Parecer sobre a CGE/2001- relato de auditoria ao sistema central de impostos sobre o rendimento no âmbito da receita em execução fiscal

Processo nº 33/02-AUDIT

1

Av.ª João XXI, 76 - 2º - 1049-065 LISBOA
Tel: 21 761 00 00 Fax: 217936509 Email: dscir@min-financas.pt

Da auditoria realizada ao sistema central de impostos sobre o rendimento, enquadrada no plano de actividades para o triénio 2002/2004, ressaltam-se as seguintes afirmações:

1 – O SCIR não assegura a emissão de certidão de dívidas para todas as liquidações que, findo o prazo de pagamento voluntário ainda se encontra por cobrar. O sistema ainda admite ainda a emissão de certidão de dívidas antes do final do prazo de pagamento voluntário;

2 – O SCIR apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local;

3 – Ocorreu a aprovação de regimes excepcionais sem que a implementação fosse precedida da criação ou adaptação de aplicações informáticas que permitissem o registo e o controlo de dados de forma adequada, o que têm originado um nível significativo de incongruências e desactualizações da de dados da base de dados central;

4 – Foi possível apurar que, pelo menos em 1048 casos, se referem a situações de pagamento efectuados antes da emissão da certidão de dívida, mas que por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão do respectivo título executivo;

5 – Desactualização do cadastro, ao nível do sistema central, atribuindo à certidão de dívida a área local diferente da correspondente à efectiva residência ou domicílio fiscal do contribuinte;

6 – Desactualizações e incongruências da base de dados central em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para a que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais.

Previamente às considerações que merecem as afirmações antes transcritas, parece oportuno ressaltar o seguinte:

a) O âmbito da auditoria parece circunscrever-se ao ano de 2001. Contudo, ao longo do relatório, é frequente a análise dos dados desde 1989;

b) É habitual, no âmbito de uma auditoria aos sistemas de controlo interno, a evidência de pontos fracos do sistema e, adicionalmente, a proposta de soluções de forma a eliminar ou reduzir as insuficiências detectadas , o que não se verifica no caso presente;

c) A auditoria, apesar de identificar alguns pontos de constrangimento, nomeadamente a existência de regimes excepcionais de pagamento, não releva a notória insuficiência de recursos afectos à DSCIR;

d) Só "ao de leve" são referidas melhorias no subsistema de cobrança, evidentes a partir de 1996;

e) São relatados factos materialmente irrelevantes, nomeadamente desvios de 1 e 96 escudos em 71 e 114 milhões de contos, respectivamente, (Quadro 23). Referências desta natureza são em muitos casos atenuadas por justificações aceitáveis, contudo sem o mesmo destaque e relevância.

Quanto às afirmações antes transcritas, os nossos comentários são os seguintes:

Av.ª João XXI, 76 - 2º - 1049-065 LISBOA
Tel: 21 761 00 00 Fax: 217936509 Email: dscir@min-financas.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

INFORMAÇÃO 71090

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA

1 – O sistema admite a emissão de certidões de dívida antes do decurso do prazo de pagamento voluntário, nas situações em que é "forçado", nomeadamente nos casos de autodenúncia associados aos regimes de pagamento excepcional, de forma a evitar a exigibilidade de importâncias pagas nesses regimes. Estas situações foram mais evidentes no DL 248-A/2002, face aos procedimentos determinados pelo ofício-circulado nº 30.058, do Departamento de Cobrança;

2 – Os desvios significativos verificados entre os sistemas central e local devem-se, essencialmente, à falta de recolha dos pagamentos em execução fiscal, ao reconhecimento e integração no processo das anulações emitidas centralmente e que, na sua maioria, decorrem de liquidações correctivas;

3- É coincidente o entendimento do Tribunal e da DSCIR quanto à desadequação das aplicações informáticas face aos regimes excepcionais de pagamento criados, nomeadamente os DL's 225/94 e 124/96, não sendo suficientes os procedimentos internos criados para colmatar tais lacunas;

4 – A constatação de 1048 casos de reconhecimento atrasado do pagamento em fase voluntária que conduziu à emissão indevida de certidões de dívida, apesar de nos conduzir a uma situação que deve ser corrigida, é irrelevante face aos milhões de pagamentos tratados atempadamente;

5 – A emissão das certidões de dívida faz-se para a residência ou sede do contribuinte à data da sua emissão, pelo que quaisquer situações apuradas não deverão ser imputadas à DGCI;

6 – Esta Direcção de Serviços concorda com a afirmação de que existem desactualizações da base de dados central em resultado dos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais. Contudo, é nossa convicção que o último desses diplomas provocará menos danos no sistema central que os anteriores.

À consideração superior.

DSCIR, 2003-06-03

Fernando Jorge Soares

(Director de Serviços)

Av.ª João XXI, 76 - 2º - 1049-065 LISBOA
Tel: 21 781 00 00 Fax: 217936509 Email: dscir@min-financas.pt

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

003 QUI 13:37 FAX 351 218824962 DGCA-GAB.DIR.GERAL

351 218824962

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.mo 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/01, Ref.ª 5 256	21 de Maio de 2003	82/DG	28 de Maio de 2003

ASSUNTO: **Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo ao "Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa".**

Em resposta ao solicitado no ofício acima referenciado, vem esta Direcção-Geral informar que o projecto de Parecer em apreço suscita alguns comentários, que se sistematizam como se segue.

- **Ponto 3.1 – "Considerações gerais"**

No que diz respeito às lacunas a que o Tribunal de Contas faz alusão relativamente à informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento acerca dos pagamentos efectuados em 2002 por conta da actividade 1.98 – "Despesas de anos anteriores", cabe referir que a mesma informação foi disponibilizada em momentos diferentes do ano em curso, com carácter provisório, uma vez que estão em curso as operações visando o encerramento da Conta Geral do Estado para 2002.

Relativamente à nota em rodapé referente à classificação, numa subalínea de classificação económica, do pagamento de dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para 2003, convirá referir que estas não se distinguem do "pagamento dos restantes encargos transitados de anos anteriores", uma vez que o Orçamento do Estado para 2003 não contempla este último tipo de pagamentos. Conforme o teor da Circular Série A n.º 1 297, de 4 de Novembro de 2002, desta Direcção-Geral, "*não podem ser inscritas dotações orçamentais em 2003 que se destinem a pagamentos de compromissos assumidos em anos anteriores, sendo que estes deverão ser totalmente liquidados e pagos até ao final do presente ano económico*" e apenas era previsto, na elaboração dos projectos de orçamento para 2003, a inscrição dos

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

encargos respeitantes a anos anteriores não pudessem ser satisfeitos nos prazos regulamentares do exercício de 2002.

- **Ponto 3.2 – "Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)"**

Relativamente à questão de o regime de contas de ordem constituir um instrumento da maior utilidade para a aferição da utilização prioritária das receitas próprias por parte dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, cabe a esta Direcção-Geral referir que é intenção, no decurso da execução orçamental para 2003, e no âmbito do pleno funcionamento do regime de tesouraria, definir, em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), a informação a ser prestada à DGO relativamente às contas dos serviços e fundos autónomos sediadas na DGT.

Pretende-se, por esta via, a maximização da gestão da tesouraria do Estado, na vertente do controlo da cobrança de receitas próprias pelos organismos autónomos e da utilização prioritária destas na cobertura das respectivas despesas.

- **Ponto 3.4 – "Despesas constantes da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social"**

Relativamente à questão da exclusão de receitas correntes e despesas correntes do Fundo de Regularização da Dívida Pública para efeitos de apuramento da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social, o entendimento desta Direcção-Geral é o de que todas as receitas e despesas deste organismo se relacionam, directa ou indirectamente, no ano em curso ou em exercícios orçamentais subsequentes, com a amortização da dívida pública ou aplicações no reequilíbrio financeiro das empresas do sector público com viabilidade financeira comprovada.

No que toca particularmente à compatibilização de transferências entre subsectores e entre serviços e fundos autónomos, cabe referir que, da necessidade de apresentação de um mapa da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social, houve que proceder à consolidação dessas transferências, e utilizar o critério de tomar como referência o valor constante da execução orçamental do organismo/subsector dador, em detrimento do valor inscrito em receita do organismo/subsector recebedor.

As divergências nos valores das despesas e correspondentes receitas referentes às transferências entre subsectores relacionam-se fundamentalmente com o facto de, no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos não estar incluída a conta de gerência da Assembleia da República (por motivos alheios à DGO) e de no subsector Estado constarem as transferências para aquele organismo autónomo. Assim, os acertos à conta consolidada da

Administração Central e da Segurança Social visaram minimizar o efeito decorrente dessas diferenças (designadamente o empolamento da receita ou despesa) e a que os valores de receita e despesa consolidadas reflictam, face à inconsistência dos valores de execução orçamental disponíveis, o maior rigor possível.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 28 de Maio de 2003.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º.
1149-004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00
21 884 63 07
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano

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

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Vossa Referência: Nossa Referência: **0413** Data: **03-05-16**

Assunto: **Análise Global da Execução do PIDDAC, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001**

Em resposta ao solicitado no ofício nº. 4206, de 30/04/03, dessa Direcção-Geral, a análise do capítulo relativo aos Investimentos do Plano, suscita os seguintes comentários:

a) Afigura-se existir um lapso nos Quadros IV.3 - Execução Global do PIDDAC, na linha do Financiamento Comunitário, coluna "Taxa de Execução". Na verdade, onde se lê 42,1 deverá estar 61,0 e, concomitantemente, no Quadro IV.4 - Variação da Taxa de Execução_Financeira, linha do "Financiamento Comunitário", coluna "2001", onde se lê 42,1 deverá estar 61,0 e na coluna "Variação 2001/2000", onde se lê –10,7 deverá estar 8,2.

b) Face aos dados disponíveis neste Departamento, no Quadro IV.6 - Alterações ao orçamento inicial da despesa – Capº. 50 e no que concerne ao MEC, o orçamento final não deverá incluir 17.100.000 contos, dado que este valor resulta de uma alteração orçamental efectivamente realizada ao abrigo do nº. 13 do artº. 5º. da Lei nº. 30-C/2000, de 29 de Dezembro, mas que não implica acréscimo de despesa, por se realizar entre programas, o que aliás transparece no orçamento final apresentado no Quadro IV.8 - Taxas de Execução por Agrupamentos Económicos – Capº. 50º.

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

c) No que diz respeito às Recomendações, este Departamento irá acolher todas as que estejam na esfera das suas competências, dependendo as restantes da adopção de medidas de política que excedem o nível de intervenção do DPP.

d) Ainda relativamente às Conclusões e Recomendações refere-se, nomeadamente o seguinte:

Ponto 4. – A correspondência entre os conteúdos dos projectos PIDDAC e dos projectos QCA não é total, dado que nem toda a despesa é elegível no quadro dos regulamentos de acesso aos fundos estruturais. Todavia, está assegurada a correspondência entre os projectos QCA e os projectos PIDDAC associados.

Quanto à compatibilização do PIDDAC com as Grandes Opções Estratégicas, refere-se que estas apresentam grandes linhas de actuação política a que correspondem os conceitos de sectores ou agrupamento de sectores, pelo que a apresentação do investimento previsto nos quadros globais iniciais ao Mapa XI não poderá evidenciar aquela compatibilização.

Ponto 5. – A referência à *"ausência de instrumentos que estimem e reflictam o esforço financeiro global de investimento decorrente das GOP"* exige a definição de quadros normativos e de metodologias globais que não dependem do DPP mas dos órgãos legislativos.

Ponto 6. – O OE rege-se pela regra da anualidade não incluindo, efectivamente, projectos já finalizados ou a lançar em anos futuros, aliás de acordo com a Lei nº 6/91.

Ponto 8. – A execução global do PIDDAC 2001, reflectida na respectiva taxa de execução é da exclusiva responsabilidade dos organismos executores, limitando-se o DPP apenas ao respectivo acompanhamento, conforme determina a sua Lei Orgânica. Por outro lado, a taxa de execução por si só, poderá não ser suficiente para aferir da consistência entre as GOP e o OE.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral,

Alda de Caetano Carvalho

DGTC 19'05'03 12486

Ministério das Finanças

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
14ª. DELEGAÇÃO - (PIDDAC)

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. du Bocage, nº. 61
1069-045 LISBOA

1483

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA - III - 1	4205 /+ 2003.04.30	1609-A2 / 17 / B - 21	19-05-2003

ASSUNTO: **Parecer do Tribunal de Contas (T.C.) sobre a Conta Geral do Estado de 2001.**

1. Relativamente às questões levantadas pelo T.C., relacionadas com as atribuições desta Delegação, cabe informar o seguinte:

1.1. Quanto à questão colocada no ponto 7. das conclusões e recomendações, cabe esclarecer, que o sistema informático não permitia, no ano em questão, a contabilização dos fundos comunitários por fontes de financiamento e regiões. Perante esta limitação, as fontes de financiamento comunitário eram identificadas, no capº. 50º., através de uma rubrica orçamental, com alínea.

1.2. Quanto aos nºs. 9 e 10, a questão colocada pelo T.C. resulta da possibilidade que a lei confere aos serviços de transferirem para o ano seguinte os saldos da gerência - anterior (lei do O .E. e D.L. de Execução Orçamental).

Os serviços levantam do O.E. no final do ano, as verbas que no ano seguinte entregarão nos Cofres do Estado, mediante guia de reposição não abatida, para abertura de crédito especial, por forma a não pôr em causa o financiamento dos projectos a que se destinam

Com os melhores cumprimentos.

A DIRECTORA,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

LP/MA.

DGTC 21 05 03 12835

Direcção-Geral
do Comércio
e da Concorrência
Ministério da Economia

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage,61

1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Of. n.º 2466	07-03-2003	OF/753/2003/DSC2/Cont	13-03-2003

Assunto: Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

Na sequência do solicitado por V. Ex.ª no ofício supra referenciado, relativo ao assunto em epígrafe, informo não ter esta Direcção-Geral nada a observar no que respeita ao ponto 4.2.4.1, do Processo n.º 01/02- Div, referente a este Serviço.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral,

(Celeste Fonseca)

- Recebi
- À equipa p/ os devidos efeitos
original p/ processo
- Ficheiros p/ arquivo
19/03/03

DA III 1
RECEBIDO EM
19/3/03

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº 72
Data 18/03/03
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador
Remeta-se ao DA III 1
Data 19/3/03
O Auditor-Coordenador

DGTC 17 03 03 07341

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
Registo nº 75
Data 20/03/03
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador

DA III.1
RECEBIDO EM
20/3/03

Remeta-se ao DA III.1
Data 20/3/03
O Auditor-Coordenador

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avª. Barbosa du Bocage, nº. 61

1069-045 LISBOA

Recebi
- Arquive-se fundamentos
- Juntem-se antecedentes no capítulo da análise às respostas em contraditório
- original + 1 fotocópia
- depois + 1 fotocópia

Vossa Referência:	Nossa Referência:	Data:
		18.MAR 2003 * 0182 20/03/03

Assunto: **Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários**

Em resposta ao ofício n.º 2468, referência Proc. N.º 01/02-DIV-DA III.1, do passado dia 7 de Março, relativo ao desenvolvimento e gestão das Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários, submeto à consideração de V. Ex.ª, nos termos dos artigos 13º e 18º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as seguintes considerações:

Recomendações:

1. Relativamente à primeira das recomendações formuladas, no sentido de que deveriam ser tomadas as medidas tidas como necessárias para levar os serviços e organismos a efectuarem com oportunidade a actualização da informação da execução do PIDDAC, refere-se que, com vista a reduzir ou eliminar este aspecto, foi incluído no Despacho de Gestão do PIDDAC para 2003 uma norma que, precisamente, contempla este objectivo (Parágrafo 7 do preâmbulo do Despacho de Gestão, alínea j) do ponto 1 do Cap. III e ponto 1 do Cap. IV).

2. Quanto à segunda e terceira recomendações, deve referir-se que o DPP tem informado a tutela da necessidade de uma mais adequada articulação com a DGO em matéria de

PIDDAC, quer no que diz respeito à importação/exportação de dados, quer quanto a uma coordenação global dos sistemas de informação.

Ponto 4:

3. Na parte final do primeiro parágrafo do ponto 4.1, quando se refere o "exíguo quadro legislativo", dever-se-ia fazer uma referência ao Despacho de Gestão do PIDDAC. Na ausência do referido quadro legislativo, o Despacho de Gestão do PIDDAC tem assumido um papel regulador importante em matéria de alterações ao Mapa XV.

4. Uma vez que o PIDDAC não considera apenas o financiamento com origem no Capítulo 50 do OE, a parte final do último parágrafo do ponto 4.1 deveria ser ajustada no sentido de referir que a "DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo no que concerne ao Capítulo 50 do OE".

5. No penúltimo parágrafo do ponto 4.2 deverá ter-se presente que cada ministério acede apenas à programação por que é responsável.

6. A redacção do último parágrafo do ponto 4.2, no sentido de a tornar mais clara, poderia ser: "Semanalmente, ou sempre que necessário, o DPP acede ao Sistema (COR e RAFE) da DGO residente no Instituto de Informática a fim de importar elementos da execução (levantamentos/requisição de fundos, congelamentos, cativações) no âmbito do Capítulo 50 do OE, por ministério, entidade, programa e rubrica de classificação económica."

7. Relativamente à arquitectura aplicacional referida no ponto 4.2.1.1., a funcionalidade relativa ao funcionamento carece de um ajustamento, que poderá ser o seguinte:

"Tratamento – esta opção *permite o desenvolvimento dos trabalhos de preparação do PIDDAC*. Com efeito, é através dela que os utilizadores irão introduzir os valores por programas, rubrica de classificação económica, projectos e sub-projectos em curso e, caso necessário, proceder à actualização de elementos de caracterização dos mesmos. É aqui

também que irão ser criados novos programas, projectos e sub-projectos, e eliminados os que não irão ter expressão no ano do orçamento.
Paralelamente nesta opção é possível a simples consulta de programas, projectos e sub-projectos e a validação dos dados introduzidos, esta extremamente importante para a consolidação de todo o trabalho de preparação do PIDDAC.

8. Na funcionalidade "Preparar" relativa aos sub-módulos poderá substituir-se a expressão " ... os utilizadores externos não visualizam esta opção." por *"... os utilizadores externos não têm acesso a esta opção."*

9. Ainda no que diz respeito aos sub-módulos, propõe-se a seguinte redacção para a funcionalidade "Tratar" a fim do respectivo texto reproduzir a realidade com mais clareza:

"Tratar – esta é a opção que *permite proceder/registar todas as alterações à programação inicial do PIDDAC*. É através dela que são registadas no sistema as alterações à caracterização e aos valores (reforços, reduções, congelamentos) de programas, projectos, sub-projectos e rubricas de classificação económica, decorrentes da gestão orçamental durante o exercício económico."

10. Também a funcionalidade "Tratar" relativa ao módulo da execução carece de uma redacção mais adequada que poderá ser a seguinte:

"Tratar – é esta opção que permite aos utilizadores *o registo dos valores de despesa efectiva* em termos de programas, projectos e sub-projectos, bem como ao nível de rubricas de classificação económica. Permite ainda a realização de validações para verificação da coerência dos dados introduzidos.
É também através desta opção que o DPP, e só ele, procede á actualização, regra geral semanalmente, de uma base de dados relativa aos levantamentos/requisições de fundos junto da DGO, por ministério, entidade, programa e rubrica de classificação económica, informação a que os utilizadores do SIPIDDAC podem ter acesso neste módulo, na opção "OUTPUTS""

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

Ponto 5.2 Acesso ao PIDDAC

11. Relativamente ao segundo parágrafo do ponto 5.2 das Recomendações, informa-se que o DPP continuará a procurar dar resposta ao pedido de acesso ao SIPIDDAC formulado por esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos.

A DIRECTORA GERAL

(Alda de Caetano Carvalho)

DGTC 19 03'03 07625

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Instituto de Informática
CONSELHO DE DIRECÇÃO

20/03/03 00437

DA III 1
RECEBIDO EM
3/4/2003

Exmº. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Avª da República Nº. 65
1050 – 189 LISBOA

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº 88
Data 03/04/03
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador

Recebi
- Desenvolvimento e análise no âmbito do processo de contra-ditório
- original p/ processo.
- cópia p/ arquivo.
3/4/03

C/C
Director-Geral do Orçamento

Remeta-se ao DA III.1
Data 3/4/03
O Auditor-Coordenador

S/ referência	S/ comunicação de	N/ nº	Data
	Proc. Nº 01/02 - Div- DA – III. 1	NºN/ refª	03-03-18

Procº

Assunto: "Desenvolvimento e Gestão do acesso a Bases de Dados da DGT,DGO,DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais"

Gozando do direito que nos é conferido pelo artº13º da Lei nº98/97 de 26 de Agosto, o Relato do Tribunal de Contas sobre o "Desenvolvimento e Gestão do acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos estruturais", Proc. Nº ½ Div-DA III.1, suscita-nos os seguintes comentários:

1.1 Conclusões o)

"....Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo, por exemplo, os projectos considerados actividades e não sendo considerada a possibilidade de despesas plurianuais. "

O SIC utiliza uma gestão do PIDDAC uma filisofia semelhante à do Orçamento de funcionamento. Tal foi necessário para possibillitar uma implementação normalizada daquela aplicação.

Existem, no entanto, no SIC funcionalidades adaptadas ao controlo de programas e projectos que não estão a ser usados pelos organismos.

Concordamos que o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo para tal necessário introduzir alterações ao actual modelo de dados e de funções do SIC no sentido de responder às especificidades ainda não contempladas. Como acontece para todos os sistemas da área orçamental a responsabilidade de definição de requisitos é da DGO, pelo que o Instituto de Informática tentará em conjunto com aquela Direcção Geral equacionar as alterações necessárias.

Avenida Leite de Vasconcelos, 2 Alfragide – 2724-502 AMADORA - PORTUGAL (351) 214723300 FAX: (351) 214723105

1.2 Recomendações ao Ministério de Estado e das Finanças

" ... Deverão ser estabelecidas as condições adequadas para que a DGO efectue a importação da informação proveniente do SIPIDDAC, de forma automática, no SICPIDDAC/SCC...."

O Instituto de Informática está disponível para colaborar na definição de um interface para comunicação entre as duas aplicações.

Sem outro assunto, apresento os nossos melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Direcção

(JOÃO CATARINO TAVARES)

✉ Avenida Leite de Vasconcelos, 2 Alfragide – 2724-502 AMADORA - PORTUGAL ☎ (351) 214723300 FAX: (351) 214723105

2001 04 03 08815

07.ABR.03 09066

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
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Rua da Alfândega, 5 - 1º
		DTCE/DCT/NCC	1100-016 Lisboa

Assunto: Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários.

Conforme solicitado no vosso ofício nº 2462, de 03.03.07, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

DA III 1
RECEBIDO EM
5 / 4 / 03

Recebi
- Se quiser f/ levar em consideração na análise do contraditório.
- original f/ processo
- cópia f/ arquivo
9/04/03

Remeta-se ao DA III.1
Data 9 / 4 / 03
O Auditor-Coordenador

DGTC 08 04'03 09384

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo 94
Data 9 / 4 / 03
Assinatura
Visto/Auditor Coordenador

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

SEGURANÇA SOCIAL

001838 30.ABR03

Exmo. Senhor
Conselheiro–Relator do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Lisboa
Proc. N.º 30/02-AUDIT DA III.1	09/04/03.3602		

Assunto : Auditoria a Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social

Em resposta à comunicação de V. Exa. junta-se a informação que se considera de prestar sobre o assunto acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Conselho Directivo

José Perdigão
Vogal

Instituto de Solidariedade e Segurança Social
Conselho Directivo
Rua Rosa Araújo, n.º 43 -1250-194 Lisboa Telef: 21 310 20 00 -Fax:: 21 310 20 92

DGTC 30 04 03 10973

SEGURANÇA SOCIAL

Exmo Senhor
Conselheiro Relator
do Tribunal de Contas

Proc. n.º 30/02- Auditoria DA III.1

O Instituto de Solidariedade e Segurança Social, nos termos e para os efeitos do disposto nos art.ºs 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e n.º 4 do art.º 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do n.º 1 do art.º 82º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, após a análise do relato de auditoria efectuada às Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social – Proc. N.º 30/02 – Audit DA III.1, **vem pelo presente pronunciar-se sobre aquele Relato, em especial quanto às conclusões e recomendações no mesmo inclusas, o que faz nos seguintes termos:**

1. No que concerne às conclusões apresentadas no Relato referenciado, designadamente as constantes do ponto 1.1.1, que respeitam ao financiamento via PIDDAC, verifica-se, a par de uma elevada taxa de execução daquele instrumento financeiro no Distrito de Évora nos anos 2000 e 2001, a não observância de algumas das regras constantes da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 328/96, de 2 de Agosto, e do RJEOP, no âmbito das empreitadas promovidas pelas IPSS, nos processos objecto da amostra.

2. Assim, este Instituto, face aos elementos disponíveis no citado Relatório, reconhece a generalidade das irregularidades ali referidas.

Instituto de Solidariedade e Segurança Social
Conselho Directivo
Rua Rosa Araújo, n.º 43 -1250-194 Lisboa Telef: 21 310 20 00 -Fax:: 21 310 20 92

Cabe, todavia, destacar a insuficiência de recursos humanos então existente no CDSSS de Évora, vocacionados para o acompanhamento e execução de processos PIDDAC, conforme, aliás, é referido no número 6 do ponto 4.1.1 do Relato de Auditoria, facto este que terá contribuído para que se tenham verificado as deficiências apuradas.

3. Importa, contudo, referir que as recomendações formuladas no Relato de Auditoria, na parte respeitante ao financiamento do PIDDAC, se inserem nas preocupações dominantes do Conselho Directivo do Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

Neste sentido, atendendo à capital importância de garantir uma correcta aplicação das verbas PIDDAC – Acção e Integração Social - , foi aprovado, através da Deliberação n.º 112/2002, de 3 de Abril, um conjunto estruturado de regras que determinam os procedimentos e circuitos a seguir neste processo.

Pretendeu-se com esta deliberação dar integral cumprimento aos normativos que regulamentam a atribuição de comparticipações do PIDDAC na realização de obras de equipamentos sociais das IPSS e, consequentemente, assegurar o necessário apoio e acompanhamento às Instituições e a correcta aplicação do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Salienta-se ainda a decisão deste Instituto em criar Estruturas vocacionadas para o controlo daquelas matérias.

Pela sua importância não poderá, igualmente, deixar de se referir que foi criado, por decisão da tutela, um Grupo de Trabalho com a missão de elaborar uma metodologia de reformulação global do processo PIDDAC do MSST e a definição de parâmetros de um sistema de informação que reflicta um modelo integrado de gestão do PIDDAC. Foi já apresentado à tutela um relatório intercalar, o qual destaca, em particular, a importância da formação dos agentes envolvidos no processo .

SEGURANÇA SOCIAL

Reafirma-se assim que este Instituto continuará a agir no sentido de assegurar a correcta aplicação das normas legais que regulamentam a atribuição das comparticipações financeiras na realização de obras em equipamentos das IPSS.

P/ O CONSELHO DIRECTIVO

José Perdigão
Vogal

Instituto de Solidariedade e Segurança Social
Conselho Directivo
Rua Rosa Araújo, n.º 43 -1250-194 Lisboa Telef: 21 310 20 00 -Fax:: 21 310 20 92

SEGURANÇA SOCIAL

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 30/02 – Audit. DA III.1	3601 de 9/04/2003	007497	30 ABR 2003

ASSUNTO: **Auditoria a Despesas Especificas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social**

Em referência ao oficio nº 3601, de 09-04-2003, Proc nº 30/02 – Audit. DA III.1 e relativamente às conclusões e recomendações formuladas na mencionada auditoria importa referir o seguinte:

Apesar de o IGFSS não ser a entidade a quem incumbe a aprovação, o acompanhamento e o controlo da execução dos projectos desenvolvidos em parceria com as IPSS's / promotores dos projectos no âmbito das empreitadas comparticipadas pelo PIDDAC, este Instituto irá emitir orientações, em colaboração com o ISSS, de modo a constituírem um quadro de referência no tocante ao financiamento dos projectos.

Quanto à recomendação de que " devem ser produzidas orientações no sentido de serem escritas no plano de contas das IPSS as formas de repartição dos custos indirectos das valências e da sua adequada contabilização" (alínea f) de 1.2.3 a fl. 16) esclarece-se que o PCIPSS, promovido por um grupo de trabalho liderado pelo IGFSS e aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/89, de 3 de Março, é um plano sectorial ao POC, e, nessa medida, reflecte os princípios, a estrutura e os conceitos do referido plano de contas aprovado pelo Decreto-Lei nº 47/77, de 7 de Fevereiro.

Relativamente à necessidade de orientações quanto à forma de repartição dos custos indirectos por centros de funções/responsabilidade, por questões que se prendem com a multiplicidade das respostas sociais, complexidade e sobretudo com as condições especificas com que se desenvolvem as actividades, foi entendido que seria contraproducente emitir normas rígidas sobre as bases/chaves de imputação de custos e proveitos indirectos, para além das que constam no Manual Explicado do PCIPSS.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 – 002 LISBOA Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

Contudo, afigura-se pertinente que constem nas notas anexas ao Balanço e à Demonstração de Resultados os critérios de repartição dos custos indirectos pelas valências/actividades e respectiva fundamentação.

Ainda relativamente ao relatório mencionado e no que se refere ao ponto 4.4.5.1.3.1 – "Concessão de subsídios através do FSS – Trabalhos a mais", informa-se o seguinte:

Através do despacho nº 6/SUB/FSS/MTS/2002, de 2002-01-10, de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade, foi concedido um subsídio ao Centro Social Paroquial de Nossa Senhora de Fátima, referente a obras no Centro Comunitário Frei Aleixo.
O referido despacho foi recebido no Fundo de Socorro Social acompanhado dos seguintes documentos:

- Ofício do Centro Social Paroquial de Nossa Senhora de Fátima dirigido a Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade, solicitando a concessão do subsídio.
- Ofício do Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade dirigido ao Centro Distrital de Évora, pedindo parecer.
- Ofício do Centro Distrital de Évora para o Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade com parecer favorável relativamente ao enquadramento do subsídio no regulamento do FSS.

O Fundo de Socorro Social procedeu, conforme normas internas, ao registo e processamento do despacho e correspondente subsídio, ficando a aguardar o pedido de financiamento do Centro Distrital de Évora.

Ainda em Janeiro de 2002 o Fundo Socorro Social enviou ofícios para o Centro Distrital de Évora e para a entidade beneficiária do subsídio, informando que este se encontra a pagamento, em função das necessidades efectivas a reportar pelo Centro Distrital.

Em 2002-04-09 o Fundo Socorro Social, na sequência da recepção de fax do Centro Distrital de Évora, procedeu ao pagamento da totalidade do subsídio atribuído.

Através de contacto telefónico com o Centro Distrital de Évora, este Instituto teve conhecimento de que este Centro Distrital está a preparar resposta ao Tribunal de Contas, na sequência do ponto 10

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 – 002 LISBOA Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

DGTC 30 04 03 11007

do relato da auditoria desse Tribunal, pelo que o Centro Distrital dará certamente resposta aos aspectos específicos que lhe dizem respeito.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo

(Manuel Teixeira)

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 – 002 LISBOA Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
D.A. III
Registo nº 122
Data 6 5 03
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador

SEGURANÇA SOCIAL

29.ABR2003 024454

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
Do Tribunal de Contas
Dr. Abílio A. Pereira de Matos
Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

C/C Sua Excelência o Ministro
da Segurança Social e do Trabalho
e Exmo. Sr. Presidente
do Conselho Directivo do ISSS

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Évora
Pr. N.º 30/02 – Audit Da III.1	**2003.04.09**	**NAT**	**2003.04.29**

ASSUNTO: Auditoria a Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social.

Na sequência do envio a este Centro Distrital do ofício n.º 3603, datado de 09 de Abril de 2003, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e do Relato da Auditoria mencionada em epígrafe, vimos pelo presente remeter as alegações referentes ao salientado naquele relato, em especial no que concerne às conclusões e às recomendações formuladas.

Com os melhores cumprimentos, pessoais.

O Director do CDSSS Évora

Luís A. Alves Morais

Instituto de Solidariedade e Segurança Social
Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora
Rua Chafariz D'El Rei, 22 – Apartado 23 – 7002-551 ÉVORA - Telef.: (266) 76 03 00 - Fax: (266) 70 07 67
SSREvora@seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

Venerando
Conselheiro Relator
do Tribunal de Contas

Proc. n.º 30/02- Auditoria
Da III.1

O **CENTRO DISTRITAL DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DE ÉVORA**, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e no n.º 4 do artigo 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do n.º 1 do artigo 82º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, vem pelo presente pronunciar-se sobre o relato da auditoria efectuada às Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social, em especial, quanto às conclusões e recomendações no mesmo inclusas, o que faz nos termos seguintes:

I. Quanto às Conclusões

1. Este Centro Distrital não pode deixar de concordar com a justeza das conclusões formuladas no que diz respeito ao financiamento via PIDDAC-Programa "Acção e Integração Social" resultantes, mormente, da escassez de recursos humanos qualificados afectos à análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes aos apoios financeiros concedidos às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora
Rua Chafariz D'El Rei, 22 – Apartado 23 – 7002-551 ÉVORA - Telef.: (266) 76 03 00 - Fax: (266) 70 07 67
SSRÉvora@seg-social.pt

2. Não obstante a inexistência da análise da adequabilidade dos estabelecimentos de acordo com a caracterização prévia das necessidades da comunidade, em ligação com os órgãos autárquicos, foi preocupação do ex-Serviço Sub-Regional de Évora do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) do Alentejo e do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora, na análise das candidaturas apresentadas ao PIDDAC relativamente aos anos de 2000 e de 2001, as baixas taxas de cobertura de respostas sociais existentes no distrito de Évora bem como a precariedade que caracterizava muitas das instalações de estabelecimentos que se encontravam já em funcionamento.

O então Serviço Sub-Regional de Évora deu cumprimento às orientações que constituíam a "*estratégia de investimentos para o ano 2000*", constantes do documento emanado da ex-Direcção-Geral da Acção Social (DGAS) em 30 de Julho de 1999, relativo à preparação do PIDDAC/2000- Acção e Integração Social, orientações de entre as quais ora se destacam as seguintes:

- "*dar prioridade aos Serviços e Equipamentos dirigidos à população deficiente, designadamente, tendo em atenção o alargamento das redes de Lares de Apoio e Residenciais para a população mais dependente e de Centros de Actividades Ocupacionais;*
- *privilegiar, também, na área da 1ª infância, o lançamento de Creches, especialmente nas zonas urbanas;*
- *privilegiar, também, na área dos idosos a criação de respostas inovadoras de acolhimento a idosos, com carácter temporário, que respondam de forma dirigida e adaptada às necessidades específicas das populações;*
- *privilegiar o aumento das respostas sociais das áreas de intervenção dos "serviços e equipamentos integrados" e dos "serviços e equipamentos articulados" resultantes do Despacho Conjunto do MTS e o MS n.º 407/98, de 18 de Junho*".

Ainda da caracterização da proposta de PIDDAC para 2001 veiculada por aquela ex- Direcção-Geral, através de fax datado de 10 de Agosto de 2000 e

dirigido ao então Presidente do Conselho Directivo do CRSS do Alentejo, constavam 3 novos programas (*Creches 2000, Melhoria de Qualidade e Novas Respostas*) e as dotações para o PIDDAC 2001- Acção e Integração Social (CRSS do Alentejo), aos quais o então Serviço Sub-Regional de Évora atendeu na apresentação do seu programa/projecto (alínea b) do ponto 1.1.1).

3. O acompanhamento e o apoio prestado às IPSS por parte destes serviços não correspondeu, na íntegra, às necessidades daquelas instituições. Tal deveu-se, porém, às conhecidas e constatadas graves carências de recursos humanos ao nível dos quadros técnicos especializados.
Um melhor acompanhamento às IPSS teria sido seguramente prestado e os processos teriam sido instruídos de outra forma e sem as deficiências apontadas, caso a afectação de recursos humanos tivesse sido diferente (alínea f) do ponto 1.1.1).

4. Constata-se que o financiamento mencionado na alínea j) do ponto 1.1.1 para a aquisição de um imóvel foi concedido não à *Associação de Reabilitação, Apoio e Solidariedade Social – ARASS*, mas sim à *Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral- Delegação de Évora- APPC*.

II. Quanto às Recomendações

1. Desde o mês de Fevereiro de 2002 encontram-se a ser implementados novos procedimentos relativamente às despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social. Atendendo a que as recomendações agora formuladas encerram os melhores e mais correctos procedimentos, serão os mesmos conjugados com aqueles que se encontram estabelecidos.
As várias irregularidades constatadas no funcionamento dos serviços em termos organizativos e de cumprimento das disposições legais e regulamentares em vigor ficaram-se a dever, na sua maioria, a sérias

dificuldades ao nível do quadro de pessoal existente no ex- Serviço Sub-Regional de Évora e, em alguns domínios, por interpretações das normas legais diversas das vertidas no relatório em análise.

2. Não obstante as incertezas existentes actualmente quanto à orgânica dos serviços da Segurança Social e ao delinear dos consequentes procedimentos em matéria de obras promovidas pelas IPSS e financiadas através do PIDDAC, a equipa multidisciplinar de apoio à execução do PIDDAC, coordenada pelo Director do Núcleo de Apoio Técnico deste Centro Distrital, tem desenvolvido os propósitos que lançou aquando da sua constituição em Fevereiro de 2002.
Assim, quanto às recomendações emanadas, cumpre-nos informar que:

a) Os Guiões Técnicos elaboradas pela ex-DGAS encontram-se a ser objecto de reformulação, consagrando-se novos requisitos para a elaboração e aprovação dos projectos dos equipamentos sociais das IPSS.
Consideramos que a lacuna encontrada quanto à caracterização das necessidades do distrito em matéria de equipamentos sociais poderá agora ser ultrapassada com a implementação da rede social em todo o distrito de Évora.
A rede social tem o seu enquadramento na Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, que a define como fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Estas entidades deverão concentrar os seus esforços com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e à promoção do desenvolvimento social.
A rede social tem uma metodologia de planeamento, cujos instrumentos fundamentais são o diagnóstico social e o plano de desenvolvimento social.
De referir que, no distrito de Évora, a rede social já está criada em 11 dos 14 concelhos e todos os projectos de implementação de equipamentos sociais, assim como outros projectos promovidos pela segurança social têm

sido submetidos a parecer da rede social dos respectivos concelhos (al. a) do ponto 1.2.1).

b) Procede-se já à entrega à entidade promotora do empreendimento de uma ficha de candidatura do projecto na qual a instituição é caracterizada bem como o respectivo projecto, prestando-se colaboração às instituições no sentido de promover a informação e elucidação dos respectivos representantes legais e técnicos acerca das disposições legais e regulamentares em vigor (al. b) do ponto 1.2.1).

c) São elaborados pareceres técnicos, nomeadamente relativamente à análise da obediência às normas técnicas em vigor, e consequente aprovação dos projectos preliminares e de execução. A tramitação dos processos é agora acompanhada pela equipa multidisciplinar que desenvolve o seu trabalho em estreita colaboração com os Técnicos da Unidade de Protecção Social de Cidadania, procedendo à realização de visitas conjuntas às instituições e de reuniões com os respectivos representantes legais.
De relevar, mais uma vez, que muitas das fragilidades detectadas na instrução dos processos de obras promovidas pelas IPSS e financiadas através do PIDDAC, resultavam do facto de este Centro Distrital não ter no seu quadro qualquer funcionário com formação superior na área da engenharia civil, não obstante os esforços envidados junto do Conselho Directivo do ISSS por forma a ser autorizado o procedimento para a contratação de técnico, em regime de avença.
Tal problema foi colmatado com a colocação, desde 28 de Outubro de 2002, no Núcleo de Apoio Técnico deste Centro Distrital, de Técnico Superior de 2ª Classe, licenciado em engenharia civil, proveniente dos Serviços Regionais do Alentejo (al. c) do ponto 1.2.1).

d) O aprofundamento do conhecimento sobre a real capacidade financeira das IPSS traduz-se agora numa prioridade da actuação deste Centro Distrital (al. d) do ponto 1.2.1).

e) Contempla-se já nos Protocolos de Comparticipação Financeira a responsabilização das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabe no custo total do empreendimento bem como as condições de atribuição do financiamento (als. g) e i) do ponto 1.2.1).
Os pagamentos relativos à comparticipação financeira do PIDDAC são igualmente calculados sobre os valores das facturas líquidos de IVA (al. h) do ponto 1.2.1).

f) Este Centro Distrital envidará ainda todos os esforços na prévia análise da situação financeira das IPSS e no efectivo acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas comparticipadas pelo PIDDAC, existindo já contas correntes relativamente a alguns dos equipamentos com obras em curso, (al. k) do ponto 1.2.1).

3. Quanto às recomendações formuladas relativamente aos Acordos de Cooperação, este Centro Distrital propõe-se assegurar, de uma forma cada vez mais eficaz e permanente, o acompanhamento, avaliação e fiscalização da actividade das instituições particulares de solidariedade social.
Procedeu-se recentemente, por orientações superiores e de acordo com o estipulado no n.º 3 da Norma XXXII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, à criação de uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Protocolo e Acordos de Cooperação, constituída por elementos do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social, representantes, a nível distrital, da União das IPSS, da União das Misericórdias Portuguesas e da União das Mutualidades Portuguesas, com objectivo de "... *possibilitar a atempada e eficaz intervenção na resolução dos problemas que, a nível de cada distrito,*

forem suscitados no âmbito da interpretação e aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação".

De acordo com o disposto na al. m) do n.º 2 do artigo 25º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro (que aprovou os Estatutos do ISSS), colaborará "*na acção inspectiva e fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações (...) das instituições particulares de solidariedade social*" e diligenciará "*junto do responsável pela fiscalização do distrito pela realização de acções fiscalizadoras que se enquadrem nas orientações previamente definidas pelo conselho directivo ou pelo administrador-delegado regional*", exercendo a acção tutelar definida na lei (v. também als. ac), ad), ae), af) e ag) do artigo 55º
da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, que regula a estrutura orgânica do ISSS).

A estreita colaboração com o Departamento de Fiscalização dos Serviços Regionais será incentivada, uma vez que é a este Departamento que compete, em primeira linha, a acção inspectiva e fiscalizadora (al. f) do n.º 2 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro e al. e) do artigo 45º da Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio) (al. c) do ponto 1.2.3).

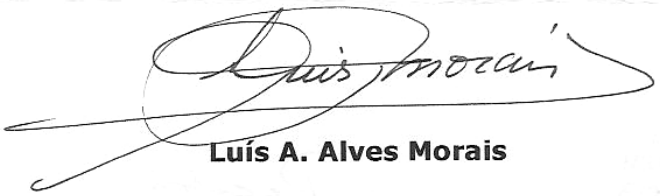
Face ao exposto e tendo em consideração as conclusões e recomendações emanadas, o Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora continuará a envidar todos os esforços para que seja dado integral cumprimento às disposições legais e regulamentares em vigor relativas às empreitadas de obras públicas e às comparticipações financeiras, nomeadamente através de programas incluídos no PIDDAC e outros programas de segurança social.

Este Centro Distrital propõe-se igualmente acompanhar as instituições particulares de solidariedade social de forma permanente, disponibilizando o

apoio técnico necessário e avaliando o contributo das mesmas na efectivação dos direitos sociais.

Évora, 28 de Abril de 2003

O Director do CDSSS de Évora



Luís A. Alves Morais

S. R.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO

Gabinete do Ministro

FAX

Data: 2003-04-30
Nº de pág. incluindo esta folha introdutória: 3

DE:	PARA:
Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho	Exmo. Senhor Director Geral Conselheiro José Tavares
Fax: 21 842 41 15 Telf: 21 844 17 00	Fax: 21 794 0567

ASSUNTO:

COMENTÁRIOS | Urgente | X Para sua revisão | Responder com urgência | Favor comentar

Na impossibilidade, depois de várias tentativas, do envio do presente ofício pelo endereço do correio electrónico, solicita-me a Senhora Chefe do Gabinete de enviar o mesmo por fax.

Ao DAVII
2003-05-02

O Secretariado

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº
Data 2 05 03
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador

Remeta-se ao DAIII.1, solicitando à equipa de auditoria que até 26 do corrente mês, me apresente projecto de relatório e sintese no parecer.
Data 3 / 5 / 03
O Auditor-Coordenador

Recebi
- Na equipa de auditoria p/ levar em consideração na elaboração do contraditório.
- Tem em atenção o despacho do Sr. Auditor-Coordenador
- original p/ processo
- cópia p/ arquivo
5/05/02

DA III 1
RECEBIDO EM
5 / 5 / 03

Praça de Londres, 2 – 16º
1049-056 LISBOA

30.Apr. 2003 21:33 GAB.MIN.SEG.SOC.TRAB. 218424115 No.2158 P. 1/3
+351218424115

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO

Gabinete do Ministro

Exmo Senhor
Conselheiro Relator
do Tribunal de Contas

Ao DA VII para apresentação ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro da área
2003.05.02

Sendo assim, ao DA III para apresentação ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro da respectiva área.
02.05.03 SDG

ASSUNTO: Auditoria a Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social.

Não obstante a auditoria versar programas da Segurança Social a coordenação da mesma é da responsabilidade do DA III
2003.05.02

Em referência ao ofício n.º 3600 de 09.04.03 desse Tribunal e relativamente às conclusões e recomendações formuladas no Relatório da Auditoria identificada em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de informar V. Ex.ª do seguinte:

1. Os Serviços visados na referida Auditoria, tendo sido citados, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do n.º 1 do artigo 82.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, responderam já directamente a esse Tribunal, pronunciando-se sobre as questões constantes do Relatório da Auditoria em apreço.

2. Reconhecendo-se a pertinência das conclusões e recomendações referidas, esclarece-se que, com o objectivo de prevenir a repetição do tipo de situações apontadas e de assegurar o rigoroso cumprimento das disposições legais, foi determinado, por decisão da tutela, a constituição de um Grupo de Trabalho, integrando os Organismos deste Ministério com participação mais relevante no âmbito do PIDDAC, nomeadamente o Instituto de Solidariedade e Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, tendo por

30.Apr. 2003 21:33 GAB.MIN.SEG.SOC.TRAB./ 218424115 No.2158 P. 2/3
+351218424115

objectivos, entre outros, a definição de um sistema de informação que reflicta um modelo integrado de gestão do PIDDAC, numa perspectiva institucional e funcional e ainda promover o desenvolvimento dos instrumentos necessários conducentes a um eficaz planeamento, à racionalização de meios e à boa execução dos seus projectos e programas.

3. Mais se acrescenta que, relativamente à matéria em análise, foram já efectuadas duas intervenções ao CDSSS de Évora, pela Inspecção Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST), com o objectivo de averiguar alegadas irregularidades.

   Na sequência das intervenções, e no que se refere aos apoios financeiros concedidos às IPSS no âmbito do PIDDAC, foi determinado por despacho de 24 de Maio de 2003, de Sua Excelência o Ministro da Segurança Social e do Trabalho, a verificação da aplicação das medidas correctivas apresentadas pela IGMSST no âmbito da auditoria realizada.

4. No que se refere à obrigação de entrega dos orçamentos e contas das IPSS, para serem visada pelos CDSSS, cumpre-me informar V. Exa do que se pretende aplicar as medidas necessárias ao total cumprimento das obrigações legais das IPSS.

   Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 30.04.2003.

A CHEFE DO GABINETE

(Rita Magalhães Collaço)

30.Apr. 2008 21:34 GAB.MIN.SEG.SOC.TRAB./ 21842115 No.2158 P. 3/3
+351218424115

Direcção-Geral das Instalações
e Equipamentos da Saúde
Serviços Centrais

Ministério da Saúde

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

26 05'03 01140

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050 - 189 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Proc. n.º	Nossa referência:

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC "Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-estruturas Hospitalares" – Hospital Distrital de Tomar

Na sequência do ofício de V.Exª. de 07/05/2003, Proc. nº 29/02 – Audit DA III.1, referente ao assunto em título, junto envio as alegações que se oferecem a esta Direcção-Geral relativamente ao relato da auditoria em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Director Geral

José António Rios Vilela

Na resposta indicar a «Nossa refe ia» - Em cada ofício tratar só de um assunto

Minut. _____
Dact. _____
Conf. _____

DGTC 26 05'03 13295

AV. DA REPÚBLICA, 34-3.º AO 9.º PISOS • 1050-193 LISBOA • TEL. 217 824 000 • FAX 217 824 096

AUDITORIA DO T.C. À OBRA DO NOVO HOSPITAL DISTRITAL DE TOMAR

Introdução

Sendo a DGIES/DRIESC um orgão executivo do Ministério da Saúde sobre o qual não recaem responsabilidades sobre a programação e planeamento das necessidades de unidades de saúde no País, apenas poderá responder ao relatório da Auditoria do T.C. na parte respeitante ao ponto 4.3 desse relatório - Análise da Gestão Física e Financeira da Execução do Projecto do NHDT.

Dai que nesta introdução se expresse claramente o nosso entendimento sobre o procedimento legal referente aos trabalhos a mais que neste capítulo foram objecto de análise dos Srs. Auditores e Consultores do T.C..

Trabalhos a mais no Decreto Lei n.º 235/86

A execução de trabalhos a mais ao abrigo do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, que vem regulada no seu artigo 27.º, permite a realização de trabalhos a mais determinando o seu n.º 1 que, *" o empreiteiro é obrigado a executar trabalhos a mais ou de espécie diversa dos previstos no contrato, desde que se destinem à realização da mesma empreitada"*, ordenados que sejam por escrito pelo dono da obra.

A primeira ilação que se retira desta disposição é que os trabalhos a mais ou de espécie diferente se destinem à execução da mesma empreitada, isto é imprescindíveis para a execução da obra tal como resulta do contrato e do projecto, ou tornadas necessárias por sucessivas modificações introduzidas na obra para lhe assegurar a correspondência ou a melhor correspondência ao seu fim.

É assim certo que o dono da obra pode impor alterações que impliquem obras a mais e a menos e até diversas das projectadas. Mas não obstante esta faculdade, a verdade é que o empreiteiro não pode ficar ilimitadamente submetido ao livre arbítrio do dono da obra por tal forma que essa imposição lese gravemente a estabilidade económica do contrato, obrigando-o a suportar quaisquer tipos de encargos que não previu nem podia ou era razoável exigir que devesse prever.

Por isso se entende que o poder de alterações unilaterais pelo dono da obra, deve ter um limite quantitativo e qualitativo. Qualitativo porque as alterações devem ter sempre intima conexão com as obras que constituem o objecto do contrato sem perigo das bases essenciais deste, não podendo ser de tal modo profundas que, mais que simples alterações ao projecto, surjam como um verdadeiro novo projecto. Quantitativo, porque nos termos do n.º 1 e 2 do artigo

32.º, se o valor dos trabalhos a mais e ou a menos impostos pelo dono da obra atingirem um quinto do valor da adjudicação, ou, tratando-se de trabalhos de espécie diferente dos previstos, um quarto desse valor, o empreiteiro tem direito à rescisão do contrato.

A Propósito do estipulado no n.º 4 desta disposição legal prevê o art. 30.º, o regime de fixação de novos preços, a saber no seu n.º 6 estipula que, *" se do projecto ou da ordem de execução não constarem os preços unitários, apresentará o empreiteiro a sua lista, no prazo estabelecido no nº1, e por ela se liquidarão os trabalhos medidos até serem fixados os preços definitivos"*.

Quer isto dizer e ao abrigo do n.º 1 do artigo 30.º que o empreiteiro tem direito de reclamar contra novos preços constantes do projecto ou ordem de execução, ou vice versa, caso sejam aceites pelo dono da obra.

A avaliação dos trabalhos da espécie prevista no contrato será feita pela série de preços do projecto que serviu de base ao contrato com a correcção dos preços praticados na praça, em que o valor dos trabalhos de espécie não prevista seriam pagos pelos preços obtidos por acordo, ou, na falta deste, pelos fixados pela administração superior. É certo que entre o momento da celebração do contrato e o da imposição de obras, os preços dos factores de produção podem ter alterações mais ou menos sensíveis, porém, a lei afasta claramente qualquer possibilidade de reclamação. Nas circunstâncias, desde que o valor das alterações não ultrapasse a quinta parte do valor total da empreitada (artigo 32.º), apenas poderá o empreiteiro, quando for caso disso, lançar mão dos meios que a lei lhe faculta quanto à revisão do contrato por alteração das circunstâncias (artigo 175.º).

Quer isto dizer que os trabalhos a mais resultantes de circunstâncias imprevistas, e desde que preencham os requisitos do artigo 175.º, e que onerem os preços unitários previstos no contrato podem ser justificados tendo em consideração estas disposições legais.

Diz-nos o n.º 1 do art. 34º do D.L. 235/86 que, *" para o cálculo do valor dos **trabalhos** a mais ou a **menos** considerar-se-ão os preços fixados no contrato, **os posteriormente acordados** (...) conforme os que forem aplicáveis*".

Considera-se trabalhos a menos os trabalhos previstos no contrato que não foram executados, os quais deverão ser descontados no valor final da empreitada.

4.3.1 – Planeamento

A verificação do cumprimento do Plano de trabalhos antes da entrada em obra da fiscalização externa, foi efectuada em sede de reuniões de obra, sendo o resultado dessa verificação

expresso nas actas das reuniões e foi para que o planeamento e controlo de execução dos trabalhos previstos no C.E. fossem exercidos com rigor e detalhe que o dono da obra contratou a empresa Planege

4.3.2.1. – Introdução

Este ponto trata o registo factual da execução da obra e nada temos a comentar.

4.3.2.2. – Contratos Adicionais

Observações ao 2.º Termo adicional

- **Substituição do material da caixilharia exterior por caixilharia de alumínio termolacado com vidro duplo**

Nas peças do projecto base apresentado pelo adjudicatário a concurso, consta um desenho com um pormenor de caixilharia com vidro duplo, no entanto, no mapa de vãos, que é a peça de projecto prevalente por ser definidora de todos os componentes da caixilharia, não existe qualquer referência a vidro duplo. Esta peça de projecto está coerente com as demais peças de projecto, nomeadamente plantas e alçados.

Na negociação prévia com o consórcio antes da adjudicação da obra este assunto foi debatido, tendo ficado claro que a proposta do consórcio não contemplava vidros duplos, e foi com essa convicção que foi feita a informação propondo a adjudicação destes trabalhos.

Na altura o consórcio apresentou uma proposta de melhoria para colocação de vidros duplos que motivou a recusa de visto do T.C. numa primeira fase da adjudicação, conforme é referido no relatório da auditoria no penúltimo parágrafo do ponto 4.3.3, Apreciação Global, página 81.

- **Alteração do pé direito da casa das máquinas elevadores eléctricos**

À data do concurso público internacional para adjudicação da empreitada: Concepção, Projecto e Construção (com exclusão do fornecimento de equipamentos médico e mobiliário do Novo Hospital Distrital de Tomar), estava em vigor o regulamento de segurança de elevadores eléctricos Decreto-Lei 110/91 de 18 de Março, que impunha como altura mínima da casa das máquinas a dimensão de 1,80m.

Posteriormente este valor foi alterado, passando para o valor mínimo de 2,0m, pelo Decreto-Lei 295/98 de 22 de Setembro, que também impôs o aumento do pé direito do último piso servido pelos elevadores. Os 2,0m atrás referidos são livres.

Como a iluminação da casa das máquinas era prevista e foi executada por luminárias salientes houve que garantir a distância mínima dos 2,0m livres, pelo que o pé direito teve de ser elevado mais uns centímetros.

A NP2060 era à época e continua a ser hoje meramente indicativa, não havendo obrigatoriedade de executar as dimensões indicadas nesta, conforme informação recolhida junto da Direcção Regional do Centro do Ministério da Economia, que é uma das entidades tutelares do licenciamento e certificação destes equipamentos.

- **Elevadores de velocidade variável**

No projecto base apresentado a concurso e no projecto de execução as características técnicas dos aparelhos elevadores encontram-se descritas pormenorizadamente em documentos autónomos e específicos, em qualquer deles a descrição corresponde a elevadores com duas velocidades, uma de percurso e outra de aproximação aos patamares, o que era à época a situação normal.

Juntamente com a proposta foram apresentados fotocópias de catálogos onde consta para os elevadores uma descrição do sistema Isostop 12 Elevator Drive que o adjudicatário sempre sustentou como sendo opcional.

- **Elevador hidráulico**

O elevador hidráulico para transporte de sujos e cadáveres, ligando o piso 0 e o piso 1, devia ter sido executado conforme o projecto, pois não foi aprovada qualquer alteração de dimensões. Aliás, a caixa do elevador tem, porque já foi confirmado, as dimensões de projecto, 3,0m de profundidade e 2,5m de largura, não havendo qualquer constrangimento à montagem duma cabina com as dimensões do projecto.

Sobre isto, solicitámos informação à empresa de Fiscalização e ao Adjudicatário e todos mostraram desconhecimento do assunto.

Trata-se de uma deficiência que tem de ser corrigida pelo Adjudicatário ao abrigo do artº 205 do D.L nº 235/86 de 18/08, tendo o Adjudicatário já informado que irá corrigir o que tiver de ser corrigido para que o NHDT não veja comprometida a sua funcionalidade.

- **3.º Termo adicional**

O Caderno de Encargos e a proposta do Adjudicatário não continham qualquer rede ou sistema de água desmineralizada. Esta situação foi constatada pelos auditores ao referir no seu relatório, na página 46:

"O Caderno de Encargos, em particular no Vol. IV - Especificações Técnicas, previa apenas a existência de tratamento de água na Medicina Física de Reabilitação, havendo também uma referência genérica ao tratamento da água da central de vapor.

Nas peças desenhadas do projecto base (anteprojecto) apresentado pelo adjudicatário no concurso apenas se incluía a representação esquemática do sistema de tratamento de águas para os tanques terapêuticos."

No projecto de execução o Adjudicatário incluiu um sistema de desmineralização de água e respectiva rede de distribuição. Contudo, na carta datada de 4 de Agosto de 1998 que capeava o projecto de execução definitivo das Instalações e Equipamentos de Águas e Esgotos, a qual formalizava a entrega deste à DRIESC para aprovação, conforme fotocópia que se anexa e que por certo é do desconhecimento dos Senhores Auditores, indicava em nota que se transcreve o seguinte:

"NOTA: REDE DE ÁGUA DESMINERALIZADA

A Central de Tratamento de Água Desmineralizada e a respectiva rede de utilização não foi prevista no PROJECTO BASE DE CONCURSO nem é exigida no CADERNO DE ENCARGOS. Tomamos a iniciativa de a incluir no Projecto de Execução da Instalação e Equipamento de Águas e Esgotos-Abastecimento de Água.

Assim, se V. Exas. considerarem indispensável esta instalação, serão quantificados os custos adicionais e oportunamente enviados.".

Daqui fica claro que o sistema proposto não fazia parte do Caderno de Encargos posto a concurso, nem da proposta do Adjudicatário, nem tão pouco do Projecto de Execução apresentado.

Por isto mesmo e porque também não constava da lista de preços que acompanhou a proposta, é absurda a afirmação feita no Relatório "*a DGIES pagou duas vezes*".

A aceitação da substituição do sistema de desmineralização proposto, por um sistema de Osmose Inversa, sem a mesma ter sido suportada por autorização superior, e que não foi fruto de contestação técnica no relatório, deveu-se a se entender que a instalação não ficaria prejudicada, antes sim beneficiada, tendo em conta os elementos ali referidos.

- **4.º e 5.º Termos adicionais**

Estes trabalhos decorrem exclusivamente da alteração do programa funcional, que só foi aprovado cerca de dezanove meses após a consignação da empreitada, sendo que esta ocorreu em 1997/07/09 e a aprovação do P.F. ocorreu em 1999/02/05.

Sobre isso, o Director de Projecto elaborou uma informação no final de Novembro de 1998, onde colocava dois cenários para poder ser dado cumprimento ao despacho de S. Ex.ª o Sr. Secretário de Estado da Saúde para a criação do projecto de desenvolvimento Hospitalar da Unidade de Saúde Ribatejo/Norte, que a seguir se transcrevem:

1.º Cenário

- Auto de suspensão parcial dos trabalhos com base no art.º 163º do Decreto-Lei n.º 235/86 de 18 de Agosto, por um prazo de 3 a 6 meses;
- Execução e apresentação de custos e indeminizações por parte do empreiteiro bem como a aprovação do novo plano de trabalhos;
- Conclusão da empreitada depois do visto do Tribunal de Contas.

2.º Cenário

- Rescisão do contrato desta empreitada;
- Execução do projecto de alterações;
- Aprovação do projecto e abertura de concurso;
- Adjudicação da empreitada para conclusão do hospital.

O 1.º cenário tinha uma implicação financeira estimada em 750.000.000$00;

O 2.º cenário tinha uma implicação financeira estimada em 1.000.000.000$00.

Não foi escolhido nenhum destes cenários, tendo sido pedido à equipa da DRIESC que considerasse a hipótese da não realização dos trabalhos nas áreas a reformular programáticamente, mas dentro deste quadro, prevendo ainda duas hipóteses, a não realização dos trabalhos no piso 0 e a eventualidade da realização dos trabalhos nos pisos 1, 2 e 3.

Daqui decorre a metodologia seguida para a quantificação dos trabalhos a suprimir, tendo sido elaboradas as medições e a orçamentação de forma independente para permitir a adopção de qualquer solução.

A reformulação do programa funcional trouxe muitos condicionalismos ao desenvolvimento dos trabalhos, porque houve que suspender frentes de trabalho a fim de evitar demolições futuras, minimizando os custos para o Dono de Obra.

Tendo o Adjudicatário chegado a pedir a suspensão da empreitada, situação que a DRIESC procurou e conseguiu evitar eliminando os sobrecustos decorrentes das indeminizações que teriam de ser pagas ao Adjudicatário nessa circunstância.

➢ **1.ª Observação**

Os preços dos equipamentos referidos, como incluídos no 4º Adicional, além do equipamento propriamente dito e seus complementos incorporam todo o restante trabalho e material necessário à sua montagem, não se tratando tão somente de um fornecimento, mas também da montagem e respectivas ligações eléctricas e mecânicas, além de que a garantia do equipamento inserido no prazo de execução e de garantia da empreitada é superior ao de um simples contrato de fornecimento.

É de salientar igualmente que a adjudicação efectuada inclui no seu todo, os agravamentos resultantes das diferentes transmissões de bens, desde o fornecedor passando pelo sub empreiteiro e empreiteiro geral com a acumulação normal dos lucros resultantes de cada transacção.

Como se encontra explicado atrás foi definido superiormente que fosse adoptada a metodologia da supressão dos trabalhos, para os cenários requeridos e possíveis de acontecer, aliás como pode ser comprovado pela consulta da documentação do processo de obra.

A medição e orçamentação dos trabalhos a suprimir foi entregue ao Dono de Obra pela empresa de Fiscalização em 1999/06/28.

As propostas do Adjudicatário para a realização dos novos trabalhos para o piso 0 e para os pisos 1, 2 e 3, foram apresentadas ao Dono de Obra em 1999/11/26.

Em 1999/12/29 foram produzidas as informações n.ºs 5508 e 5509 de 1999/12/29 propondo, respectivamente os trabalhos a mais para os pisos 1, 2 e 3 e para o piso 0.

E cumulativamente foi proposta a redução ao valor dos trabalhos a mais o valor dos trabalhos suprimidos.

A metodologia definida foi a de tratar de forma individualizada a supressão de trabalhos, por à data não se saber se se executariam os trabalhos a mais decorrentes das alterações do programa funcional, e é nesse contexto que deverão ser analisados estes trabalhos.

➢ **2.ª Observação**

Os trabalhos referentes ao 5º Adicional foram realizados pela empresa de fiscalização entretanto contratada, Planege, e pela fiscalização do dono da obra, não se tendo detectado excesso de medição.

7

O artigo 5.7.2.8 refere-se aos trabalhos de construção civil para execução das caleiras de bordadura dos tanques terapêuticos.

O artigo 5.7.1 é que contempla o equipamento e nele se incluem as grelhas em ABS.

Não há portanto qualquer duplicação.

Quanto à diferença das quantidades medidas, ela decorre do seguinte facto de obra:

Para que a execução dos tanques terapêuticos fosse irrepreensível do ponto de vista da funcionalidade e dos objectivos do NHDT, uma vez que nele, por via da criação do Centro Hospitalar do Médio Tejo, iria funcionar naquele espaço um serviço de Medicina Física e Reabilitação para servir uma população alvo, estimada em 1.200.000 pessoas, ou seja, tendo uma cobertura superior à área geográfica de influência daquele Centro Hospitalar, foi solicitada a presença da Sr.ª Directora daquele serviço, que se fez acompanhar dos terapêutas do NHDT, para "criticar" a obra.

Dessa intervenção resultou o pedido para que fosse efectuado, nos dois lados do tanque terapêutico para adultos, onde se encontra o corredor rebaixado para circulação dos terapêutas, uma barreira física que impedisse que a água proveniente do tanque atingisse os terapêutas.

Essa barreira que não estava prevista no projecto e na proposta, foi executada substituindo a caleira e a grelha em ABS nessa zona. No mesmo serviço e em todas as áreas de hidroterapia, foram colocadas caleiras em aço inox, junto às portas e executado o circuito de esgoto das mesmas, a fim de se evitar que a àgua ou líquidos derramados no pavimento destes compartimentos atingissem os outros que lhe são anexos, assim como junto ao tanque de marcha. Estes trabalhos não estavam previstos, tendo sido considerados juntamente com a construção da barreira atrás referida como contraprestação pela menor dimensão da caleira e da grelha em ABS.

- **6.º Termo adicional**

Não temos nada a acrescentar ao relatório da Auditoria.

- **7.º Termo adicional**

Ainda está em análise no T.C. que devolveu a semana passada o processo a fim de serem esclarecidas algumas situações, nomeadamente a inclusão no cálculo da indemnização a prorrogação de prazo de 60 dias, dada devido a causas de força maior, ponto 3 do art.º 172 do Decreto-Lei 235/86 de 18 de Agosto, ou seja, às chuvas intensas durante um largo período de

tempo, na fase da movimentação de terras e fundações, que devido ao terreno ser argiloso impossibilitou o prosseguimento dos trabalhos durante esse período.

Não foi efectuada a supressão dos trabalhos por não se saber por quanto tempo iriam durar os dias de intempérie.

Este Adicional teve como objecto a indemnização resultante dos custos de estaleiro devido ao aumento de prazo da empreitada, a qual resultou, fundamentalmente, da introdução das alterações ao Programa Funcional e da demora da definição e aprovação do mesmo.

Os 60 dias de prazo máximo para apreciação e aprovação do projecto e que o contracto considerou erradamente, como não incluído no prazo de execução da empreitada, resultou do facto de ele ter sido considerado em todos os contractos celebrados nesta modalidade de concepção construção e este ter sido utilizado como minuta para o presente contrato.

Por outro lado estas duas dilatações iniciais de prazo de execução, 60 + 60 dias, só vieram evitar que a obra estivesse em estado mais avançado e, portanto, que tivessem de ser demolidos ou abandonados mais trabalhos do que aqueles que o foram, em face das alterações que vieram a ser determinadas, agravando-se, também, por essa via o custo da obra.

- **Primeira prorrogação de prazo**

A primeira prorrogação de prazo encontra justificação no descrito no ponto anterior.

- **Segunda prorrogação de prazo**

Esta prorrogação de prazo deveu-se aos trabalhos a mais e também ao atraso da decisão de serem efectuados os trabalhos a mais decorrentes das alterações dos pisos 0,1,2 e3.

Na contabilização do tempo prorrogável o Adjudicatário teve sempre opinião diversa do Dono de Obra, sustentando aquele que o prazo teria de ser calculado na proporção do valor absoluto dos trabalhos a mais, facto que motivou uma consulta jurídica que não chegou a ser completamente definida, na medida em que o Dono de Obra acordou pela via negocial um prazo com o Adjudicatário.

- **Terceira prorrogação de prazo**

A terceira prorrogação de prazo decorre substancialmente do facto de alguns adicionais ainda não estarem devidamente autorizados e portanto os trabalhos a eles referentes estarem parados, porque o Adjudicatário queria uma ordem por escrito do Dono de Obra para avançar com os trabalhos e esta não lhe foi dada.

- **Quarta prorrogação de prazo**

Esta prorrogação para efeitos administrativos decorre do facto da DGIES não ter autonomia financeira, e foi pedida para que a Contabilidade Pública autorizasse o pagamento dos adicionais já completamente formalizados e o 6.º adicional que estava autorizado por despacho de 7.12.2000, mas que ainda não estava completamente formalizado por não haver verba no PIDDAC/ 2001 que permitisse fazer novamente a sua cabimentação por esse ano económico.

- **Quinta prorrogação de prazo**

Pelas razões já expostas no ponto anterior no ano de 2001 o PIDDAC não contemplava qualquer verba para a rúbrica edifícios, pelo que só após a sua reformulação é que foi possível propor a Visto do T.C. o 6.º adicional. Só a partir daí houve possibilidade de fazer a cabimentação daquela despesa. Como o Visto do T. C. ocorreu em 01/10/16, foi necessário propor esta prorrogação de prazo designada para efeitos administrativos e porque de outra forma não era possível liquidar esse adicional.

4.3.2.3 – Trabalhos a mais custo zero

Não houve qualquer intenção de subtrair estes trabalhos à fiscalização prévia do T.C., e esta situação aconteceu porque a DRIESC não tem nos seus quadros nenhum Jurista que possa dirimir em tempo útil estas questões legais. Apenas não estavam devidamente informados sobre o disposto no artº 8º do D.L. nº 77/01, de 5 de Março.

Como não havia acréscimo de encargos, era a substituição de uns trabalhos avaliados em 6.888.741$00 por outros de igual valor, havia o entendimento formado ao longo dos anos de que não era necessário submetê-los a visto do T.C.

4.3.2.4 – Equipamentos eléctricos

Em virtude do tempo que medeou o lançamento do C.P.I. n.º 2/93 e a adjudicação da empreitada, cerca de quatro anos e meio, o projecto das instalações eléctricas ficou obsoleto e se executado não servia no nosso entendimento os interesses do Dono de Obra.

De facto, nesta disciplina da engenharia a evolução tecnológica foi devastadora, trazendo para uso corrente novas tecnologias e consequentemente novas soluções conceptuais.

A comprovar isto, temos as conclusões do III Encontro Nacional da DGIES, realizado em Évora no mês de Abril de 1999, nas quais todas as alterações conceptuais e tecnológicas executadas no âmbito desta empreitada e nesta especialidade de engenharia, foram consideradas como metas a seguir nos projectos e consequentemente nas obras dos novos hospitais.

As conclusões constituem hoje parte da normalização da DGIES para a construção de hospitais e encontram-se inseridas nas especificações técnicas dos concursos de projecto de hospitais.

As alterações que foram propostas e realizadas no âmbito desta empreitada e nesta disciplina, têm apenas e tão só o carácter percursor e portanto inovador nesta área.

Quando se trata de instalações hospitalares, temos de cuidar se todas as seguranças estão previstas e activas, para que não seja colocada em risco a vida dos doentes, que recorrem ao hospital para tratamento.

Não pode haver, em nosso entender, apenas uma contabilidade restrita ao custo das "coisas" não valorizando a maior valia dos sistemas mais sofisticados mais eficazes e mais seguros que foram instalados.

Por outro lado, dado o aumento da criminalidade devido ao flagelo da toxicodependência, e sendo o hospital um local de armazenamento e manuseamento de substâncias psicotrópicas, entendeu-se dever proteger esses locais e outros onde existem materiais susceptíveis de serem cobiça do "alheio", por meios adequados a essa função.

4.3.2.4.1 – Posto de Transformação e Seccionamento

Nada a comentar.

4.3.2.4.2 – Sistemas de Protecção de Pessoas contra contactos Indirectos (Melhoramento do sistema de ligação dos transformadores de isolamento e respectivos monitores de isolamento)

No projecto de execução existiam transformadores e vigiadores de isolamento nos quadros onde os doentes permanecem cateterizados.

Entretanto, um estudo feito na DGIES, recomendava que fosse aplicada a norma VDE0107.1994.10, ou seja que aquelas instalações tivessem um dupla alimentação, hierarquizando-se em linha 1 (prioritária) e linha 2 (não prioritária), devendo esta ficar dependente da alimentação por UPS, em virtude de ser considerado muito frágil o by-pass estático deste equipamento.

Esta dupla alimentação pressupõe entre outras coisas o seguinte:

Sejam instalados sistemas de inversão e comutação de carga e equipamentos que inibam o paralelo entre as duas linhas de alimentação, a fim de evitar danos na instalação e sobretudo por em causa a vida dos doentes que se encontram monitorizados.

A norma prevê também, que fosse feita a monitorização controlo e protecção do transformador de isolamento quanto ao aquecimento.

Em relação ao vigiador de isolamento previsto no projecto este foi alterado pela instalação de um sistema de vigilância em redundância, com monitorização dos parâmetros da rede eléctrica, que foi novidade tecnológica no Salão Internacional de Hannover de 1999, e que à época havia apenas um importador do equipamento, em exclusivo, e portanto não havia qualquer hipótese de referência do mercado.

4.3.2.4.3 – Sistemas de alimentação Ininterrupta de Energia Eléctrica (UPS) – Rede Estabilizada

O dimensionamento dos sistemas de alimentação ininterrupta foi feito considerando o número de pontos de ligação a essa rede e das cargas previsíveis a alimentar, a regra é conhecida nos meios de projecto electrotécnico e consiste na previsão de 250 a 300VA por tomada de corrente mais a carga de equipamentos especificos, nomeadamente bastidores de informática (3000VA cada um) e equipamentos laboratoriais de que se conheçam as cargas.

No entanto, o relatório é peremptório na afirmação que esta instalação está sobredimensionada, não tendo apresentado os parâmetros que serviram de base a esta afirmação, pelo que mantemos o referido no parágrafo anterior.

Também é afirmado que há excesso de seguranças, parágrafo 3.º do ponto 4.3.2.4.3 do referido relatório, invocando a existência de 2 grupos de emergência de 550 kVA cada, que arranca em 6 segundos. Mesmo que os grupos arranquem em seis segundos (1.ª tentativa de arranque) o estabelecimento da energia só é feita após a estabilização do grupo na velocidade de regime, ou seja, no mínimo 30 segundos após a 1.ª tentativa de arraque com sucesso, portanto ocorrem sempre micro-cortes, que põem em causa o funcionamento contínuo dos equipamentos laboratoriais e das tecnologias da informação e podem pôr em risco a vida dos doentes monitorizados.

No nosso entender e naquilo que conhecemos não há excesso de segurança nem sobredimensionamento da instalação.

A verificação no local pelos Auditores e Consultores do T.C. foi feita com o NHDT a instalar-se, ou seja, com consumos reduzidos, basta lembrar que só em equipamento informático adquirido para o NHDT, constam 8 servidores de rede, 315 PC's, 322 impressoras, para além de outro equipamento diverso, que em termos teóricos só estes equipamentos assumem um valor 480 kVA, ou seja 4,8 vezes maior que a potência instalada, UPS de 100KVA cada em paralelo redundante.

12

Se não se tivesse considerado um factor de simultaneidade de utilização bastante inferior à unidade a potência das UPS gerais teria de ser ainda maior.

As UPS estão ligadas ao sistema de gestão técnica para transmissão dos alarmes e do seu estado de funcionamento.

Como elas são para funcionamento contínuo, "on line", não se viu vantagem em fazer qualquer actuação à distância, sobre estes equipamentos, para efectuar qualquer deslatre, por não ser necessário.

Não está correcto o parágrafo 1.º da página 64 do relatório da Auditoria e consequentemente as conclusões dai emergentes. Apenas foi trocada a UPS de 20 kVA destinada ao Bloco Operatório, por duas de 10 kVA.

A Unidade de Cuidados Pós Anestésicos, designada no relatório por Unidade de Cuidados Intensivos continua a ter a UPS de 10 kVA e ainda há outra que não é referida no relatório, de 10 kVA, que se encontra no piso 2 apoiando a Cirurgia do Ambulatório.

Estas UPS estão devidamente assinaladas nas telas finais, desenho n.º EL0400.0 e no dossier FAME, peças que foram entregues aos srs. Auditores e Consultores do T.C. durante a Auditoria, onde estão especificadas as UPS e que se transcrevemos: UPS-100kVA entrada e saída trifásica EDP90/1000, UPS-10 kVA SYNTHESIS 100/1 entrada e saída monofásica, UPS-10 kVA entrada e saída trifásica SYNTHESIS 3 TWIN100 e UPS-8 kVA entrada trifásica-saída monofásica SYNTHESIS 80/3.

A confusão dos Auditores e Consultores do T.C. no que se refere às potências deve-se, provavelmente ao desconhecimento de que as UPS de 8, 10 e 12 kVA, têm a mesma electrónica de potência, ou seja é o mesmo equipamento, sendo a potência definida por software e o que está instalado e programado é a potência do display, no caso do NHDT a potência é de 10 kVA para esse tipo de UPS.

A troca da UPS de 20 KVA do Bloco Operatório por duas de 10 kVA, foi por ter sido considerado que era um risco acrescido deixar todas as salas do Bloco Operatório e Recobro alimentadas apenas por uma UPS e também por o Bloco Operatório estar concebido com duas zonas de fogo, ou seja, caso ocorra um incêndio numa das zona o Bloco Operatório continua a trabalhar na outra zona sem qualquer constrangimento.

Assim, por uma questão de fiabilidade de exploração da instalação fez-se essa troca, que em termos financeiros é mais gravosa para o Adjudicatário, porque duas UPS de 10 KVA têm maior valor que uma UPS de 20 KVA, como aliás é evidenciado no quadro 15 do relatório.

4.3.2.4.4 – Telefones Telex e Telecópia – Central Telefónica e Comunicações

A central telefónica 4300M, prevista no projecto base do concurso, foi descontinuada em 1995.

Como as obras se iniciaram em 1997, só havia uma hipótese, substituir este equipamento por outro, e no caso, que fosse tecnológicamente actual, para permitir a ligação à rede RIS (Rede Informática da Saúde), que face à complementaridade do NHDT com os Hospitais de Torres Novas e Abrantes essa ligação é uma necessidade de prioridade máxima por forma a garantir não só a fiabilidade como a velocidade de comunicação.

Por outro lado, o novo equipamento permitia incluir nele a tecnologia cordless, de que resultou a anulação da instalação duma central de Bip's.

Também foram retirados do projecto os sistemas de chamada dos doentes através de intercomunicadores, integrando esse serviço na nova central.

A retirada destes sistemas contribuiu para atenuar o impacto financeiro provocado pela substituição do equipamento 4300M.

Não pode ser feita a analogia com o verificado com os telefones, porque estes equipamentos previstos no projecto base do concurso têm as mesmas características técnicas dos instalados, no fundo o que aconteceu com estes equipamentos foi só uma evolução no design.

Por outro lado, uma vez que se reconhece que o preço contratual da central era absurdo, por ser anormalmente baixo, como poderiamos negociar esse preço, se ele era para todos os efeitos o preço contratual?

4.3.2.4.5 – Sistemas de Vigilância e de Alarme de Intrusão

Os sistemas instalados encontram suporte justificativo na introdução feita ao capítulo de Instalações e Equipamentos Eléctricos.

O facto do NHDT ainda não estar a explorar convenientemente estas instalações, não pode constituir razão para concluir que a solução é excessiva e constitui desperdício.

As instalações foram instaladas e verificada a sua instalação e funcionamento pela empresa de Fiscalização que conferia os autos de medição e os remetia ao Dono de Obra.

Quanto à troca dos teclados digitais, que como o próprio nome indica refere-se a um teclado alfanumérico controlado por toque digital, ou seja, apoio do dedo do operador sobre o teclado, por dispositivos de leitura de cartão magnético, teve a ver com a maior segurança que estes últimos fornecem, porque a permissão de entrada está inserida na banda magnética do cartão,

que inclui também os dados pessoais do utilizador, fazendo-o responsável pelo seu uso e em caso de extravio é facilmente anulável por software.

Contrariamente os teclados digitais, têm uma durabilidade menor devido à pressão do toque do dedo dos utilizados sobre o teclado, que levou os fabricantes a retirarem do mercado este tipo de aparelho e por outro lado o código pode ser "adivinhado" por tentativas sem que se descubra quem o identificou.

Como estipula o D.L. nº 135/99 de 22/04, a identificação dos funcionários é feita por cartão com fotografia e demais elementos pessoais do funcionário. Assim, foi previsto no projecto e parecer de adjudicação do IGIF para o hardware e software do NHDT, realizado nos termos do art.º 12º do Decreto-Lei n.º 196/99 de 8 de Junho, um sistema de identificação dos funcionários por cartão magnético, o que constitui mais um motivo de coerência da solução adoptada.

4.3.2.5 – Ajustes directos

- **1.º Ajuste directo**

Os trabalhos deste ajuste directo tinham implicações com os trabalhos da empreitada e era imperioso salvaguardar as garantias e a responsabilidade do Adjudicatário, que caso os trabalhos fossem realizados por outro que não este poderia ser invocado a sua não responsabilidade por alterações na empreitada por si realizada.

- **2.º Ajuste directo**

Os trabalhos deste 2.º ajuste directo devem-se às corrosões que a rede de incêndios do NHDT começaram a apresentar.

Como a água da rede de distribuição de Tomar é de qualidade instável, com períodos de fornecimento em que a qualidade é mesmo má, considerou-se necessário proceder à instalação de um sistema de tratamento de águas para contrariar os fenómenos de corrosão existentes.

Estas corrosões puderam ser verificadas pelos Srs. Auditores e Consultores do T.C..

Se a adjudicação dos trabalhos de instalação deste sistema de tratamento de águas não tivesse sido feita ao adjudicatário da empreitada, por ajuste directo, a quem pediriamos agora responsabilidade pelo facto de as corrosões ainda não estarem completamente eliminadas?

A este facto concorre ainda a circunstância de os trabalhos da instalação do sistema de tratamento de águas ter implicações com os trabalhos da empreitada e, como se referiu no ponto anterior havia a necessidade de salvaguardar as garantias do Adjudicatário à obra.

Sendo certo que numa situação como a descrita existem vários intervenientes nas sucessivas transacções comerciais, naturalmente que há algum sobrecusto, relativo à margem de comercialização, mas é um absurdo afirmar que esse custo triplicou.

- **3.º Ajuste directo**

O fundamento para a realização deste ajuste directo foi a mesma dos anteriores.

4.3.2.6 – Equipamento médico

Sobre este ponto é feito um relato de factos ao qual não temos nada a acrescentar.

Apenas reafirmamos o esclarecimento que prestamos aos Srs Auditores do T.C. sobre a situação verificada com a troca de Artobomba para Artoscopia Wave II, modelo AR-6450, marca ARTHREX I e da Caixa instrumental Oats AR 1992, ou seja, esta troca foi feita pelo NHDT sem o conhecimento formal da DGIES/DRIESC.

4.3.3 – Apreciação global

Relativamente ao primeiro ponto referente ao tipo de empreitada escolhida pelo Dono da Obra, esta Direcção Regional não tem que efectuar quaisquer comentários visto que ela foi decidida superiormente e foi o tipo de empreitada adoptado para a construção do Novos Hospitais construídos na década de 90.

Idem em relação ao segundo e terceiro pontos sobre a escolha da proposta para efeitos de adjudicação e da nomeação e composição da Comissão de Análise das Propostas.

Quanto ao ponto quatro há a referir que a consignação da obra foi realizada com a convicção de que todo o terreno necessário à construção no Novo Hospital estava adquirido pela Câmara Municipal de Tomar.

O terreno não estava delimitado e não tínhamos conhecimento que ainda faltava a faixa dos 1254 m2, assim como a C. M. de Tomar parece que também não tinha.

Quanto aos aspectos de Segurança e Saúde referidos no ponto cinco, há a salientar que na Comunicação Prévia prevista no artº 7º do D.L. 155/95 de 1/7, o coordenador em matéria de Segurança e Saúde nas fases de projecto e de execução da obra, foi desempenhado por um técnico nomeado pelo ACE adjudicatário, o qual desempenhou essas funções sem qualquer

acréscimo de encargos para o Dono da Obra, até que elas fossem assumidas pelo Coordenador da Fiscalização contratada.

Neste ponto cinco há também referências a assuntos tratados nos capítulos anteriores do relatório e já respondidos.

Ainda neste ponto é feita referência às telas finais que, como o próprio nome indica, se referem a desenhos e não a peças escritas. Todavia estas existem nos manuais de qualidade da obra e nos manuais técnicos dos materiais e equipamentos aplicados.

Relativamente aos pormenores de corte dos elevadores, que não evidencia claramente a dimensão do poço dos elevadores, apenas nos oferece dizer que estes equipamentos estão certificados e tal só é possível se as dimensões das caixas cumprirem as exigências regulamentares.

4.3.3.1 – Fiscalização e controlo

Em relação a este capítulo a DRIESC teve a preocupação de fazer intervir o mais cedo possível a empresa de Fiscalização e procurou que ela não interrompesse a prestação de serviços em face do atraso na formalização do contracto adicional.

4.3.3.1 – Terrenos

Quanto ao referido neste capítulo, temos a informar que houve muita comunicação com a C.M. de Tomar sobre as acessibilidades ao Hospital porque à data do início dos trabalhos apenas existia o acesso ao Supermercado.

Direcção-Geral das Instalações
e Equipamentos da Saúde
Direcção Regional do Centro

Ministério da Saúde

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050 - 189 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Proc. n.º	Nossa referência:
			1133

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC "Criação, Remodelação e Equipamento de Infraestruturas Hospitalares" – Hospital Distrital de Tomar

2003-05-26

No seguimento do ofício de V.Exª. com o nº 4329, de 6/05/2003, Proc. nº 29/02 – Audit DA III.1, referente ao assunto em título, informo que as alegações desta DRIESC referentes ao relatório de auditoria em epígrafe, são enviadas a V.Exª. pelo Director-Geral da DGIES.

Com os melhores cumprimentos.

O Director de Serviços Regionais

Engº José Oliveira Cardoso

/CA

Na resposta indicar a «Nossa referência» - Em cada ofício tratar só de um assunto

Minut. _____
Dact. _____
Conf. _____

DGTC 26 05 03 13296

AV. BISSAYA BARRETO, 52 • 3000-075 COIMBRA • TEL. 239 483 898 • FAX 239 483 604

Ministério da Saúde
Direcção-Geral da Saúde

26.05.03 08267

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 29/02-Audit	8/05/03	DSP	

ASSUNTO: **Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC «Criação, Remodelação e equipamento de Infra-estruturas Hospitalares»- Hosp. Distrital de Tomar**

Em resposta ao ofício supracitado vem esta Direcção Geral da Saúde informar que:

Relativamente ao ponto 3.2.2- Planeamento- Desconhece esta Direcção de Serviços quais os trâmites seguidos quanto ao planeamento do HDT, apenas podemos afirmar que esta Direcção de Serviços não foi chamada a elaborar tal estudo.
Concordamos inteiramente com as conclusões retiradas pelo Tribunal de Contas- ponto 3.2.2.2 no que respeita aos itens a ter em conta aquando de uma decisão de investimento. Para tal existem os Serviços de Planeamento.
Não temos, contudo, justificação para o facto de no caso em apreço não termos sido chamados a participar no estudo.

Com os melhores cumprimentos,

28.05.2003

O Director Geral da Saúde

Prof. Doutor José Pereira Miguel

CT
Of.169.

Alameda D. Afonso Henriques, 45
1049-005 LISBOA

27 05'03 13314
Linha azul: 21 847 77 52 / 21 847 57 51

Telefax:
21 843 05 30

GD/IGT 01292-23.05.'03

Instituto de
Desenvolvimento e
Inspecção das Condições
de Trabalho

Exmº. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: **Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC *"Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-estruturas Hospitalares"*– Hospital Distrital de Tomar**

- ***V/ ofício nº 4668, Proc. Nº 29/02-Audit DA III.1, de 03.05.09***

Conforme solicitado, junto remeto a V. Exª. cópia da Informação prestada pela nossa Subdelegação de Tomar, relativamente ao assunto em epígrafe, a qual merece a minha concordância e veicula a posição da Direcção da Inspecção Geral do Trabalho sobre a matéria em apreço.

Com os melhores cumprimentos.

A Subinspectora Geral do Trabalho

Rosália L. Rosa

DGTC 27'05'03 13359

inspecção-geral do trabalho
Direcção Central

Praça de Alvalade, 1 • 1749-073 Lisboa • Tlf. 21 7924500 • Fax 21 7924597 • IDICT@idict.gov.pt • www.idict.gov.pt

I.D.I.C.T.
SUBDELEGAÇÃO DE TOMAR
03.05.22 003529
SAÍDA

Exmo. Senhor
Inspector-Geral do Trabalho
Praça de Alvalade, 1
1700 LISBOA

Assunto: Auditoria de Gestão Financeira ao Projecto PIDDAC -
- Hospital Distrital de Tomar
Of. n.º. 4668, de 2003.05.09, do Tribunal de Contas

Analisada a matéria que a este serviço respeita, constante dos pontos 1.1.4 al. e) da pag. 16 e n.º. 5 da pag. 82, informo:

1. Antes do início da obra de construção do novo Hospital Distrital de Tomar promovi uma reunião, nas instalações da Subdelegação, com o dono de obra, a Direcção Geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, que se fez representar pelo Sr. Eng. Varandas, e com o empreiteiro geral, o consórcio constituído para a execução da obra, **"Soares da Costa, Engil, ACE"**, representado pelo Sr. Engenheiro José Manuel Abreu da Conceição.

2. Na referida reunião foram tratadas todas as matérias relevantes para que a obra se iniciasse e decorresse com respeito pelas regras aplicáveis, quer no que se reporta às relações de trabalho quer às condições de SHST.

3. Aquando da referida reunião, o dono de obra não tinha, ainda, elaborado o Plano de Segurança e Saúde, pelo que foi discutida a importância de tal documento e informado que os trabalhos não se poderiam iniciar sem o mesmo, o que foi aceite pelo dono de obra, vindo este a apresentá-lo, conforme ficou combinado.

4. O referido Plano de Segurança e Saúde, pese embora não se poder considerar um documento tecnicamente perfeito, dava cabal cumprimento às regras previstas no art.º. 6º. do Decreto-Lei n.º. 155/95, de 1 de Julho.

   Com efeito, para além de diversos aspectos mais genéricos, o Plano continha a identificação dos riscos relativos a cada uma das operações a executar e a identificação das medidas de prevenção adequadas à eliminação/controlo desses riscos.

5. Assim, não são totalmente exactas algumas afirmações constantes do relatório da auditoria, especialmente quando refere:

   - *"a inexistência de um Plano de Segurança e Saúde devidamente estruturado, mesmo na fase de execução da obra".*

   - *"a apresentação de documentação diversa relativa a medidas de Segurança a implementar, em geral de natureza pontual e visando a correcção de situações específicas, não constituindo, no entanto, um plano abrangente e integrado por planos detalhados coordenados entre si".*

   Da leitura destas parcelas do relatório fica a ideia que o auditor não teve acesso ao Plano de Segurança e Saúde, mas tão somente a documentos parcelares, talvez os resultantes das reuniões semanais da Comissão de Segurança da obra.

6. No que respeita à coordenação de segurança importa lembrar que a obra se iniciou em 1997, altura em que o Decreto-Lei n.º. 155/95, de 1 de Julho, dava os primeiros passos e que a oferta formativa em matéria de Segurança na Construção era escassa, circunstâncias que impediam que se pudessem adoptar critérios de grande exigência, nesta matéria.

7. Mais informo que, no acompanhamento que fizemos da obra, o nosso interlocutor em matéria de Segurança e Saúde foi o Eng. José Manuel Abreu da Conceição, responsável máximo do consórcio e que foi assumindo o essencial das funções de coordenação de segurança, na ausência de um Coordenador nomeado pelo dono de obra.

Com os melhores cumprimentos.

A SUBDELEGADA

(Domitília Gomes)

CAPÍTULO V

Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidas pelo Estado

S. R.
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Gabinete de Gestão do POE

Exmo. Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	R. Rodrigues Sampaio, 13 – 1169-028 Lisboa
		FC-021/03	07. JAN. 2003 000087

Assunto – **Relato da auditoria aos "Apoios concedidos no âmbito do SIPIE (ano 2001)" V/Refª. DA I – Proc. Nº 23/02 - AUDIT**

Na sequência da recepção do V/ofício 15429, datado de 20 de Dezembro p.p., com cópia do Relato de Auditoria aos "Apoios concedidos no âmbito do Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (SIPIE)" (ano 2001), realçando o interesse de que se reveste para nós a avaliação do funcionamento dos sistemas de gestão e controlo do Programa, vimo-nos pronunciar sobre o projecto de relatório mencionado, tal como segue:

"(...) não é possível proceder à análise da execução orçamental do SIPIE, isto é, da correspondência entre os montantes dessas fontes de financiamento [FEDER e OE] e os incentivos pagos (...)"[1] – Os programas operacionais, de que o POE é um exemplo, incluem eixos e medidas e um plano de financiamento indicativo[2] e os pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios ou de pagamentos do saldo, desde que sejam preenchidas as condições legais e regulamentares[3].

Assim, a execução orçamental, Medida a Medida tem sido avaliada face ao orçamento aprovado e face aos compromissos assumidos em sede de homologação de apoios, sendo as verbas recebidas para efectivação dos pagamentos aos destinatários últimos (promotores dos projectos apoiados) não passíveis de uma alocação pré-definida por Medida, atendendo a que os pagamentos vão sendo efectuados à medida da recepção e validação dos pedidos de pagamento enviados pelos promotores.

[1] Penúltimo parágrafo da página 2 e primeiro parágrafo da pág.26
[2] Artº18º do Regulamento (CE) nº1260/1999 do Conselho, de 21 de Julho de 1999
[3] Artº32º do regulamento citado

"(...) Constitui orientação das entidades gestoras que, quando a despesa com o TOC/ROC não tenha sido incluída pelo promotor no formulário de candidatura deve ser adicionada pelo técnico que analisa a candidatura, até ao montante de 250 contos, como despesa elegível e prioritária (...). Nos projectos examinados na auditoria, verificou-se que na análise das candidaturas não houve uniformidade de critérios em relação à inclusão de montantes para essa despesa. (...). Assim não se afigura correcta a orientação adoptada quanto a essas despesas"[4] – A constatação feita decorre de um conjunto de reuniões que foram levadas a efeito, em finais do ano de 2000, sobre as conclusões das análises de um conjunto de candidaturas ao SIPIE, com o objectivo de ajustar os critérios de análise, nomeadamente no óptica dos investimentos prioritários.
Esses critérios não foram objecto de validação formal, tendo em documento de 5 de Dezembro de 2000 sido inventariadas algumas discordâncias em procedimentos de análise entre o IAPMEI e o IFT.
Para além de ser reconhecida a pertinência da questão de carácter geral enunciada no relato de auditoria em apreço, o montante de 250 contos é, de acordo com os elementos conhecidos pelo GGPOE, manifestamente excessivo para o volume de trabalho em causa, pelo que serão emitidas orientações no sentido de serem corrigidas as práticas mencionadas, nomeadamente a exposta no terceiro parágrafo da pág.19, onde as despesas adicionadas em sede de análise para o TOC, deram cobertura a uma alteração do projecto.

"(...) não foram aplicadas uniformemente as orientações estabelecidas para a distinção entre despesas prioritárias e não prioritárias. (...) devendo ser aplicadas regras mais precisas"[5] – Tanto em relação ao IAPMEI quanto ao IFT vai ser recomendada especial atenção na apreciação dos pedidos de pagamento de incentivo de forma a ser adequadamente classificadas as despesas elegíveis.
No âmbito da reformulação do Programa, em curso, será proposta a recomendação feita no relato de auditoria em apreço no sentido da regulamentação ser explícita quanto à classificação dos investimentos.

"(...) na altura da celebração do contrato de concessão de incentivo é solicitada documentação (...) para a confirmação (...) de algumas das condições de elegibilidade (...). A confirmação de outros elementos (...) é efectuada (...) indirectamente (...). Nesta situação inclui-se, por exemplo, (...) a confirmação de que o promotor obteve resultados líquidos positivos (...)"[6] – A constatação de eventuais desvantagens na não verificação de todas as condições de elegibilidade do promotor, prévia ao contrato, vai ao encontro das conclusões deste Gabinete, pelo que, no âmbito da reformulação do Programa, em curso, será proposto que a verificação de todas as condições de elegibilidade do promotor seja feita antes da assinatura do contrato de concessão de incentivos.

---

[4] Três últimos parágrafos da pág.11 e primeiro da pág.12, também mencionado nas págs.69 e 70
[5] Alíneas e) a h) das págs.12 e 13 e mencionado nas páginas 72 a 78
[6] Alínea i), pág. 13 e mencionado na pág.61

Por outro lado, as diferenças de procedimento constatadas entre o IAPMEI e o IFT[7], no período antecedente à celebração do contrato, no que concerne à comprovação das condições de elegibilidade pré-projecto dos promotores, havia já sido detectada por este Gabinete estando em curso o processo para a harmonização de procedimentos e para a recuperação de verificações não efectuadas pelo IAPMEI.

"Nas acções de verificação realizadas pelo IAPMEI junto dos promotores têm sido detectadas algumas anomalias, designadamente descontos em facturas e notas de crédito não relevadas nos «mapas de despesas de investimento» certificadas pelo TOC/ROC (...). Segundo a informação prestada pelos responsáveis do IAPMEI, essas situações têm também sido comunicadas à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, (...) para que alertem os seus membros (...)"[8] – Não só através das acções de verificação do IAPMEI, mas também através das acções de controlo promovidas pelo GGPOE, forma detectadas anomalias e irregularidades nas validações[9] efectuadas, normalmente por TOC. Foi já transmitida à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (e à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas) a tipologia das situações detectadas assim como iniciado trabalho, no âmbito da articulação com o GGPOE com vista a promover junto dos TOC o aumento da visibilidade das orientações dadas, o reforço da consciência da importância de um correcta trabalho de validação e o reforço da noção da responsabilidade associada a tal validação.
Naturalmente, as situações correspondentes a irregularidades com expressão financeira serão adequadamente tratadas, estando equacionada a participação à Câmara (ou à Ordem) e, nos casos que o justifiquem, ao Ministério Público.

"(...) Relativamente aos projectos transitados, no que respeita à contagem do prazo para a realização do investimento, verificou-se que as entidades gestoras adoptaram diferentes critérios. Assim, (...) o IAPMEI considerou como data limite de conclusão do investimento o dia 31/12/2001, enquanto que o IFT considerou que esse prazo de dois anos poderia ser contado a partir da data de entrada da candidatura, donde resultam diferentes prazos para a conclusão dos projectos, quando deveriam ser uniformes"[10] – Atendendo a que para os projectos com candidatura SIPIE ao abrigo das disposições transitórias, desde que solicitado pelo promotor e devidamente justificado, os organismos coordenadores, IAPMEI ou IFT, podem autorizar a prorrogação do prazo inscrito na candidatura até ao máximo de dois anos após a candidatura ao SIPIE, constata-se que o prazo fixo adoptado pelo IAPMEI corresponde, em vários casos a mais de dois anos, pelo que este Gabinete irá tomar providências no sentido de corrigir a situação.

---

[7] Págs. 79 a 82
[8] Segundo parágrafo da pág.17, segundo parágrafo da pág.51 e quarto parágrafo da pág.87
[9] De facto são validações e não certificações, tal como se pode confirmar do texto das instruções de validação de pedidos de pagamento a projectos apoiados por fundos comunitários – POE e do texto da declaração do TOC, aprovadas pela Câmara dor Técnicos Oficiais de Contas (em anexo)
[10] Penúltimo parágrafo da pág.19

"(...) sempre que se verifique alteração nas datas previstas na candidatura (...) o promotor deve solicitar à entidade gestora o respectivo ajustamento (...). Verificou-se que as entidades gestoras têm graus de exigência distintos quanto ao cumprimento dessa obrigação. Assim, apenas o IFT, em todos os casos em que não foi cumprida a calendarização prevista na candidatura e não tendo o promotor solicitado a respectiva alteração, exigiu aos promotores os devidos esclarecimentos acompanhados do pedido de alteração"[11] - Este Gabinete irá tomar providências no sentido de corrigir a situação.

"Quanto ao montante de incentivo (...) não foram utilizados critérios uniformes (...) pelas entidades gestoras, para a sua consideração como fonte de financiamento do projecto após a sua conclusão"[12] - Este Gabinete irá tomar providências no sentido de corrigir a situação.

"(...) nos termos da legislação regulamentadora e do contrato de concessão de incentivos o promotor está obrigado: «A não ceder, locar ou alienar ou por qualquer modo onerar ou deslocalizar o investimento no todo ou em parte, sem autorização prévia (da entidade gestora) até cinco anos após a celebração do contrato", devendo para o efeito ser instituídos os necessários procedimentos de controlo"[13] – Em relação a esta obrigação, assim como em relação ao comprometimento legal de manter afecto à respectiva actividade o investimento comparticipado durante cinco anos e à obrigação de manutenção do número de postos de trabalho, pelo menos durante dois anos, está o GGPOE a estabelecer um quadro de orientação para a sua verificação.

Anotamos, ainda, a seguinte imprecisão:

Nas notas de rodapé das págs.14 e 82 é mencionado que a Secretaria de Estado da Juventude "passou a aceder aos sistemas informáticos do IAPMEI e do IFT", quando, de facto, passou a aceder ao Sistema de Informação do POE, da responsabilidade do Gabinete de Gestão do POE, base de dados oficial do Programa.

Assim como anotamos que o entendimento dado à iniciativa, considerada desejável, de associar ao apoio às pequenas e muito pequenas entidades empresariais no desenvolvimento dos seus projectos, Associações Empresariais, não é o mesmo que o expresso na nota de rodapé da pág.17, que considera que os pagamentos efectuados às associações 'constituem despesas com o funcionamento do SIPIE'.
De facto, entendeu-se deverem estes projectos terem um acompanhamento mais próximo e continuado, o que, aliado ao facto de serem terceiras entidades, permitiriam considerar os seus relatórios como contributos fiáveis no processo de encerramento dos projectos.
O facto de, em relação a algumas Associações, se ter verificado que a qualidade do acompanhamento não ser o expectável e exigível, tem sido objecto de análise

[11] Último parágrafo da pág. 19 e mencionado nas págs. 92 e 93
[12] Terceiro parágrafo da pág.20 e mencionado nas págs. 93 e 94
[13] Terceiro parágrafo da pág.22

envolvendo o IAPMEI, o IFT e este Gabinete, tendo sido já suspensos pagamentos a Associações e estando em apreciação a rescisão de contratos celebrados.

Com os melhores cumprimentos

LUÍS ALVES MONTEIRO
Gestor do POE

cc: Senhores Presidentes dos C.A. do IAPMEI e do IFT

DGTC 07 01 03 00534

IAPMEI

Exmo Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
(a/c Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

ADM/RMM 14 JAN 2003 090261

ASSUNTO: **Relato da auditoria aos "Apoios concedidos no âmbito do SIPIE (2001)**
Tribunal de Contas

Junto envio a Informação nº 0023/02-DRMC com os comentários ao assunto acima referenciado.

Com os melhores cumprimentos.

A Vice-Presidente do Conselho de Administração

(Rosa Maria Marques)

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

DGTC 15 01'03 01410

IAPMEI

INFORMAÇÃO Nº 0023/ 02-DRMC

Rosa Maria Marques
Vice-Presidente do C.A.
13.01.03

13.01.03

SENHORA: DIRECTOR

CARLOS CARNEIRO PINTO

ASSUNTO: Relato da auditoria aos "Apoios concedidos no âmbito do SIPIE(2001)"

Tribunal de Contas

IAPMEI

1. Integrado no Plano de Fiscalização para 2002, foi realizado o presente trabalho de auditoria pelo Tribunal de Contas, tendo como objectivo geral "apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído", no âmbito do SIPIE para o ano de 2001.

2. Para o efeito, foram seleccionados 78 projectos(44 concluídos, 11 com exposições dirigidas ao Tribunal, 13 não elegíveis e 10 projectos contratados no 1º semestre de 2001 e s/pagamentos até 18/06/2002). Foram analisados os procedimentos de atribuição e pagamento dos incentivos e de controlo e acompanhamento dos projectos no âmbito deste Sistema de Incentivos.
   Dos projectos concluídos foram posteriormente seleccionados 10 projectos, para serem objecto de verificação junto dos respectivos promotores.

3. Anotam-se as seguintes situações registadas pelo Tribunal de Contas no respectivo relato enviado ao IAPMEI :

a) Ajustamentos à configuração inicial do investimento (Despesa com TOC/ROC prevista/aquisição de Fax não previsto)
b) Eventual divulgação das listas de investimentos elegíveis e prioritários para uniformização de critérios.
c) Prazos excessivos para envio da notificação das decisões e da contratação, bem como de reapreciação das alegações contrárias (em média superior a 320 dias)
d) Diferentes critérios de interpretação, por parte das entidades gestoras, no que respeita à contagem do prazo máximo para os pedidos de alterações à calendarização e com graus de exigência diferentes quanto ao cumprimento pelo promotor dessa obrigação.
e) Diferentes critérios nos montantes do incentivo a integrar na estrutura do financiamento dos projectos.
f) O formulário electrónico não está de acordo com a legislação regulamentadora no que respeita ao apuramento dos postos de trabalho criados.
g) Falta a publicitação, pelo IAPMEI, de alguns subsídios pagos no 1º semestre de 2002.

IAPMEI

4. As situações, atrás referidas, merecem-nos os seguintes comentários:

a) De acordo com a Metodologia de Avaliação e Encerramento Contratual do SIPIE, encontra-se definido que, na fase de execução do projecto, o Promotor poderá, se assim o entender, proceder a ajustamentos ao projecto inicial.

Estes ajustamentos serão analisados e aceites desde que cumpram o estipulado nas regras nºs 4-e) e nº 6-f), que se anexam.

Assim, caso os pressupostos que presidiram à aprovação da candidatura não se alterem, o projecto manterá a sua elegibilidade, dentro do limite do montante das despesas elegíveis contratadas e, obviamente, do incentivo atribuído.

Assim sendo, é admissível que um Promotor, desde que devidamente fundamentado e de acordo com as regras referidas , não concretize definidos investimentos elegíveis previstos na candidatura e que realize outros investimentos não previstos, considerando-se sempre como limite os montantes inicialmente contratados.

b) Encontra-se legislado, na Portaria que regulamenta o SIPIE, para efeitos de pontuação do projecto no que respeita ao sub-critério A1-Investimentos Prioritários, quatro áreas de investimento consideradas como prioritárias:

a) Organização e Gestão;
b) Qualidade;
c) Ambiente, da segurança e higiene;
d) Inovação tecnológica, incluindo racionalização energética.

Para efeitos da aplicação do referido sub-critério foram definidas, internamente, listas de investimentos que, para cada sector de actividade, poderiam ser consideradas como prioritárias. Estas listas têm como objectivo a uniformização dos critérios utilizados pelos três Serviços de Análise do IAPMEI.

A eventual decisão quanto à publicitação, em Portaria regulamentadora ou outro meio de divulgação, das referidas listas, não é da competência do IAPMEI ou dos Organismos Coordenadores.

c) No Relato do Tribunal de Contas é chamada a atenção para o excessivo atraso no cumprimento das diversas etapas das candidaturas, nomeadamente no que respeita aos prazos de análise, notificação, reapreciação de alegações contrárias e contratação.

Considerando que a Auditoria do TC foi realizada, tendo como universo as candidaturas referentes às 1ª e 2ª fases do SIPIE, os atrasos verificados justificam-se pelos seguintes motivos:

-Elevado número de candidaturas. 4.779 na 1ª fase e 3.191 na 2ª fase do SIPIE;

-Dificuldades iniciais na implementação do Sistema de Informação de Gestão do IAPMEI;

-Prioridade dada à análise de candidaturas com prejuízo da reapreciação das alegações contrárias;

-Diferenciação dos prazos de homologação consoante os sectores de actividade das candidaturas(comércio, indústria, serviços, etc)

-As notificações aos promotores das candidaturas nas 1ª e 2ª fases foram efectuadas em conjunto, o que significou um maior atraso para as candidaturas da 1ª fase;

-Necessidade de cumprir prazos para a análise face à hierarquização das candidaturas em cada uma das fases, o que implica que as candidaturas entradas no início da fase tem um período de análise e decisão muito mais longo que as que entram no final.

O facto de em 2002 ter havido apenas uma fase do SIPIE, que decorreu entre Setembro e Novembro, contribuiu para a recuperação dos atrasos apontados, pelo que a situação se pode considerar, actualmente, normalizada.

d) No que respeita à contagem do prazo para a execução dos projectos no âmbito do SIPIE e de acordo com a Metodologia de Avaliação e Encerramento Contratual do SIPIE, dever-se-á considerar o prazo indicado no contrato e/ou, o consagrado na legislação, o qual se encontra fixado em 2 anos após o início do investimento.

No caso de projectos transitados, foi definido como data máxima de execução para a 1ª fase, o final de Setembro de 2002 e para a 2ª fase, o final de Dezembro de 2002.

Em anexo, juntam-se as Regras nºs 03 e 03.1, esta última aplicável aos contratos celebrados após 31/12/2001(nova minuta).

e) Quanto à estrutura do financiamento dos projectos, refere o Tribunal de Contas ter havido diferença de critérios na determinação dos montantes do incentivo a integrar. Não concordamos com esta opinião porque de acordo com a alínea f) do artº 5º da Portaria nº 317-A/2000, o promotor tem que demonstrar que se encontram asseguradas as fontes de financiamento, incluindo pelo menos 25% do montante do investimento elegível em capitais próprios, contando para este valor os capitais próprios que excederem os 40% do activo total liquido.

Assim, comprovado o equilíbrio financeiro previsto e sobre o qual foi calculada a V.E. (critério C)), aceita-se as alterações ocorridas, particularmente quando o promotor apresenta fontes de financiamento próprias, não necessitando do incentivo para a realização do investimento.

Assim, não existe diferença de critérios, mas antes uma análise casuística dos projectos tendo por base a legislação estabelecida e a realidade inerente às necessidades de cada um.

f) Relativamento ao apuramento dos postos de trabalho criados e particularmente, no que respeita à cand.nº 44/16, o auditor, supostamente, apurou as contas no mapa da página 11 do Formulário "Postos de trabalho da Empresa", mas deveria ter consultado os "Dados Históricos Pré-Projecto". De facto, tendo em conta que a empresa tinha 4 postos de trabalho em 1998 e 3 postos de trabalho em 1999 e na conclusão do projecto(2002) tinha 7 postos de trabalho, o promotor criou 3 postos de trabalho.

No RAP foi considerado 3 postos de trabalho criados, o que consideramos correcto.

g) Relativamente à não publicitação de alguns dos apoios pagos no 1º semestre de 2002 no âmbito deste programa, a situação vai ser validada e comunicada à entidade responsável pela respectiva publicitação.

5. *Relativamente ao critério A3(Perfil do gestor do investimento) e à sua comprovação, considera o Tribunal de Contas necessário que o formulário de candidatura contemple um campo para o currículo do gestor do investimento por forma a permitir uma melhor apreciação pela estrutura da SEJ.*

O conteúdo do Formulário de candidatura ao SIPIE é da responsabilidade do GGPOE e está a ser implementado nos termos em que foi definido. Compete ao SEJ solicitar ao promotor os elementos adicionais que achar por conveniente para emissão do parecer sobre o perfil do Gestor do Investimento.

6. *Tendo em conta as anomalias detectadas nas acções de verificação realizadas pelas Associações, o Tribunal de Contas anota a necessidade de se proceder, em 2003, a uma avaliação global da sua actuação.*

Através das auditorias complementares efectuadas pelo Instituto, bem como das auditorias realizadas pelo GGPOE-FC, já haviam sido retiradas as mesmas conclusões agora apuradas pelo Tribunal de Contas. É preocupação do IAPMEI a regularização das mesmas, que passará por dar mais formação às Associações, evitando-se a eventual rescisão dos contratos celebrados com algumas ou a sua não inclusão em futuros protocolos a estabelecer . Foram, entretanto, verificados incidentes com duas Associações para as quais o IAPMEI irá propor a rescisão dos respectivos contratos e a devolução dos adiantamentos, entretanto recebidos.

Acresce que, face à escassez de recursos humanos existentes no IAPMEI, o recurso às Associações foi a solução encontrada para executar a verificação física de tão elevado número de projectos.

7. *O Tribunal de Contas refere que um dos aspectos que diferencia o SIPIE dos sistemas de incentivos do QCA II, é "A certificação pelo Técnico Oficial de Contas da empresa ou por um Revisor Oficial de Contas das despesas de investimentos realizadas..."*

Esclarece-se que de acordo com o consagrado na legislação, a verificação financeira do projecto poderá ser "ratificada" (não "certificada"), por um ROC ou TOC, o qual poderá pertencer, ou não, à empresa.

8. No Relato de Auditoria em apreciação, no seu ponto 3.3.2, pág.48, constatou-se a existência de um mapa com a Estrutura Organizativa do IAPMEI no que concerne ao SIPIE, no qual são explicitadas as funções afectas a este Sistema. O mesmo deverá ser objecto de revisão dado que as funções aí explicitadas não se encontram devidamente caraterizadas.

IAPMEI

9. Na Pág.68 do presente Relato, no mapa, com referência à Indústria Têxtil, onde se lê: "É elegível e prioritária a participação da empresa em feiras enquanto missão de divulgação...", deverá ler-se: "..."É elegível e prioritária a concepção do stand para feiras enquanto missão de divulgação"

10. *a)No projecto 00/1693(Porto), o Tribunal de Contas concluiu que o incentivo contratado deveria ser inferior em 18 contos, tendo em conta o limite máximo elegível correspondente a 2% de 70% do incentivo apurado, referente a custos com garantias bancárias.*

Esta situação vai ser naturalmente acompanhada e validada aquando da finalização do projecto e da apresentação do relatório de progresso da Associação.

b)*Na cand.47/1(Covilhã), o último elemento disponível é o oficio da devolução do contrato que data de 02/05/2001.*

Encontra-se estabelecido que os projectos, após o seu encerramento, têm um prazo de 90 dias para apresentação do respectivo Pedido de Pagamento Final e Encerramento do Projecto. Assim, e sendo a candidatura em causa da 1ª fase do SIPIE, o Promotor deverá apresentar até janeiro de 2003 os elementos acima referidos.

Esta candidatura faz parte de uma listagem de Promotores em falta, a serem notificados (a partir daquela data), para apresentarem o respectivo Pedido de Pagamento Final, sob pena de(caso não o façam), o IAPMEI propor a descativação dos respectivos incentivos.

c)Na Cand.43/353(Porto), o Tribunal de Contas questiona a actuação do IAPMEI, tendo em conta que: a data prevista de conclusão era 01/01/2001 e não houve qualquer pedido de prorrogação da mesma. O promotor solicitou adiantamento de 70%, mas o mapa de despesas não está certificado pelo TOC. Não tem relatório de execução do projecto da Associação.

No caso de adiantamentos, o Promotor apenas tem que apresentar as despesas ratificadas pelo TOC/ROC. Só no caso de pagamento final é que deveria apresentar o relatório de execução do projecto.

O pedido de pagamento não foi devidamente instruído, pelo que se irá averiguar da situação do projecto, propondo-se, eventualmente, a descativação do incentivo.

IAPMEI

d)*Na cand.80/54(Castelo Branco), o Tribunal de Contas refere que no relatório de avaliação final foram considerados não elegíveis investimentos que, na análise da candidatura, haviam sido classificados como elegíveis e prioritários situação que resultou da desagregação dos itens que constituíam as rubricas de investimento indicadas na fase da candidatura. Segundo o Tribunal de Contas houve um pagamento indevido de 70 contos.*

Esta situação vai ser devidamente acompanhada e validada

e)No proj.00/3864(Aveiro), refere o Tribunal de Contas que só foi mantido um p.trabalho, tornando o projecto não seleccionável na fase a que se candidatou.

Situação que vai ser devidamente acompanhada pelo Núcleo afim de proceder à sua validação, tendo em conta que o facto apontado é posterior ao encerramento do projecto.

Lisboa, 13 de Janeiro de 2003

O COORDENADOR

(Fonseca Aguiar)

A TÉCNICA

(Conceição Marques)

Anexo(s): Regras de Metodologia de Avaliação e Encerramento Contratual do SIPIE
Regras nºs 03 e 03.1
Regras nºs 4-e) e 6-f)

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

Ministério da Econ

DAAI – Departamento de Análise
e Acompanhamento do Investimento

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ referência	N/ referência	Data
Proc.º n.º 23/02-Audit	Ofº. n.º 68/2003/DAAI	2003-01-08

Assunto: **Auditoria aos "Apoios concedidos no âmbito do SIPIE"**

O Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT), citado para formular os comentários que o relatório de auditoria identificado em epígrafe lhe merecer, nomeadamente para efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 4 do artigo 24º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, vem expor a V. Exas., Venerandos Conselheiros, o seguinte:

1. O IFT confirma, na sua grande maioria, os dados constantes do relatório ora em apreço, assim como concorda, na generalidade, com as conclusões que, durante o mesmo, são formuladas pelos Exmos. Srs. Auditores.

   Importa, contudo, rectificar e esclarecer alguns dados, optando-se por seguir a mesma ordem de sistematização dos mesmos no relatório em causa.

2. Assim, e embora seja verdade que, durante o ano de 2001, não foram apoiados projectos transitados de fases anteriores, torna-se necessário esclarecer que, no âmbito da selecção dos projectos candidatos à 3ª fase de 2001, acabaram por ser apoiados projectos transitados da 2ª fase de 2001, uma vez que a Valia Económica daquela fase situou-se, no que respeita à Zona I, em 70,26, e, no que se refere à Zona II, em 77, valores estes inferiores aos da fase anterior.

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

3. Por outro lado, importa referir que no sector do Turismo não se enquadra a actividade de armazenagem, pelo que se afigura que a mesma deverá ser dissociada da actividade de agência de viagens e turismo, procedendo-se, deste modo, à correcção do quadro constante da alínea d) do n.º 2.2 do relatório em análise.

4. No que respeita às despesas com os técnicos oficiais de contas ou revisores oficiais de contas, foi efectivamente acordado entre os Organismos Coordenadores e o Gabinete de Gestão do programa Operacional de Economia incluir tais despesas na análise da candidatura, sempre que o promotor o não tivesse feito, tendo por limite 250 contos e desde que o investimento elegível não ultrapassasse o limite máximo regulamentarmente previsto, nem alterasse a pontuação dos critérios A1 e C.

   Tal orientação fundamentou-se, por um lado, no valor que, em função dos preços de mercado, se afigurou adequado para o trabalho a desenvolver por aqueles profissionais, e, por outro lado, no facto de se ter constatado que um volume apreciável de candidaturas não apresentava qualquer valor para esse efeito, o que indiciava o desconhecimento por parte dos promotores da obrigatoriedade de recurso a um TOC ou ROC no âmbito do acompanhamento financeiro dos projectos.

   O IFT tem aplicado aquela orientação de modo uniforme e constante a todas as candidaturas, como aliás praticamente resulta do quadro constante da página 78 do relatório em causa, embora tal não corresponda ao texto que acompanhou o referido quadro.

   Como efeito, e como facilmente se pode constatar, dos 14 processos verificados pelos Exmos. Auditores, apenas em 2 foi constatada a existência de alegados erros, sendo certo ainda que desses não ocorreu qualquer lapso na análise do processo n.º 00/2852; na verdade, neste processo, o promotor previu um custo com TOC no montante de 50 contos, razão pela qual o IFT, cumprindo a orientação, não adicionou qualquer valor.

Já quanto ao processo 43/9, e apenas quanto este, verifica-se ter ocorrido um lapso na análise da candidatura, uma vez que teria sido, de facto, possível atribuir o valor de 250 contos e não apenas o de 150 contos como veio efectivamente a suceder.

5. No que respeita à classificação das despesas de remodelação por parte do IFT enquanto investimento prioritário e não prioritário, e reanalisados os processos constantes do quadro da página 77 do relatório de análise, constata-se que apenas em dois dos processos aí referidos se verificou a ocorrência de lapsos.

Na verdade, e no caso dos processos 00/582 e 00/87, verificou-se, de facto, a ocorrência de lapsos de classificação dos investimentos relativos aos reclamos luminosos, as quais, contudo, não tiveram influência na decisão final sobre as candidaturas. Com efeito, tratando-se de candidaturas relativas à 1.ª fase/2000, aqueles investimentos deveriam ter sido classificados como prioritários, tal como o foram no processo 43/9, em conformidade com o definido na Nota de Serviço n.º 3/2000-DAAI, de 7 de Novembro, aplicável exclusivamente a todas as candidaturas da 1.ª fase do SIPIE. - Nas fases seguintes, os investimentos relativos aos reclamos luminosos passaram a ser considerados como não prioritários, tal como definido na Nota de Serviço n.º 1/2001-DAAI, de 5 de Fevereiro.

Por outro lado, no caso dos processos 00/111, 00/796 e 50/58, referentes à 1.ª fase/2000, tratando-se de projectos de remodelação de estabelecimentos hoteleiros, as obras realizadas nas instalações sanitárias não consubstanciavam investimentos prioritários, classificação que foi alterada nas fases seguintes do SIPIE passando, então, a serem considerados prioritários de acordo com a Nota de Serviço n.º 1/2001-DAAI, de 5 de Fevereiro.

No que se refere aos restantes dois processos - 00/3834 e 80/392 - a classificação do investimento prioritário foi dada pelo promotor, classificação

essa que o Mapa das Despesas de Investimento que integra o Relatório Técnico final não suprimiu. Todavia, e como se pode constatar da análise desses mesmos processos, não foi considerado pelo IFT qualquer valor de investimento na rubrica considerada pelo promotor como prioritária, uma vez que o mesmo foi dividido entre as rubricas de "Remodelação das Instalações Sanitárias" – prioritário – e "Remodelação de Zonas Públicas" – não prioritário.

6. Relativamente à contratação dos incentivos e não obstante, quer o número de diligências efectuadas pelo IFT nessa fase – expressamente enunciadas nas páginas 80 a 82 do relatório –, nomeadamente para efeitos de verificação do preenchimento das condições de elegibilidade e confirmação de alguns pressupostos de análise, quer o prazo de 40 dias úteis que pode, no máximo, ser utilizado pelo promotor, é manifesto que o tempo médio decorrido entre a homologação e a efectiva contratação se afigura excessivo.

   Nesse sentido, e tendo o IFT já constatado esse facto, irão ser tomadas as medidas necessárias para que, relativamente à 1ª fase de 2002, ora em sede de análise das candidaturas, o processo de contratação se efective de forma mais expedita, de modo a que, pelo menos, o tempo médio aí despendido seja igual ao despendido no âmbito do SIME – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial (47dias úteis) e do SIVETUR – Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica (46 dias úteis).

   O mesmo se diga relativamente ao tratamento dos projectos não elegíveis, nomeadamente no que respeita àqueles cujos promotores vieram responder nos termos do artigo 100º do Código do Procedimento Administrativo. Em todo o caso, importa desde já realçar que foi já possível ao IFT concluir, praticamente, a reanálise de todas as candidaturas não elegíveis de fases anteriores.

7. No que respeita à verificação do cumprimento das obrigações por parte dos promotores, nomeadamente no que se refere ao calendário de realização do

projecto, importa realçar que a orientação seguida pelo IFT no tratamento dos pedidos de alteração da calendarização da realização do projecto coincidem com a que se encontra publicamente divulgada no seu site – www.poe.min-economia.pt do Gabinete de Gestão do Programa Operacional de Economia.

Deste modo, e até porque a orientação em causa é igualmente aplicada nos casos das candidaturas ao SIME e ao SIVETUR, o IFT tem alterado os prazos de execução dos investimentos contando como termo inicial do prazo de 24 meses, sempre que se tratam de candidaturas apresentadas ao abrigo das disposições transitórias, a data das respectivas candidaturas.

8. Por fim, importa referir que o Departamento responsável pela análise, contratação e acompanhamento das candidaturas apresentadas no âmbito do SIPIE é o Departamento de Análise e Acompanhamento do Investimento, no qual se integram duas equipas de análise e uma equipa de acompanhamento, não estando assim estas equipas dissociadas daquele Departamento como aparentemente consta do relatório em análise.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração

(Emanuel Marques dos Santos)

CA/AM

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE LISBOA
Pr. Alvalade, nº 12, 1749-070 LISBOA tel. 218433933
GABINETE DA DIRECÇÃO - Fax: 21849 89 13

Telecópia nº
Nº páginas: 1+14
Data: 2003.05.26

De: Directora Regional de Educação de Lisboa n/refª GEPC/AF

Para: Tribunal de Contas – Departamento de Auditoria I Fax nº 217936033

A/C: Ex.mo Senhor Director –Geral
A/C Exma Sr.Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral

Assunto: "Auditoria aos apoios concedidos pela DREL a Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (ano 2001)"- V. refª DA I, ofº 4178, 30 ABR 03 e telecópia processo 24/02-AUDIT, datada de 2003.05.21

Na sequência do vosso ofício 4178, 30 ABR 03, e da telecópia processo 24/02-AUDIT, datada de 2003.05.21, e agradecendo o Relato da auditoria aos "Apoios concedidos pela DREL a Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (ano 2001)", e o respectivo sumário, que integrará o Parecer sobre a Conta do Estado 2001, documentos de elevada importância para esta Direcção Regional de Educação, contendo recomendações e matéria de reflexão relevantes, proporcionados por esta primeira auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, junto se remete a V. Exª, um texto contendo os comentários suscitados sobre os mesmos.
A resposta em presença irá ser enviada por ofício, com junção dos respectivos anexos, agradecendo-se desde já toda a atenção dispensada.

Com os melhores cumprimentos

A Directora Regional

(Isabel Soares Carneiro)

Directora Regional Adjunta
de Educação de Lisboa,

(Manuela Bastos)

DGTC 27 05 03 13304

Ministério da Educação

DREL Direcção Regional de Educação de Lisb

Relato da auditoria aos "Apoios concedidos pela DREL a Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (ano 2001)"

Agradecendo o Relato da auditoria aos "Apoios concedidos pela DREL a Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (ano 2001)", e o respectivo sumário, que integrará o Parecer sobre a Conta do Estado 2001, documentos de elevada importância para esta Direcção Regional de Educação, contendo recomendações e matéria de reflexão relevantes, proporcionados por esta primeira auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, permitimo-nos produzir os comentários, sobre os mesmos, seguintes:

Parte A- Sumário.

2. Execução Orçamental

O quadro e o texto sobre os pagamentos efectuados pela DREL por área e tipo de contrato (2001), deverão ser objecto de correcção, conforme segue:
- 17 contratos de associação e o respectivo valor médio de 389 581(contos), que devem ser corrigidos para 14 e 473 062 (contos), respectivamente.
- 22 Colégios de Ensino Especial e o respectivo valor médio de 83 070(contos), que devem ser corrigidos para 21 e 87 024 (contos), respectivamente.
- Quanto à Educação Pré-Escolar, o número de estabelecimentos, o valor total, o valor percentual e o valor médio indicados, correspondem a subtotais. Com efeito, devem ser considerados para além dos contratos de desenvolvimento, os contratos-programa, celebrados ao abrigo do Decreto-Lei nº 173/95, de 20 de Julho, estabelecidos com 31 estabelecimentos de ensino e envolvendo 138 600 (contos). O valor total correspondente aos contratos de desenvolvimento é de 846 095 (contos), cerca de 0,8 milhões de contos. Os valores percentuais e os valores médios relativos aos contratos de desenvolvimento e aos contratos-programa deverão ser, portanto, de 5,3 e 0,9, e 3 254 e 4 471(contos), respectivamente.

As mesmas correcções deverão ser efectuadas na parte B - Desenvolvimento, ponto 3 (pág 29), e ponto 4.2 (pág 32)

Sobre o último parágrafo, deste ponto 2, entende-se de observar:
Os pagamentos efectuados respeitam a subsídios com natureza contratual atribuídos aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, legalmente instituídos ao abrigo do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro, e destinados ao funcionamento desses estabelecimentos de ensino.
A identificação do total de apoio financeiro relativo a estes subsídios, conforme despachos regulamentares, carece de informação relativa ao respectivo ano lectivo, facultada pelos estabelecimentos de ensino, e da adequada análise efectuada nas Direcções Regionais de Educação.
Decorrendo, assim, necessariamente, um período entre o início do ano lectivo e a identificação do apoio financeiro, que determina o montante em contrato.

Ministério da Educação

DREL Direcção Regional de Educação de Lisboa

A fim de não inviabilizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino, no período referido, vem-se tornando necessária a atribuição de subsídios de viabilização financeira, que são concedidos ao abrigo do artº 22º do referido Decreto-Lei.

De notar que este artigo prevê a atribuição de subsídios de viabilização financeira aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, (conforme a alínea c), do ponto 2.3 parte B-Desenvolvimento, página 24). Ora, embora se entenda que da letra deste artigo não decorra, objectivamente, a possibilidade de proceder-se a adiantamentos por conta de horizonte contratual, a realidade é que tem constituído o único mecanismo legalmente possível de accionar neste contexto (para satisfazer necessidades imperetríveis dos estabelecimentos de ensino), precisamente, para não asfixiar económica e financeiramente as escolas objecto de apoio e, desse modo, evitar que eventuais subsídios de viabilização financeira se venham a afigurar necessários ou mesmo extemporâneos. Inclusivé, a produção regulamentar nesta matéria tem recaído sobre esta vertente, como de seguida se descreve.

Com efeito, entende-se de referir que os Despachos relativos à celebração de contratos de associação nºs 12/ME/91,78/ME/92, 214/ME/92 e 282/ME/93, de 24.01.91, 24.04.92, 25.09.92 e 31.12.93, respectivamente, previam a atribuição de subsídios de viabilização financeira ao abrigo do artº 22º, até à celebração dos contratos. Os Despachos nºs 74/ME/94 e 256-A/ME/96, de 09.11.94 e 11.12.96, respectivamente, porventura reconhecendo que aquele texto repetia o consagrado no próprio artº 22º, do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro, deixaram de o integrar.

O Despacho 9922/98(2ª série), de 25 de Maio, regulamentador dos contratos de patrocínio, estabelece no seu número 8, " A fim de assegurar o normal funcionamento das escolas, os directores regionais de educação poderão autorizar o processamento de apoio de viabilização financeira até à assinatura dos contratos de patrocínio, ao abrigo do artigo 22º do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro."

Também os despachos que regulamentam os contratos simples e de desenvolvimento da educação pré-escolar, prevêm, os pagamentos ao abrigo do artigo 22º do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro, estabelecendo: "os estabelecimentos de ensino, que no total do ano escolar, recebem um montante inferior a 2 500 000$, ficam dispensados da celebração do contrato simples, sendo o pagamento efectuado nos termos do artigo 22º do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro, ficando, no entanto, obrigados ao cumprimento das disposições expressas no clausulado dos contratos."

Afigura-se de remeter ainda estas observações para a Parte A ponto 3-Contratos de Associação, 1º parágrafo, (pág. 7), Parte B ponto 2.3 c) Contratos de apoio financeiro previstos no estatuto do ensino particular e cooperativo, 4º e 5º parágrafos (pág 24), ponto 4.2 Contratos de Associação, penúltimo parágrafo (pág 33), alínea b) ponto 4.3 Contratos de Patrocínio, último parágrafo (pág 43)), alínea a) ponto 4.4 Contratos Simples, 3º parágrafo (pág 49) alínea a) ponto 4.5 Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar, 3º parágrafo (pág 53)

Ministério da Educação

DREL Direcção Regional de Educação de Lisboa

3. Contratos de associação

Sobre o segundo parágrafo, deste ponto, entende-se de observar:

O Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro, artº 15º, estabelece "1- O Estado concederá às escolas que celebrem contratos de associação, ..., um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente. 2- O subsídio será fixado anualmente pelo Ministro da Educação e Ciência, ouvido o Conselho Consultivo do Ensino Particular e Cooperativo."

O Despacho do Ministro da Educação nº 256-A/ME/96, de 11.12.96, estabelece as regras a utilizar no cálculo do apoio financeiro a conceder relativamente aos contratos de associação. Este Despacho foi aplicado pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, a todos os processos de contratos de associação.

O referido Despacho, tal como os despachos ministeriais anteriores, nºs 12/ME/91, 78/ME/92, 214/ME/92 e 282/ME/93, de 24.01.91, 24.04.92, 25.09.92 e 31.12.93, consideram a necessidade de definir de forma clara os critérios de apoio financeiro, a prestar às escolas particulares e cooperativas, localizadas em áreas carenciadas de escolas públicas. Devendo esses critérios atender à diversidade das escolas em causa e responder tanto quanto possível, adequadamente, à dinâmica de cada escola, bem como à qualidade do serviço prestado que, antes de mais, é função da qualidade do seu corpo docente,

O cálculo do subsídio referente a contratos de associação vem pois sendo baseado, de acordo com os referidos Despachos, no total dos encargos com os vencimentos do pessoal docente, acrescido dum valor percentual daquele, para pessoal não docente e despesas de funcionamento.

Tal alteração terá porventura decorrido da constatação de que o subsídio fixo por aluno, não atendia à realidade de cada escola, designadamente, ao respectivo projecto educativo.

De notar que, a respeito dos contratos de cooperação relativos ao ensino especial, o apoio financeiro fixo por aluno, "pode, de facto, corresponder a desigualdades ao apoio financeiro aos distintos colégios...", conforme observado, no presente relatório, alínea a) do ponto 7 seguinte - Apoios através de contratos de cooperação, 2º parágrago (pág. 11)

Considera-se de remeter ainda estas observações para a Parte B ponto 4.2 Contratos de Associação a) terceiro parágrafo (pág 32) e quarto parágrafo (pág 36).

Quanto ao terceiro parágrafo:

A informação do valor médio do subsídio por aluno, variável entre 433 e 716 contos, deverá ser corrigida, no que respeita às duas escolas envolvidas. Com efeito esses valores correspondem à frequência 1 870 e 1 077 alunos, na Escola Salesiana de Manique e no Externato Irene Lisboa, respectivamente, informação a corrigir na nota da página 5, e no último parágrafo da pág 33.

Ministério da Educação

DREL Direcção Regional da Educação de Lisboa

De acordo com o mapa, Apoios financeiros para o ano escolar 2000/2001- Contratos de Associação apresentado em 4.2 a) (pág 33), esse valor médio tanto pode aumentar como diminuir com o número de alunos abrangidos em contrato. No Externato Irene Lisboa, várias turmas são compostas por alunos com necessidades educativas especiais.

O referido valor médio resulta da aplicação de todos os critérios de apoio financeiro fixados no Despacho nº 256-A/ME/96. Critérios aplicados uniformemente pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, a todos os processos de contratos de associação.

Estas observações respeitam ainda ao último parágrafo da pág 6 deste ponto, à Parte B ponto 4.2 Contratos de Associação a) terceiro parágrafo (pág 32), parte final do primeiro parágrafo (pág 34) e 4º parágrafo (pág 36)

Primeiro a quarto parágrafos da pág 6:

Quanto aos cargos abrangidos pela bonificação em horas de cargo, são aplicados pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, igualmente, a todos os processos de contrato, os critérios estabelecidos na alínea c) do ponto 3.1, do Despacho nº 256-A/ME/96, que determina: "a bonificação de oito horas/semana/turma, equiparadas a horas lectivas, para o desempenho das funções pedagógicas de subdirector, assessores da direcção, directores de ciclo, directores de turma, delegados de disciplina, responsáveis pelas biliotecas, laboratórios e instalações, ou outras semelhantes, devidamente confirmadas e justificadas em conformidade com o projecto específico de cada escola;"

É assim estabelecido um número máximo efectivo de horas que pode ser considerado, em função do número de turmas abrangidas em contrato, desde que sejam apresentadas e justificadas pelos estabelecimentos de ensino.
A variedade de projectos educativos e a evolução do próprio sistema educativo, justificam, que na impossibilidade de descrição exaustiva de todas as funções a serem consideradas como pedagógicas, aquela determinação utilize o termo ou "outras semelhantes, devidamente confirmadas e justificadas".

Com efeito, existe a necessidade expressa naquele Despacho de os critérios de apoio financeiro atenderem à dinâmica de cada escola, à especificidade do seu projecto educativo, bem como à qualidade do serviço prestado.

Quanto às descrições/justificações das horas de cargo apresentadas pelos estabelecimentos, e mencionadas no texto, entende-se que: as funções das equipas educativas de ciclo, corresponderão às de direcção de ciclo; o apoio ao "Desporto Escolar", designação atribuída a projectos previamente aprovados e autorizados, enquadra-se nas funções pedagógicas, (sendo considerado em horas lectivas nas escolas públicas). Às horas referentes a clubes dificilmente não seria atribuído carácter pedagógico, face à realidade escolar actual.

Ministério da Educação

DREL
Direcção Regional da Educação de Lisboa

Mais se refere que o número total de horas atribuído a cada docente destas escolas, ultrapassa normalmente as 22 horas, correspondentes ao horário completo.

Estando em causa estabelecimentos de ensino particular, e os respectivos projectos educativos, reconhecidos pelo Ministério da Educação, que lhes confere paralelismo pedagógico, não poderá ser fixado por este o número de horas para cada cargo, como se de escolas públicas se tratasse.
Atempadamente e, para uma melhor verificação das horas lectivas e de cargo, a DREL, construiu para o ano de 1997/98 e seguintes, um mapa de apoio à verificação das horas atribuídas. As horas de cargo são assim objecto de três mapas distintos, modelos 1 e 2/DRE/EPC e mapa DREL.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.2 Contratos de Associação a) primeiro ao último parágrafos (pág 35)

Parágrafo 5 da pág 6

Na alínea f) do ponto 3.1 do mesmo Despacho preconiza-se o pagamento das despesas com o pessoal afecto à cantina. Os estabelecimentos de ensino particular remetem á DREL o mapa dos respectivos encargos, com a imputação do número de alunos abrangidos em contrato, e, se tal for o caso a indicação do horário dos trabalhadores que não têm horário completo; os cálculos são feitos de acordo com esses elementos.
De referir que, numa tentativa de uniformizar critérios para estes encargos, efectuou o Gabinete do Ensino Particular e Cooperativo da DREL uma consulta à Divisão de Acção Social Escolar para saber qual o racio - pessoal das cantinas /nº de alunos - nas escolas públicas. O número de trabalhadores apresentado pelos estabelecimentos de ensino particular era bastante inferior àquele a que uma escola pública teria direito.
Uma conta de exploração das cantinas, conforme o relatório sugere que se deveria pedir, não parece relevante para este apoio, já que do funcionamento da cantina a DREL só tem que pagar os encargos com o pessoal. Situação menos relevante ainda no caso de o contrato não abranger a totalidade dos alunos do estabelecimento de ensino, e os encargos serem objecto da imputação acima referida.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.2 Contratos de Associação a) primeiro parágrafo (pág 36)

Parágrafo 6 e 7 da pág 6

A verba relativa a seguro de acidentes de trabalho, cujo pagamento depende da pretensão do estabelecimento de ensino a que o mesmo seja considerado em contrato, decorre de despacho do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, segundo documento DGEBS (anexo).

De acordo com o mesmo documento, a análise da documentação de suporte apresentada, sujeita os montantes indicados em recibo à limitação pelo máximo de 1,5% dos vencimentos.

Tratando-se de estabelecimentos particulares não será possível nem desejável intervir no contrato que os mesmos celebram com as companhias de seguros.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.2 Contratos de Associação a) segundo e terceiro parágrafos (pág 36)

Último parágrafo deste ponto:

Observa-se com agrado a confirmação neste relatório de se tornar impossível a esta Direcção Regional proceder à análise adequada do acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros atribuídos, através de balancetes trimestrais e balanço e contas anuais, conforme estabelecido no Decreto-Lei nº 553/80, sendo a atribuição dos subsídios referenciada ao ano escolar, e não ao ano civil. Mais se fazendo notar a dificuldade acrescida que advém para a análise daquele tipo de documentação, no caso de nem todos os alunos da escola estarem abrangidos por contrato de associação.
A recomendação de que futuramente as contas deverão ser apresentadas pelos estabelecimentos de ensino com periodicidade adequada ao ano escolar, será devidamente comunicada à tutela, a fim de constar do respectivo diploma legal.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.2 Contratos de Associação a) segundo a quarto parágrafos (pág 37).

4. Contratos de patrocínio

Primeiro parágrafo da página 8

Quanto à consideração de horas de cargo dos docentes das escolas, no desenvolvimento de funções de natureza pedagógica, cujos encargos constaram dos processos de contratos de patrocínio, foram aplicados pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, igualmente, a todos os processos de contrato, os critérios estabelecidos na alínea b) do ponto 5, do Despacho nº 9922/98, (2ª série), de 25 de Maio.

Aquelas horas não incluem as que respeitam à direcção pedagógica, conforme a alínea a) do ponto 5 daquele Despacho. Assim, o peso das horas de cargo no total das horas lectivas/semana variaram entre 1,8% e 10.9%(valor a corrigir no mapa constante da Parte B ponto 4.3 Contratos de Patrocínio - pág 44).

A variedade de projectos educativos justifica, tal como no caso dos contratos de associação, a variação da natureza dos cargos e do número de horas de cargo apresentados pelas escolas para desenvolvimento de funções de natureza pedagógica. Variação que é acrescida pela variedade dos regimes de frequência dos alunos, nestas escolas. O regime articulado de frequência dos alunos nas escolas, por exemplo, justifica um trabalho de articulação com as escolas de ensino regular, que envolve funções pedagógicas acrescidas. A escola que apresentou o valor percentual mencionado de 10,9 %, era frequentada por um grande número de alunos em regime articulado,

enquanto que a escola de valor correspondente 1,8%, não tinha praticamente alunos no regime articulado.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.3 Contratos de Patrocínio a) último parágrafo da página 42 e quadro e primeiro parágrafo da página 43.

Segundo e terceiro parágrafos da página 8

O cálculo do apoio financeiro relativo aos contratos de patrocínio é baseado nos vencimentos do pessoal docente e nos respectivos encargos sociais. Não havendo lugar a encargos sociais no caso do docente leccionar na escola sob o regime de prestação de serviços.

A referida regra foi aplicada pela DREL a todos os processos de contrato de patrocínio, contudo, verificou-se uma incorrecção na sua aplicação a um estebelecimento de ensino, eventualmente devido à maneira como a respectiva documentação foi apresentada pelo mesmo.

Os mapas de encargos com pessoal docente apresentados por aquele estabelecimento eram diferenciados por regime de estudo, o que introduziu uma maior dificuldade nos seus registo e tratamento informáticos.

Assim, o estabelecimento de ensino vai ser notificado no sentido de repor o montante de 1.394.515$.

Esta observação respeita ainda à Parte B ponto 4.3 Contratos de Patrocínio a) primeiro e segundo parágrafos (pág 42).

Quarto quinto e sexto parágrafos da página 8

Anteriormente à publicação, em 4 de Março de 2002, da Portaria nº 192/2002, primeiro documento que define as habilitações para a docência dos professores que ministram o ensino artístico especializado da dança, não podia ser estabelecida a correspondência entre os docentes das escolas de dança e os níveis de contrato colectivo de trabalho.
Na ausência daquele diploma, e face à consequente impossibilidade de aplicação dos níveis de contrato colectivo de trabalho, os contratos de patrocínio com as escolas de dança tiveram por referência os vencimentos dos professores do ensino público.

De acordo com os princípios do maior rigor e igualdade de tratamento dos processos conducentes à celebração dos contratos, só depois de todos os processsos serem analisados e comparados se procedeu à respectiva proposta de celebração de contrato.

Entretanto e por forma a não inviabilizar as escolas, cumpriu-se o número 8 do Despacho 9922/98(2ª série), de 25 de Maio, segundo o qual: "A fim de assegurar o normal funcionamento das escolas, os directores regionais de educação poderão autorizar o processamento de apoio de

viabilização financeira até à assinatura dos contratos de patrocínio, ao abrigo do artigo 22º do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro."

Estes subsídios mensais de viabilização financeira, de montante total a descontar no montante a pagar por conta do contrato, de acordo com o fim a que se destinam, devem atender às necessidades das escolas, e ser cuidadosamente atribuídos. Assim, no caso do contrato vir a ter um valor superior ao do ano anterior, a escola justificando esse aumento de despesas, através da respectiva documentação, poderá ter o respectivo subsídio mensal aumentado. Se pelo contrário o contrato vier a ter um valor inferior ao do ano anterior, a escola justificando a diminuição de despesas terá o subsídio mensal reduzido.

De notar que estes contratos são celebrados por ano económico, mas com base na informação do ano lectivo, assim, o período de Setembro a Dezembro, poderá ser de particular dificuldade de gestão pelas escolas, no caso de se verificar um aumento de despesas em relação ao ano lectivo anterior.

Conforme o quadro do relatório, "Pagamentos efectuados pela DREL em 2001-Contratos de Patrocínio ", (pág 44), relativamente a duas escolas foi alterado o valor mensal do subsídio de viabilização financeira, (Academia de Amadores de Música, e Academia de Dança Contemporânea de Setúbal).

Os contratos de patrocínio foram celebrados entre finais de Outubro e Dezembro de 2001. A análise uniforme dos processos das escolas de dança, (entre as quais a Academia de Dança Contemporânea de Setúbal), possibilitou a celebração dos respectivos contratos em finais de Outubro, mais cedo do que os da música, estando a preparação destes últimos dependente da aplicação do artº 42º do contrato colectivo de trabalho, introduzido para o ano de 2001, e específico para os docentes do ensino especializado da música.

No mês de Outubro foi então possível a finalização do pagamento a tais escolas, não tendo havido qualquer antecipação ou pagamento adicional ao contrato. Com efeito, o total das verbas transferidas para as instituições no ano de 2001 foi o constante dos respectivos contratos.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.3 Contratos de Patrocínio a) terceiro e quarto parágrafos (pág 42), b) primeiro parágrafo (pág 43), quadro de "Pagamentos efectuados pela DREL em 2001-Contratos de Patrocínio " e nota c) do mesmo (pág 44).

Primeiro parágrafo da página 9

Os balancetes trimestrais e balanço e contas anuais apresentados pelas escolas de ensino artístico especializado não permitem, à semelhança do que ocorre com os apresentados pelas escolas usufruindo de contrato de associação, uma análise adequada ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios financeiros atribuídos. Com efeito, ainda que estes contratos sejam celebrados por ano económico, utilizam como base a informação do ano lectivo, havendo desde

logo um desajustamento das verbas em contrato, relativamente ao período de Setembro a Dezembro. Além disso, existem normalmente em funcionamento nas escolas cursos livres, não apoiados pelo Ministério da Educação, abrangendo, portanto, o contrato de patrocínio apenas uma parte da escola.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.3 Contratos de Patrocínio b) último parágrafo da pág. 45.

Segundo a quarto parágrafos da página 9

Acolhemos com agrado a recomendação de ser exigida na tabela de preços, a apresentar pelos estabelecimentos, uma maior clareza na redução de mensalidades, conforme o regime de frequência dos alunos e a respectiva comparticipação em contrato de patrocínio.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.3 Contratos de Patrocínio b) segundo a quarto parágrafos da pág. 44.

5. Contratos simples

Sobre o primeiro parágrafo deste ponto observa-se:

O Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro, relativamente aos contratos simples, estabelece, artº 17º 2- No contrato estabeler-se-á o montante do subsídio por aluno e a redução da propina a que a escola se obriga".

Os contratos simples, celebrados no ano lectivo de 2000/2001, obedeceram aos Despachos nºs 21075/2000(2ª série), e 12780/98, (2ª série), de 28 de Setembro, e de 1 de Julho, respectivamente, sendo definidas, de acordo com os mesmos, as capitações e correspondentes subsídios do Estado, por aluno.

A necessidade de comprovativo da redução da propina, por parte do estabelecimento de ensino, terá motivado, porventura, a necessidade de apresentação de declaração assinada pelo encarregado de educação do aluno usufruindo do subsídio em causa. Com efeito, já anteriormente à transferência das competências do Departamento de Educação Básica para as Direcções Regionais de Educação, nesta matéria, constava das cláusulas do contrato, como obrigação da escola, "Fazer prova das verbas concedidas pelo Ministério da Educação, mediante a apresentação de recibos assinados pelos encarregados de educação".

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.4 Contratos simples b) segundo parágrafo (pág. 50)

Parágrafo primeiro da página 10

No cálculo da capitação do agregado familiar do aluno a comparticipar através de contrato simples, a DREL cumpriu o Despacho da Secretária de Estado da Administração Educativa, de 19.01.2001, segundo o qual, no ano de 2000/2001, deverem ser adoptados os procedimentos seguidos na execução dos contratos simples e de desenvolvimento do ano lectivo transacto, homologando as Notas anteriores. Os despachos do Secretário de Estado da Administração Educativa, datados de 99.08.05 e 97.12.04, sobre as mencionadas Notas, estabeleciam o conceito de rendimento familiar bruto anual (R) como «o que vem apresentado sob a forma de "rendimento global" da linha 1 da nota de liquidação do IRS, deduzido das "deduções específicas" constantes da mesma nota de liquidação. R=Valor constante da linha 1-valor da linha 2» (documentos anexos).

De notar que a DREL utilizou as "deduções específicas" relativamente ao cálculo das capitações de todos os processos em conformidade com os mencionados Despachos.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.4 Contratos simples a) terceiro e quarto paragrafos (pág 47)

Terceiro parágrafo da página 10

A disponibilidade orçamental através de duodécimos bem como a não actualização atempada das declarações comprovativas da não dívida à Caixa Geral de Aposentações e à Segurança Social, por parte dos estabelecimentos de ensino, são constrangimentos da sua execução.

A fim de não obrigar os representantes dos estabelecimentos de ensino a deslocarem-se duas vezes aos serviços da DREL, fez-se coincidir, relativamente a estes contratos, a data de assinatura de contrato com a data de pagamento, quando disponível a verba respectiva, o que justificará o alongamento do período em que estes ocorreram.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.4 Contratos simples a) quarto parágrafo (pág 49)

Parágrafos quarto a sexto da página 10

Quanto ao início tardio de todo o processo destes contratos, e consequente desfasamento relativamente ao ano lectivo em causa, considera-se de observar:

Logo que junto da DREL foram completadas as orientações necessárias à instrução dos processos de contratos simples, Despacho da Secretária de Estado da Administração Educativa, de 19.01.2001, recebido pela Direcção Regional, em 05.02.2001, foram as mesmas comunicadas aos estabelecimentos de ensino. Assim, no próprio mês de Fevereiro a DREL emitiu o ofício circular com aquelas instruções para os estabelecimentos de ensino.

A verificação cuidada de tais processos por parte da DREL, conduzindo, inclusivamente, a rectificações da informação apresentada pelos estabelecimentos de ensino, conforme o parágrafo

segundo da página 10 deste relatório, não podia de modo algum ser efectuada mais rapidamente, dado que incluia uma análise de redimentos com o valor de "Rendimento mínimo garantido", em cumprimento do mencionado Despacho da Secretária de Estado da Administração Educativa, de 19.01.2001.

Assim, considera-se como recomendação a ser comunicada à tutela, a necessidade de todas as orientações necessárias à instrução dos processos de contratos simples serem atempadamente publicadas.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.4 Contratos simples a) quarto parágrafo (pág 48) e b) quarto parágrafo (pág 50)

Parágrafo séptimo da página 10

A legislação sobre os contratos simples não atende ao ano lectivo, e portanto aos dois anos económicos, a que os mesmos respeitam, encontrando-se apenas previsto no contrato um ano para a sua vigência. Os referidos contratos são cabimentados no ano económico em curso, não podendo ser inseridas no mesmo, as verbas pagas e orçamentadas por conta do ano económico anterior.

A fim de ir ao encontro das necessidades dos encarregados de educação dos alunos, de maiores carências económicas, e da viabilização financeira dos estabelecimentos que fazem o abatimento nas mensalidades desde o início do ano lectivo, foi paga uma primeira prestação sobre os contratos simples, ao abrigo do Artigo 22º do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro. O montante envolvido neste pagamento foi considerado a deduzir no montante a pagar por conta do respectivo contrato.

No caso desta primeira prestação ser orçamentada e paga por conta do ano económico anterior, conforme referido, não é considerada no contrato, que respeita ao período de Janeiro a Agosto.

Por lapso, e porventura induzidos em erro pelo elevado montante envolvido, relativamente a um estabelecimento, não foi considerado no seu contrato simples o valor do primeiro pagamento, ainda que pago no mesmo ano económico.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.4 Contratos simples a) terceiro parágrafo (pág 49)

6. Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar – apoio às famílias

Tal como mencionado a respeito dos contratos simples, reafirma-se:

Logo que junto da DREL foram completadas as orientações necessárias à instrução dos processos de contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar, Despacho da Secretária de Estado da Administração Educativa, de 19.01.2001, recebido pela Direcção Regional, em 05.02.2001

foram as mesmas comunicadas aos estabelecimentos de ensino. Assim, no próprio mês de Fevereiro a DREL emitiu o ofício circular com aquelas instruções para os estabelecimentos de ensino.

A disponibilidade orçamental através de duodécimos bem como a não actualização atempada das declarações comprovativas da não dívida à Caixa Geral de Aposentações e à Segurança Social, por parte dos estabelecimentos de ensino, são constrangimentos da sua execução. A fim de não obrigar os representantes dos estabelecimentos de ensino a deslocarem-se duas vezes aos serviços da DREL, fez-se coincidir, relativamente a estes contratos, a data de assinatura de contrato com a data de pagamento, quando disponível a verba respectiva, o que justificará o alongamento do período em que estes ocorreram.

A recomendação de todas as orientações necessárias à instrução dos processos de contratos de desenvolvimento serem atempadamente publicadas, será comunicada à tutela.

A legislação sobre os contratos de desenvolvimento não atende ao ano lectivo, e portanto aos dois anos económicos, a que os mesmos respeitam, encontrando-se apenas previsto no contrato um ano para a sua vigência. Os referidos contratos são cabimentados no ano económico em curso, não podendo ser inseridas no mesmo, as verbas pagas e orçamentadas por conta do ano económico anterior.

A fim de ir ao encontro das necessidades dos encarregados de educação dos alunos, de maiores carências económicas, e da viabilização financeira dos estabelecimentos que fazem o abatimento nas mensalidades desde o início do ano lectivo, foi paga uma primeira prestação sobre os contratos de desenvolvimento , ao abrigo do Artigo 22º do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro. O montante envolvido neste pagamento foi considerado a deduzir no montante a pagar por conta do respectivo contrato.

No caso desta primeira prestação ser orçamentada e paga por conta do ano económico anterior, conforme referido, não é considerada no contrato, que respeita ao período de Janeiro a Agosto. Em relação aos quatro estabelecimentos de ensino analisados foi esta a situação verificada.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.5 Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar, (pág.s 53, 54 e 55)

7. Apoio financeiro a colégios do ensino especial

Sobre a alínea a) do ponto 7 (Apoio através de contratos de cooperação)-2º parágrafo (pág. 11 e 12)

O apoio financeiro fixo por aluno no âmbito dos contratos de cooperação, ainda que aparentando um tratamento igual, pode, realmente, corresponder a desigualdades no apoio aos vários colégios do ensino especial. Os projectos educativos bem diferenciados, destes colégios, tal como mencionado a respeito dos contratos de associação, poderão sugerir a definição de critérios

minuciosos de atribuição de susídios que correspondam ao efectivo funcionamento dos colégios, critérios que não serão contudo, isentos de alguns erros.

Embora a legislação reguladora dos apoios financeiros a estes colégios não contemple a prestação de contas, prevista, aliás, no Decreto-Lei 553/80, de 21 de Novembro, parece-nos, da maior importância, a sua implementação, que iremos providenciar.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.6 Colégios do ensino especial a) segundo a quarto parágrafos (pág. 56)

Parágrafo primeiro da página 12

Tal como referido anteriomente a respeito dos contratos simples e de desenvolvimento da educação pré-escolar, e pelas razões invocadas, o valor dos contratos de cooperação celebrados entre a DREL e estes colégios correspondeu, de facto, apenas ao período de Janeiro a Julho.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.6 Colégios do ensino especial a) quinto parágrafo (pág. 56)

8. Apoios sócio-educativos a escolas com contratos de associação

No número 4.7 - . "Apoios sócio-educativos a escolas com contratos de associação" (pág. 64), diz-se que "a DREL *procedeu a frequentes correcções ao cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino abrangidas por estes contratos*" e "*Considera-se, assim, que a DREL deverá proceder a um controlo, sistemático ou por amostragem, do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino, o que implicará ser considerada provisória a decisão pelo referido órgão da escola quanto à atribuição de apoio sócio-educativo*".
Quanto a este ponto, oferece-nos dizer que o controlo do cálculo das capitações efectuadas pelos estabelecimentos de ensino, tem constituído preocupação atenta destes serviços e, por essa razão, tem sido efectuada de forma regular, por amostragem. Acrescenta-se, não obstante, que o controlo irá continuar a ser efectuado e a merecer toda a nossa preocupação, se possível, de uma forma mais abrangente.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 4.7 Apoios sócio-educativos a escolas com contratos de associação, (pág. 64)

9. Publicitação dos apoios

No que respeita às listagens publicadas em Diário da República, em cumprimento da Lei n 26/94, de 19 de Agosto, foram integralmente descritas as importâncias pagas aos colégios de

ensino especial no primeiro semestre de 2001, contudo, relativamente ao segundo semestr ocorreu um lapso. As verbas referentes ao primeiro semestre foram identificadas, tendo havido cuidado de, no que respeita à proposta de pagamento que abrangia os meses de Junho e Julho, te sido abatido o pagamento do mês de Julho. Este pagamento não foi devidamente adicionado ac restantes pagamentos do segundo semestre.

Ministério da Educação

DREL Direcção Regional de Educação de Lisboa

Relativamente à publicitação dos apoios sócio educativos, é igualmente mencionado o não cumprimento integral do disposto na citada Lei nº 26/94, oferecendo-nos, na especificidade, dizer que, efectivamente, a DREL não procedeu à publicitação dos subsídios atribuídos ao Centro de Estudos de Fátima durante o 1º semestre de 2001, por não ter sido considerada a verba enviada para comparticipação nas despesas com a alimentação, no valor de Esc. 4.126.000$00 (cfr. Proposta nº 56/2001, de 09/05). Com efeito, estes serviços não consideraram, por lapso, a verba acima referida, no cômputo geral dos subsídios atribuídos naquele semestre, não tendo os outros apoios prestados à mesma instituição atingido os valores que tornam obrigatória a sua publicitação (2.412.000$00, correspondente a três anualizações do salário mínimo nacional em 2001).

No que respeita ao Externato Cooperativo da Benedita, é nosso entendimento que os montantes envolvidos – 115.322$00 – são inferiores aos valores estabelecidos na legislação referida e que regulamenta a obrigatoriedade da publicitação de benefícios concedidos pela Administração Pública a Particulares, razão porque não se justificava a respectiva publicitação.

Estas observações respeitam ainda à Parte B ponto 5, (pág. 65).

S. R.

06769 30/05/03

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
SECRETARIA DE ESTADO DA JUVENTUDE E DESPORTOS
INSTITUTO NACIONAL DO DESPORTO

Exmo. Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência:	Sua Comunicação de	Nossa Referência	Data
		218/GP/Gab Jur/2003	30-5-2003

ASSUNTO: Auditoria aos « Apoios concedidos pelo IND a federações desportivas (ano 2001) ».

Com referência ao ofício de V. Exª, nº 584 (DAI), de 16/05/2003, sobre o assunto mencionado em epígrafe, junto, em documento próprio, as observações produzidas por este Instituto, a propósito do Relato de Auditoria que o mesmo capeia.

Junto: 1 documento com três anexos.

Com os melhores cumprimentos. ,

O Presidente,

(José Manuel Constantino)

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

DGTC 0206 03 13862

S. R.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
SECRETARIA DE ESTADO DA JUVENTUDE E DESPORTOS
INSTITUTO NACIONAL DO DESPORTO

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

ASSUNTO: Auditoria aos «Apoios concedidos pelo IND a federações desportivas (ano 2001)».

Reporto-me ao ofício de V. Exª nº 5854, de 16.5.03, com a referência DAI, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Acerca do mesmo, cumpre-me esclarecer V. Exª do seguinte:

I

QUESTÃO PRÉVIA

1. À data em que ocorreram os factos descritos no Relato de Auditoria a que diz respeito o ofício supra mencionado (factos verificados durante o ano de 2001), o actual Presidente do Instituto Nacional do Desporto e subscritor da presente resposta não exercia funções neste Serviço, pelo que não tem conhecimento directo dos mesmos.

2. Pelo que precede, os comentários que está em condições de fazer, no que concerne à matéria em apreço, assentam, unicamente, nos elementos fornecidos pelos documentos existentes nos arquivos deste Instituto, e, bem assim, nas explicações dadas pelos serviços.

Nesta conformidade, passa-se a fazer as observações que seguem; as quais se reportam, unicamente, aos pontos que se afigurou merecerem ser objecto de referência.

II

3. <u>RELATIVAMENTE AO Nº 1 DO SUMÁRIO (ENQUADRAMENTO)</u>

Afirma-se, no ponto acima mencionado - vd. quadro constante de fls. 1, do citado Relato -, que as transferências para as sociedades constituídas para a realização do EURO 2004 foram incorrectamente classificadas na rubrica económica «Transferências (correntes

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

e de capital) para instituições particulares », quando deveriam ter sido afectas à rubrica «Transferências (de capital) para sociedades ou quase sociedades financeiras ».

Regista-se, no entanto, que, actualmente, a situação retratada no documento em apreço encontra-se regularizada, uma vez que não são efectuadas transferências de verbas para aquelas sociedades.

4. NO QUE CONCERNE À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (PONTO 2)

4.1. A propósito da execução orçamental, afirma-se, a págs. 2 do referido Relato, que as despesas de funcionamento e investimento do IND, no ano de 2001, no valor de 2.363.234 contos, incluem 600.091 contos referentes a professores de educação física requisitados ao Ministério da Educação e colocados em serviço nas federações desportivas, constituindo um apoio financeiro a essas federações, não evidenciado como tal.

Acerca deste ponto é de referir que o IND admite que o enquadramento adequado para os referidos apoios é o fornecido pelo instituto dos contratos-programa.

No corrente ano, contudo, tornou-se impossível celebrar novos contratos com as federações desportivas interessadas.

De todo o modo, este Serviço está empenhado em regularizar as situações do tipo considerado - o que fará a propósito da elaboração e execução do orçamento de 2004.

4.2. A páginas 4 do documento em causa afirma-se que, em 2001, não foi dado inteiro cumprimento ao disposto na Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2000, de 2 de Junho, relativamente à transferência dos excedentes e disponibilidades de tesouraria para a Direcção-Geral do Tesouro.

No que diz respeito a este ponto, nota-se que, actualmente, o IND mantém contas bancárias fora do Tesouro - o que sucede para poder fazer face a operações bancárias que não são disponibilizadas por aquela Direcção-Geral, nomeadamente, no que concerne aos pagamentos através de Multibanco, depósitos em numerário e depósitos de receitas efectuadas pelas diversas delegações regionais do IND.

Contudo, todas as receitas acima referidas, depois de devidamente identificadas, são, periodicamente, transferidas para as contas do Tesouro.

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

5. RELATIVAMENTE À CONCESSÃO DE APOIO FINANCEIRO (Nº 3.2.1)

5.1. No que respeita à entrega do regulamento de alta competição pelas federações desportivas referida na alínea a) do n.º 3.2.1. – págs. 5 -, importa referir que, na presente data, a situação já se encontra totalmente regularizada.

Com efeito, todas as federações desportivas com as quais este Instituto celebrou contratos - programa para o domínio da alta competição já cumpriram a obrigação inerente à entrega do respectivo regulamento.

5.2. No que respeita à alínea b) do n.º 3.2.1. – págs. 5 -, subordinada à epígrafe estrutura dos planos de actividades e orçamentos, informamos que, no corrente ano, já foram elaborados formulários de candidatura e o respectivo guião explicativo, de modo a uniformizar a apresentação do plano de actividades e respectivas candidaturas. Assim, esta situação já se encontra, igualmente, regularizada (vd. ANEXO I – que aqui se dá por reproduzido).

5.3. Pela conexão que tem com esta matéria, afigura-se, ainda, de referir o seguinte:

É referido em várias passagens do Relato em apreço o incumprimento dos prazos de entrega, pelas federações desportivas, de certos elementos obrigatórios relativos aos contratos-programa, tais como, declaração anual emitida pelas entidades seguradoras, orçamento corrigido, mapa de execução orçamental semestral, mapa de execução orçamental anual, balancete analítico, relatório anual, demonstrações financeiras e relatórios do Projecto Atenas 2004.

No que diz respeito a esta matéria, o IND, com vista à regularização daquelas situações, tomou iniciativas visando aquele objectivo, nomeadamente, oficiando as federações em falta, no sentido atrás assinalado, e, bem assim, informando que os pagamentos serão suspensos, caso se mantenha a situação de incumprimento.

Neste momento, o IND pode referir que se registam, já, resultados positivos, com a entrega, por banda daquelas Entidades, dos elementos solicitados (vide ANEXO II).

5.4. Quanto à alínea c) do n.º 3.2.1 – pág. 6 -, que se prende com o tema do seguro com coberturas específicas para "praticantes desportivos não profissionais com estatuto de alta competição", previsto na Portaria n.º 392/98, de 11 de Julho, informa-se que, desde a sua publicação e até à presente data, o IND nunca celebrou qualquer seguro neste domínio.

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

Os motivos que têm obstado ao integral cumprimento das normas aplicáveis, contudo, não são imputáveis a este Serviço, mas, sim, radicam, por um lado, na incapacidade demonstrada pelo mercado segurador em responder a algumas das exigências impostas pela Portaria, citada – que não têm sido aliciantes para as entidades que desenvolvem a sua actividade naquele sector de actividade -, e, por outro, nos elevados encargos dos prémios respectivos sobre o orçamento do IND - o qual não tem sido provido dos recursos financeiros adequados.

No entanto, em Fevereiro deste ano foi solicitada uma proposta a uma seguradora para apreciação das condições da apólice com vista à celebração do respectivo seguro. Nesta conformidade, actualmente, o processo encontra-se numa fase de desenvolvimento, estando a ser praticadas diligências que permitam cumprir a legislação em vigor.

6. NO QUE DIZ RESPEITO À ANÁLISE E AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS PELO IND E ATRIBUIÇÃO DO APOIO FINANCEIRO (PONTO 3.2.2)

6.1. No que respeita ao relato feito no n.º 3.2.2. - análise e avaliação das propostas pelo IND e atribuição do apoio financeiro, nomeadamente quanto à inexistência de uma relação directa entre os indicadores de cada federação, os orçamentos apresentados, os montantes de apoio solicitados e os montantes de apoio financeiro concedidos pelo IND, daqui resultando, na perspectiva do documento em causa, uma falta de transparência do processo de atribuição de apoios financeiros do IND às federações -, importa referir o seguinte:

a) Não obstante a verificação de elementos comuns de apreciação, de facto, não existe - nem deverá existir, em nossa opinião - uma relação directa - e matemática, de estrita vinculação - entre os indicadores, os orçamentos apresentados por cada federação e os montantes de apoio financeiro concedidos pelo IND; e tal, porquanto, do ponto de vista material, as actividades desenvolvidas pelas diversas federações desportivas são diferentes, impondo tal elemento objectivo uma avaliação que atenda às especificidades do caso concreto, com a consequente rejeição de um modelo uno, mas sempre no respeito pelos princípios gerais que norteiam o exercício da actividade da Administração, com particular destaque para os princípios da legalidade, da justiça, da imparcialidade e da proporcionalidade.

b) Quanto aos critérios quantitativos, é de relevar que os custos inerentes à prática das diversas modalidades desportivas não é idêntico – o que se evidencia, a título de mero exemplo, pelo cotejo dos custos relativos aos praticantes das modalidades de futebol e de atletismo com os inerentes aos praticantes de patinagem, vela ou canoagem; estes últimos, bastante superiores aos primeiros.

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

Por outro lado, é de salientar que os custos de organização das competições desportivas relativas às diversas modalidades podem ser completamente distintos, como sucede, por exemplo, entre um jogo de basquetebol e uma prova de vela. Trata-se, no caso atrás referido, de modalidades que se expressam em prestações materiais diferentes, o que impõe, forçosamente, que as mesmas tenham de ser analisadas e tratadas de modo diferente pela administração pública desportiva.

c) Face às razões atrás expostas, constata-se que, contrariamente à ponderação efectuada no Relato em apreço, o processo de atribuição de apoios financeiros do IND às federações desportivas assenta em regras estabelecidas, com os graus de concretização possíveis, pelo que não pode falar-se, em nossa opinião, na matéria em apreço, em falta de transparência, referida à actividade do IND, ou na ausência de critérios publicamente conhecidos.

6.2. No n.º 3.2.2. do Relato de Auditoria é referido que os serviços do IND responsáveis pela análise das candidaturas não elaboraram quaisquer relatórios que reflictam a análise dos programas de actividade apresentados e respectiva proposta sobre os montantes de apoio a atribuir.

Actualmente, tal situação já não ocorre, como se poderá apreciar no documento anexo - referenciado como Doc. 3 -, no qual os serviços do IND elaboram uma proposta com o montante de apoio a atribuir; apoio, este, que apenas é autorizado pelo presidente, com vista à celebração de contrato-programa, após a respectiva cabimentação orçamental. (vide ANEXO III) - cumprindo-se, assim, a lei.

7. RELATIVAMENTE AO PAGAMENTO DE ADITAMENTOS AOS CONTRATOS, DE ADIANTAMENTOS (ANTES DA ENTRADA EM VIGOR DOS CONTRATOS), E SUBSÍDIOS PAGOS NO ANO SEGUINTE (PONTO Nº 3.6).

7.1. No que respeita ao n.º 3.6. referente aos adiantamentos (pág. 13), relativos a pagamentos por conta dos apoios a aprovar e por conta dos contratos a celebrar, informamos que esta situação deixou de se verificar a partir do início do corrente ano.

Com efeito, a partir da tomada de posse do actual presidente do IND deixaram de ser efectuados quaisquer pagamentos de verbas antes da assinatura dos respectivos contratos - programa - os quais são devidamente datados -, e, bem assim, não são efectuados pagamentos do tipo considerado que se reportem a situações constituídas em momento temporal anterior à da prolação do acto administrativo autorizador da celebração dos mencionados contratos.

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

7.2 A páginas 14 do Relato em apreço - e com referência a subsídios a pagar no ano seguinte - afirma-se que, por insuficiência de dotação orçamental, em 2001, não foram transferidas parcelas de apoio devidas no mês de Dezembro à FP de Voleibol e ao Comité Olímpico de Portugal, sendo essas situações regularizadas no ano seguinte.

Sobre este ponto afigura-se de relevar que diversos pagamentos efectuados no âmbito de contratos-programa são financiados por verbas provenientes das receitas do totobola/totoloto, as quais, no momento da celebração dos referidos contratos, constituem, apenas, previsão de receita da Santa Casa de Misericórdia; receita, essa, que, por vezes, não se chega a concretizar na totalidade, e no próprio ano a que respeita.

Afirma-se, ainda, no mesmo item, que o IND não implementou o POCP, não cumprindo o exigido pelo Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro.

Sobre esta questão é de relevar que, dada a recente adopção de uma aplicação informática de contabilidade (2002) e considerando o processo de fusão do Instituto Nacional do Desporto (IND), Centro de Estudos e Formação Desportiva (CEFD) e Complexo de Apoio às Actividades Desportivas (CAAD), previsto, inicialmente, para o princípio do corrente ano, os actuais dirigentes dos citados Institutos, nomeados após Setembro de 2002, optaram por dar início à implementação do POCP no próximo ano de 2004, estando já a ser adoptados procedimentos nesse sentido, nomeadamente, no que respeita à formação de pessoal e, bem assim, à verificação da aplicação informática existente.

8. RELATIVAMENTE A PRÉMIOS DE ALTA COMPETIÇÃO (Nº 3.7 - outros apoios financeiros).

Quanto ao n.º 3.7., alínea a) - prémios de alta competição -, importa informar que, contrariamente ao referido no documento sob apreciação, a concessão do prémio relativo à Federação Portuguesa de Judo não carecia de autorização do Ministro da Juventude e Desporto, uma vez que a modalidade de judo faz parte integrante do programa oficial dos jogos olímpicos. Por esse motivo, não é incluída nas modalidades que carecem de autorização do membro do governo responsável pela área do desporto, para atribuição de prémios, conforme disposto no n.º 6 da Portaria n.º 211/98, de 3 de Abril.

9. NO QUE DIZ RESPEITO À PUBLICITAÇÃO DE APOIOS (Nº 4).

Diz-se, a págs. 16, que o IND não procedeu à publicitação dos subsídios pagos em 2001, não tendo dado cumprimento ao disposto nos artigos 1º e 3º da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto.

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

Relativamente a este ponto é de salientar que este Serviço passou a publicitar, semestralmente, nos termos legais, no Diário da República, os apoios financeiros concedidos.

Junto: 3 documentos.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente,

(José Manuel Constantino)

E-MAIL: ind.geral@mail.telepac.pt
AV. INFANTE SANTO, Nº76 – 4º 1399-032 LISBOA • TEL: (351) 213 953 271/82 • FAX: (351) 213 978 200

S. R.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO
DIRECÇÃO-GERAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

Ex.mo Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data: 9.6.2003
		68/03/DG	

ASSUNTO: COMENTÁRIOS AO RELATO DE AUDITORIA AOS "APOIOS CONCEDIDOS PELA DGTT (ANO 2001)"

Em resposta ao v/ofício nº 5796, de 30 de Maio, ref.ª DA I – Proc.º nº 47/02 -AUDIT, junto se envia a V.Ex.ª, em anexo, os comentários desta Direcção-Geral ao relato de auditoria em epígrafe, bem como cópia dos comprovativos de despesa referidos a pág. 2 do documento ora remetido.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

Jorge Jacob

Anexo: Comentários ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas sobre os apoios concedidos pela DGTT no ano de 2001 e cópia de comprovativos de despesa.

DGTC 11.06.03 14767

Avª. das Forças Armadas, 40 • 1649-022 LISBOA • Tel: 21 7949000 • Fax 21 7973777 • dgtt@

COMENTÁRIOS AO RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE OS APOIOS CONCEDIDOS PELA DGTT NO ANO DE 2001

A – SUMÁRIO

Execução orçamental (p.2)

Conforme é referido no relato, o pagamento de determinado tipo de apoios indistintamente por conta das dotações do Capº. 02 ("Serviços próprios") e do Capº. 50 ("Investimentos do Plano") resulta de uma deficiente orçamentação, situação esta que se explica por razões históricas e que tem vindo a ser corrigida, através da redução gradual, de ano para ano, das dotações do Capº. 02.

Efectivamente, com a extinção do Fundo Especial de Transportes Terrestres, em 1986, a maior parte das suas competências em termos de apoio financeiro ao sector foram transferidas para a DGTT, "(...) providenciando o Governo a inclusão no Orçamento do Estado das dotações necessárias à cobertura das finalidades do referido Fundo". Iniciou-se, assim, a partir dessa altura, a inclusão de verbas para aquele efeito no Capº. 02, quando a solução correcta seria, a nosso ver, a da criação de programa próprio no PIDDAC.

Com a atribuição à DGTT, a partir de 1996, da responsabilidade da execução de diversos programas do PIDDAC, tendo um deles finalidades parcialmente comuns às cobertas pelo Capº. 02, ficaram criadas as condições para a situação identificada no relato. Faz-se notar que a DGTT sugeriu superiormente, por diversas vezes, em sede de preparação do OE, que fossem adicionadas ao respectivo programa do PIDDAC as verbas previstas para o Capº.02, com supressão das transferências de capital no âmbito dos "Serviços próprios", o que não mereceu acolhimento. O que de facto veio a suceder, no período recente, foi a progressiva redução das dotações do Cap.º 02, mas acompanhada da diminuição das do PIDDAC.

Apoios financeiros a empresas privadas para a aquisição de veículos de transporte de passageiros (p.2)

Relativamente às dúvidas manifestadas em nota de pé de página (p.3) quanto aos prazos para comprovação das despesas fixados no despacho do Secretário de Estado dos Transportes que regula estes apoios, considerados excessivamente longos, foi entendido que tais prazos se justificavam pela necessidade de os autocarros serem encomendados com largos meses de antecedência, com pagamento do respectivo sinal, visto que o fornecedor tem que importar o chassis, fabricado sob pedido, e construir e montar seguidamente a carroçaria.

Acresce que, embora o despacho que desencadeia os processos de candidatura seja publicado normalmente no primeiro semestre, o pagamento dos incentivos ocorre geralmente perto do fim do ano, não podendo transitar para o ano seguinte, por força das regras legais em vigor quanto à execução orçamental. A prática seguida reduz,

Avª. das Forças Armadas, 40 * 1649-022 LISBOA * Tel. 21 7949000 * Fax 21 7973777 * dgtt@dgtt.pt

naturalmente, o período durante o qual se mantém a situação de adiantamento, salientando-se ainda que a intensidade do incentivo é baixa (15 a 20% do valor do investimento).

De acordo com o solicitado na p.3, junta-se cópia dos documentos entretanto apresentados pelos beneficiários, dentro do prazo estipulado no regulamento.

Apoios financeiros para a realização de estudos na área dos transportes (p.4)

Como se pode constatar, a prática de adiantamentos que é objecto de maior reparo refere-se a comparticipações financeiras atribuídas a empresas ou entidades que, pela sua natureza ou estatuto, oferecem, à partida, um grau de risco bastante baixo: empresas públicas ou de capitais exclusivamente públicos, autarquias e a associação empresarial que representa os operadores privados de transportes colectivos (única do sector), com um relacionamento institucional de décadas com a DGTT.

Em adiantamentos praticados noutros programas, em que surgem como beneficiários operadores privados, concessionários de serviços regulares de transportes públicos, é de referir que, sendo a DGTT a entidade concedente e, além disso, a entidade de tutela, o risco encontra-se minimizado. Acresce que está expressamente previsto e determinado que o incumprimento das obrigações em matéria de apoios financeiros implica a restituição, com juros elevados, da comparticipação recebida, para além da perda do acesso a futuras comparticipações.

Voltando à questão dos estudos, e conforme o próprio relato assinala, é estabelecida, em regra, uma comissão de acompanhamento da realização dos mesmos, com a participação de representantes da DGTT, o que evidencia uma constante monitorização da execução material dos projectos, reflecte o empenho da Direcção-Geral e traduz, nalguns casos, uma parceria, em que a Administração é co-beneficiária dos resultados do projecto.

Salienta-se ainda que os projectos em causa, por se tratar de estudos, não possuem uma rentabilidade económica e imediata, antes se afirmando pela sua rentabilidade social, pelo seu carácter estratégico ou pioneiro (estudos-piloto) ou por serem preparatórios de decisões de investimento público (estudos de viabilidade). Daqui decorre a necessidade de definir um estímulo financeiro suficiente, compatível com o objectivo de motivar o promotor do projecto a tomar a decisão e a executar o projecto e sem ocasionar risco excessivo para o Estado.

Ora, num sector de actividade com grandes dificuldades económico-financeiras, como é o dos transportes públicos, a modalidade de pagamento dos apoios é, a par da taxa de comparticipação, um componente essencial do efeito de estímulo. Com efeito, se a entidade co-financiadora não efectuar adiantamentos, terá de ser o promotor a adiantar a totalidade ou a quase totalidade dos fundos, para posterior reembolso, sendo sabido que neste sector tal não é possível, na generalidade dos casos, como o demonstra o estudo de

diagnóstico sectorial promovido pela ANTROP e abrangido pelas observações do Tribunal de Contas.

Certo é também que estamos perante um sector fortemente regulamentado pelo Estado e muito dependente das políticas públicas (em matéria tarifária, em matéria de indemnizações compensatórias – de que o sector privado não beneficia - em matéria de políticas relativas ao transporte individual, etc.) e que sempre foi um sector excluído, ou praticamente excluído, pelos fundos comunitários.

De resto, alguns dos despachos ministeriais que definem as regras aplicáveis à atribuição dos apoios financeiros ao sector estabelecem que estes devem ser pagos, na totalidade, a título de adiantamento, atendendo à especificidade das circunstâncias e dos beneficiários, bem como a razões de ordem prática. Assim, para além dos despachos referentes aos incentivos para renovação e modernização das frotas de autocarros, também os despachos anuais que definem as comparticipações financeiras destinadas às autarquias que exploram transportes urbanos consagram o princípio do adiantamento, por razões semelhantes.

Igualmente a nível comunitário, como é sabido, se praticam adiantamentos, como é o caso da linha orçamental que atribuiu às empresas dos Estados membros, durante vários anos, apoios financeiros para acções-piloto de transporte combinado, em cujos processos de selecção de candidaturas a DGTT participou, havendo sempre lugar a um adiantamento padrão no valor de 40% do incentivo aprovado.

Refira-se que, nos sistemas de incentivos em que a prestação de adiantamentos foi objecto de restrições, as razões invocadas foram geralmente as experiências mal sucedidas, traduzidas na não execução dos projectos e nas inerentes dificuldades de recuperação de fundos públicos. Ora, os projectos co-financiados pela DGTT foram praticamente sempre executados, pelo que só em raríssimos casos houve necessidade de accionar os mecanismos de reembolso.

As alegações anteriores não significam que não se reconheça a existência de um ou outro caso em que a parte do incentivo paga a título de adiantamento poderia ter sido menor ou em que poderia ter sido reduzida a antecipação da entrega. Mas faz-se notar que são sobretudo os atrasos na execução dos projectos, que de facto ocorreram – mas que eram imprevisíveis na altura da definição do adiantamento – que podem levar a que seja questionada, hoje, a justeza dos critérios utilizados.

A questão é que os atrasos resultam, muitas vezes, de factores alheios aos beneficiários das comparticipações, como é o caso das reformulações exigidas nas comissões de acompanhamento, de problemas do lado dos fornecedores, etc.. São estas as razões que levam a DGTT a aceitar, quando pertinente, a prorrogação do prazo de execução dos projectos, através da assinatura pelas partes de adenda ao acordo de colaboração económico-financeira, sempre submetida a homologação do Secretário de Estado dos Transportes, tal como sucede, em todos os casos, com os próprios acordos de colaboração.

Avª. das Forças Armadas, 40 * 1649-022 LISBOA * Tel. 21 7949000 * Fax 21 7973777 * dgtt@dgtt.pt

S. R.
MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO
DIRECÇÃO-GERAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

Outros apoios concedidos pela DGTT (p. 5)

- **projectos da CARRIS**

As situações apuradas pela auditoria no que se refere a comprovativos em falta encontram-se, neste momento, regularizadas, com as seguintes excepções:

✓ No que se refere ao Sistema de Ajuda à Exploração e Informação nas Paragens e aos painéis de informação (referenciado em (2) no quadro a p.43), foram apresentados todos os documentos previstos, incluindo as facturas, faltando, porém, uma parte dos recibos, pelo que se oficiou nesta data a Empresa;

✓ Relativamente ao projecto de video-vigilância, referenciado em (3) a p.43, para o qual a CARRIS solicitou atempadamente o alargamento do prazo de execução, através da celebração de uma adenda ao acordo de colaboração económico-financeira, o problema só muito recentemente foi analisado pelos serviços da DGTT, concluindo-se dever ser aceite a prorrogação do prazo de vigência do acordo até 31 de Agosto de 2003. É proposta à CARRIS, na presente data, uma minuta de adenda, reconhecendo-se, o atraso da DGTT no tratamento deste assunto. Salienta-se, porém, que a 2ª. e última prestação da comparticipação, cujo pagamento se encontrava previsto para 2002, não foi ainda paga, por não se encontrarem reunidas as condições estabelecidas em termos de execução material e financeira do projecto.

- **projectos GabLogis/AIP**

Os três projectos em causa, como é referido no relato, consistiram na realização das actividades necessárias para assegurar a participação portuguesa em eventos nacionais e internacionais no domínio da logística. A origem das dificuldades surgidas reside no facto de ter existido em 2001 um programa do PIDDAC cuja entidade executora era a DGTT, a qual, com a criação do GabLogis em 2 de Março daquele ano, perdeu as suas competências em matéria de logística para o referido Gabinete, dependente da Secretaria de Estado da Administração Marítima e Portuária.

O modelo que foi então superiormente definido para a execução das acções do programa ("Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional e do Transporte Combinado") consistia em estabelecer acordos de colaboração económico-financeira tripartidos (DGTT, GabLogis e AIP), a homologar pelos dois Secretários de Estado.

Nos três acordos celebrados foi estipulada a seguinte repartição de tarefas:

✓ Cabiam à AIP as funções de cooperar na organização e execução de cada evento, bem como de assumir o pagamento de todas as despesas;

Avª. das Forças Armadas, 40 • 1649-022 LISBOA • Tel. 21 7949000 • Fax 21 7973777 • dgtt@dgtt.pt

- ✓ Cabia à DGTT efectuar o pagamento da participação financeira devida à AIP nos termos do respectivo acordo, sob proposta do GabLogis, e arquivar os comprovativos das despesas efectuadas;

- ✓ Cabiam ao GabLogis as funções de organização técnica e financeira de cada evento, incluindo a apresentação das propostas de pagamento à DGTT e a verificação e sancionamento dos documentos comprovativos.

Importa referir que a DGTT, ao assinar os acordos – que não foram da sua iniciativa e nos quais assumiu funções muito limitadas –, entendeu o pagamento à AIP como um subsídio, como parecia resultar do texto do clausulado e se afigurou na altura correcto, uma vez que a actividade principal da Associação Industrial Portuguesa é a defesa dos interesses dos associados, entre os quais a participação em feiras e eventos similares.

Só no final da vigência dos acordos, com a apresentação de contas da AIP ao GabLogis, transmitidas por este à Direcção-Geral, com o respectivo sancionamento formal, a DGTT constatou a diferente interpretação dada pela AIP aos acordos, tratando a sua intervenção como uma prestação de serviços.

Ora, admitindo a DGTT que a participação da AIP nas acções envolvia de facto as duas valências (beneficiária e prestadora de serviços) e que toda a coordenação técnica e financeira dos eventos havia cabido ao GabLogis (sem quaisquer contactos entre a DGTT e a AIP), seria difícil à Direcção-Geral, no final do processo, pôr em causa as contratações efectuadas com a AIP e já concretizadas. Teve-se também em conta que o que estava em causa era o IVA, para entrega ao Estado.

Ainda assim, pode verificar-se no processo que a DGTT colocou superiormente diversas questões relativas às contas apresentadas pelo GabLogis, que deram origem a correcções por parte deste e a um sancionamento formal do membro do Governo que tutelava aquele Gabinete, sem o que a DGTT não efectuou os pagamentos finais.

B – DESENVOLVIMENTO

Dado que a maior parte das questões suscitadas na parte B foram já comentadas acima, limitar-nos-emos aqui às restantes, centrando-nos nos aspectos que se afiguram mais relevantes.

Metro do Mondego (p.42)

- **Primeiro acordo**

Faz-se notar, em primeiro lugar, que foram os sucessivos atrasos na execução material e financeira dos estudos de viabilidade que conduziram ao arrastamento no tempo do adiantamento pago pela DGTT à Metro Mondego, SA, pagamento esse oportunamente autorizado pelo Secretário de Estado dos Transportes.

Tais atrasos deveram-se a duas ordens de razões: aos impasses surgidos na preparação e discussão deste projecto, que desde cedo se revelou polémico, e à falta de capacidade financeira da empresa, de capitais exclusivamente públicos, para acorrer às despesas inerentes aos estudos de viabilidade. Estes problemas financeiros resultavam, aparentemente, da insuficiência dos fundos provenientes dos accionistas, única fonte de financiamento da empresa, para além dos subsídios.

Certo é, porém, que os estudos vieram a concluir-se, ainda que tardiamente, e a Metro Mondego acabou por cumprir integralmente as suas obrigações em termos de comprovativos de despesa, sem o que não foram pagas as prestações finais das comparticipações.

O adiantamento pago, no contexto descrito, não obstou a que a então presidência da Metro Mondego tivesse dirigido duras e frequentes críticas à DGTT, nos órgãos de comunicação, por esta não ter procedido às transferências para a empresa, expressamente previstas no âmbito do capº. 50 do OE, nos anos de 1998, 1999 e 2000, cuja concretização a Direcção-Geral fazia depender da comprovação das despesas feitas com o adiantamento efectuado no âmbito do PIDDAC de 1997.

- **Segundo acordo**

Entre o momento da preparação e aprovação do Orçamento do Estado para 2001 e a celebração deste acordo, a tutela técnica da Metro Mondego passou da DGTT para o INTF, que assumiu então as suas competências estatutárias nesta matéria, pelo que se entendeu não serem aplicáveis ao acordo de colaboração económico-financeira as disposições do Despacho Normativo nº. 34/97, que veio regular a atribuição de apoios financeiros pela DGTT aos metropolitanos de superfície no contexto das competências de tutela técnica que então detinha.

Nestas circunstâncias, optou-se pela celebração de um acordo tripartido (DGTT, INTF e Metro Mondego, SA), entendendo a tutela da DGTT e do INTF, comum à da Metro Mondego, SA, que o pagamento da comparticipação por adiantamento seria a única solução compatível com a capacidade financeira da empresa, que não estaria em condições de adiantar sucessivamente as verbas a pagar aos fornecedores, com posterior pagamento do subsídio, nem seria razoável exigir à empresa que lançasse concursos públicos para adjudicação de novos estudos, sem ter previamente garantidos os recursos financeiros necessários, como sucedera no passado.

Conforme consta do processo, ficou estabelecido no respectivo acordo de colaboração que caberia ao INTF o acompanhamento dos estudos e a verificação da sua conformidade com os cadernos de encargos, bem como a análise e sancionamento dos documentos de despesa. A DGTT ficou apenas incumbida de assegurar o pagamento da comparticipação financeira e de arquivar cópia dos comprovativos.

S. R.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO
DIRECÇÃO-GERAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

No que concerne aos comprovativos de despesa referentes a este segundo acordo, informa-se que os mesmos não constam ainda do respectivo processo, pelo que se oficia nesta data o INTF no sentido do cumprimento desta obrigação.

Câmara Municipal de Évora (p.48)

Tendo a equipa de auditoria assinalado, na altura, a falta de alguns comprovativos de despesa, oficiou-se a Câmara para que os mesmos fossem enviados, o que já se verificou, pelo que o processo se encontra completo.

Lisboa, 9 de Junho de 2003

Av.ª das Forças Armadas, 40 * 1649-022 LISBOA * Tel. 21 7949000 * Fax 21 7973777 * dgtt@dgtt.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO N.º **DATA**

00421 21/05/03

Ex. mo Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto : **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2001- Área dos benefícios fiscais (pontos 5.6.1, 5.6.2 e 5.6.3)**

Relativamente à citação efectuada através do ofício n.º 4943, de 15.05.03, desse Tribunal, sobre o assunto em epígrafe, parece de referir o seguinte:

1. No que concerne à despesa fiscal em IRS, concorda-se com o valor total de 93,1 milhões de contos (464,42 milhões de euros), registado em 2001, o qual representa um crescimento de 12,4 %, relativamente ao ano anterior, reiterando-se as conclusões constantes da Informação n.º 410/03, oportunamente remetida, que justificam o desfasamento verificado entre a previsão constante do OE /2001 e a despesa efectiva.

2. Quanto à despesa fiscal em IRC, os comentários elaborados por esse Tribunal reflectem os constrangimentos relativos ao apuramento rigoroso da despesa fiscal.
   Efectivamente, a separação física do anexo dos benefícios fiscais da declaração entregue para efeitos de liquidação (modelo 22), operada em Janeiro de 2000, tornou extremamente difícil conjugar as duas fontes de informação, de modo a que se possa encontrar naquele anexo a justificação das diferentes rubricas de benefícios fiscais que constam de forma agregada na declaração modelo 22 .

.../...

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

A necessidade de efectuar, anualmente, o cálculo da despesa fiscal para integrar a Conta Geral do Estado, poderá implicar algumas alterações, quer ao nível das fontes de informação utilizadas, quer ao nível dos procedimentos de liquidação das declarações relativas a empresas beneficiárias, embora a experiência no preenchimento, recolha e tratamento das declarações possa conduzir no futuro a dados com maior fiabilidade.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Armindo de Sousa Ribeiro

DGTC 2305'03 13106

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00360 06/05/03

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO : Parecer sobre a CGE/2001 – Relato de Auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (art.º 39.º do EBF).

Em resposta ao v/ofício n.º3892, de 23.04.2003, encarrega-me o Senhor Director-Geral dos Impostos de remeter a V. Exa, as informações n.º 81/03, Proc.º 19.99/03, de 02.05.2003 da Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Coordenação da Prevenção e Inspecção Tributária e n.º 886/03, Proc.º n.º 1774/03, E.G. n.º 21443/03, de 02 .05.2003, da Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais.

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DE GABINETE,

Lucília Costa

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefones 881 29 92 / 881 29 93 • Fax 881 29 38

Direcção-Geral dos Impostos
Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais

Informação

Nº: 886 /03 PROC. Nº: 1774/03 E.G. Nº: 21443/03

Para:

C/C:

Confirmo.
De realçar, de que no que se refere às recomendações apontadas, a figura-se-me que se assim for entendido superiormente, devem ser acatadas na sua totalidade.
À consideração superior
Em 2003.05.02

Vista.
À consideração do Senhor Director-Geral
02.05.03 O Subdirector-Geral

António de Sousa e Menezes

V/Sfr.
Remeta-se ao T.C.
6/5/03

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

ASSUNTO/RESUMO:

RELATO DE AUDITORIA Pº n.º 32/02 – AUDITORIA AO SISTEMA DE CONTROLO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO DE NATUREZA CONTRATUAL (ARTº. 39º DO E.B.F.), ELABORADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARECER SOBRE A CGE/2001

Sec. Apoio Colaborativo do Director Geral
Entrada Nº 12797 Saída
Em 03.05.05 Código
Rubrica Rubrica

32348

Na sequência da elaboração do relato epigrafado foi encaminhada, para esta Direcção de Serviços, uma cópia do mesmo, a fim de se proceder aos comentários que o referido relato viesse a merecer, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e no nº 4 do art.º 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, aplicável por força do nº 1 do art.º 82º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, o que se irá fazer seguidamente.

Dada a reduzida disponibilidade de tempo concedido, não será possível proceder-se à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos. Só com a consulta aos mesmos se poderia tecer com algum rigor os comentários correspondentes às questões levantadas. Assim, iremos concentrar-nos, apenas, nas observações e comentários, bem como nas recomendações constantes do Sumário, que eventualmente venham a suscitar, por parte desta Direcção de Serviços, qualquer comentário.

Relativamente ao enquadramento normativo, o Tribunal de Contas considera que a lei recorre a conceitos e expressões não suficientemente objectivos, exemplificando algumas dessas expressões: *"interesse estratégico para a internacionalização..."*, *"sectores considerados de interesse estratégico..."*, *"relevância para a redução das assimetrias regionais"* e *"indução à criação de postos de trabalho"*, recomendando que sejam clarificados o sentido e alcance das mesmas. Parece-nos que, se assim for entendido superiormente, se poderá acatar a recomendação do Tribunal de Contas, tendo em vista a uniformidade de critérios.

Também, no que diz respeito a uma outra expressão constante no artº 3º, nº 1 do D.L. 401/99: *"São elegíveis os projectos de investimento cuja calendarização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura"*, o Tribunal de Contas recomenda que a redacção seja compatibilizada com o preceito homólogo do D.L. 409/99. Efectivamente, a expressão não é clara, pelo que, sendo superiormente decidido, poderá ser proposta a alteração do preceito.

No que concerne ao acompanhamento efectuado pela DGCI, relativamente aos projectos candidatos aos benefícios fiscais dos nºs. 1 a 3 do anterior artigo 49º-A do EBF, o Tribunal de Contas refere que a maioria das fichas de acompanhamento só contêm informação até ao ano de 1999, nem sempre são claras quanto aos valores confirmados pela Inspecção Tributária e por vezes divergem dos relatórios de fiscalização. Quanto a esta questão, e dadas as limitações de tempo na elaboração destes comentários, o que impossibilita a consulta dos processos em causa, apenas se poderá referir que as fichas, então facultadas ao Tribunal de Contas, conteriam a informação disponível, nesta Direcção de Serviços, à data da auditoria. Se divergências existirem, relativamente aos relatórios de fiscalização, serão situações pontuais, sobre as quais não nos podemos pronunciar, nesta informação, pelas limitações já referidas.

O Tribunal de Contas recomenda que, relativamente aos projectos candidatos aos benefícios fiscais dos nºs. 1 a 3 do anterior artigo 49º-A do EBF, existindo alguns casos em que se encontra a decorrer o período de caducidade para efeito de eventuais liquidações adicionais, se proceda à realização de acções inspectivas. Dadas as eventuais consequências desta situação, esta Direcção de Serviços procedeu à análise dos dois projectos com prazos de caducidade mais próximos:

MATUTANO

Relativamente a este processo, é de informar que a data inicialmente prevista para o termo do contrato era 31.12.02, mas, em resultado da antecipação do termo do contrato, aprovada pela RCM nº 127/2001, de 14 de Agosto, foi alterada para 31.12.99. Como consequência desta alteração veio a verificar-se a caducidade correspondente à parcela de 50% da totalidade do incentivo fiscal, o que originou correcções efectuadas pela Inspecção Tributária (conforme Relatório nº 7-ITR/02, de Junho de 2002) no valor de 1.066.077,90 euros. Considera-se que o acompanhamento a este projecto, pela Inspecção Tributária, poderá ser dado como concluído.

OPEL PORTUGAL

Confirma-se, relativamente a este projecto, a inexistência de acção inspectiva recente. O último ano objecto de inspecção foi 1997 e, dado que o prazo de vigência do contrato terminou em 31.12.00, irá ser solicitada, à Inspecção Tributária, a respectiva inspecção aos anos de 1998 a 2000, a fim de se dar por concluído o acompanhamento, por parte da DGCI, deste projecto, tendo em conta que a caducidade para efeito de eventuais liquidações adicionais ocorrerá no final de 2004.

Estes são os comentários que submetemos à consideração superior.

Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais, 2 de Maio de 2003.

A Técnica Economista

Helena Guerra

REPÚBLICA PORTUGUESA

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTUDOS, PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA PREVENÇÃO E INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 12843 Saída
Em 06/05/03 Código
Rubrica Quis Rubrica

INFORMAÇÃO Nº 81/03

PROC.º 19.99/03

DATA: 03.05.02

PARECER

1. Confirmo.
2. No ano de 2000, realizou-se uma acção especial aos SP's que estavam a usufruir de tipo de benefícios, tendo-se então acordado com a DSBF que todas as candidaturas deste que esta fosse tendo conhecimento nos fossem enviadas para controlo, facto que não se tem verificado.

À consideração superior,
03.05.05

A Directora em substituição
(Ana Paula Nata Fonseca)

Visto.
Transmita-se ao T.C.
Entretanto, dê a DSBF informar porque não deu conhecimento dos processos à IT.
6/5/03

DESPACHO

ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO
Director-Geral

Visto
Remeta-se ao Gab. do Sr. Director-Geral.
2003.05.05

ANTÓNIO LUÍS ESTEVES GIL
Subdirector-Geral

INFORMAÇÃO

ASSUNTO: **TRIBUNAL DE CONTAS – RELATO DE AUDITORIA AO SISTEMA DE CONTROLO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO DE NATUREZA CONTRATUAL ARTIGO 39º DO E.B.F. – Anterior 49ºA**
Processo nº 32/02 - Audit

ELABORADA

EM	POR
2003.05.02	CD - Artur da Silva Tereso

D.G.C.I. - Inspecção Tributária
Gabinete S.D.G.
☐ CONFIDENCIAL ☐ OUTRA
Entrada Nº 108-I/03
Data 03/05/05 Hora
Proc.º 3.01/03
RUBRICA

Rua da Prata, 98 - 2º 1149-027 Lisboa Telefone: 218 804 000 Fax: 21 886 45 80

INFORMAÇÃO

INFORMAÇÃO N.º 81/03
PROC.º 19.99/03
DATA :2003.05.02

ASSUNTO:- TRIBUNAL DE CONTAS – RELATO DE AUDITORIA AO SISTEMA DE CONTROLO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO DE NATUREZA CONTRATUAL (ARTº 39º DO EBF) – PROCº Nº 32/02 - AUDIT

I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento dos despachos de 2003.04.24, do Senhor Subdirector-Geral para a Área da Inspecção Tributária e da Sra. Directora de Serviços (em Substituição) da DSEPCPIT, exarados no ofício nº 3892, de 2003.04.23, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, sobre o assunto em epígrafe e **na parte respeitante à Inspecção Tributária**, cumpre-me informar:

2. O referido relato visou dar continuidade ao trabalho anteriormente desenvolvido, em termos de verificar a evolução dos processos relativos ao Artigo 39º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (anterior Artigo 49º-A do EBF).

3. Na parte respeitante à Inspecção Tributária constatam-se: duas observações e uma recomendação que a seguir se transcrevem:

   I - SUMÁRIO – 1.1- Observações e Conclusões

a) *– **Benefícios fiscais do Decreto-Lei nº 409/99, de 15 de Outubro** - Pag. 8 – penúltimo parágrafo*

Tendo os contratos sido assinados em 2000, 2001 e 2002, e entrado na sua maioria já em vigor, não havia ainda na DSBF fichas de acompanhamento da despesa fiscal nem elementos sobre eventuais acções de fiscalização pela Inspecção Tributária.

b) – ***Benefícios fiscais dos nºs 4 a 7 do artº 39º do EBF e do Decreto-Lei nº 289/92, de 26 de Dezembro*** – *Pag. 9 – quinto parágrafo*

No que concerne ao controlo da DGCI, constatou-se que a DSBF elaborou fichas de acompanhamento da despesa fiscal de todos os projectos e que, pelo menos uma vez as empresas promotoras foram objecto de fiscalização pela Inspecção Tributária, embora nem todos os exercícios em que foram deduzidos BF tenham sido cobertos pelas acções inspectivas.

I – SUMÁRIO – 1.2 – Recomendações – Pag. 10 – última recomendação

Que no exercício das suas competências a DGCI/IT tome em conta os referidos relatórios.

II – COMENTÁRIOS

1. Como primeiro comentário apraz-me referir que, não obstante se verificarem ainda alguns constrangimentos no âmbito do acompanhamento e controlo dos Benefícios Fiscais ao investimento de natureza contratual, é notória a sua melhoria desde o anterior relatório, reconhecida pelo Tribunal de Contas.

2. No âmbito das **competências e deveres de intervenção da Inspecção Tributária** afigura-se-me ser de referir que relativamente aos benefícios fiscais em apreço deve ter-se em conta o seguinte:

i) – Benefícios Fiscais concedidos cuja candidatura chegou ao conhecimento da DGCI, até 31/Dezembro/1999;

ii) – Benefícios Fiscais cuja candidatura chegou ao conhecimento da DGCI, posteriormente àquela data.

3. Quanto aos **primeiros**, no inicio do ano de 2000, chegou ao conhecimento desta Direcção de Serviços, igualmente através de um relatório do Tribunal de Contas, das empresas beneficiárias destes tipos de benefícios fiscais sem o direito aos mesmos ter sido confirmado pela Inspecção Tributária.

4. Concluiu-se então que eram 18 as empresas que se encontravam nessa situação, o que levou que, por proposta desta Direcção de Serviços, fossem executadas as respectivas acções inspectivas que vieram a ser concluídas, no terreno, em Dezembro/2000, cujas conclusões e resultados foram comunicados à DSBF, através de cópia dos respectivos relatórios.

5. Quanto aos **segundos**, isto é, os cuja candidatura chegou ao conhecimento da DGCI, em data posterior a 31/Dezembro/1999, esse conhecimento ficou pela DSBF e relativamente aos mesmos, até hoje, nada foi dito à Inspecção Tributária, em particular a esta Direcção de Serviços, pelo que, se desconhecia a sua existência.

6. No âmbito técnico e porque o Tribunal de Contas refere na segunda das observações transcritas que, *embora nem todos os exercícios em que foram deduzidos BF tenham sido cobertos pelas acções inspectivas.* Trata-se de uma observação subjectiva dos auditores que tecnicamente nos parece menos correcta. Pois a metodologia mais correcta para o controlo deste tipo de benefícios fiscais deve assentar em duas fases distintas:

1ª - A realizar nas instalações do sujeito passivo, para confirmar todos os pressupostos contratuais e quantificar o efectivo montante do benefício fiscal a usufruir, nomeadamente através das respectivas aplicações relevantes ;

2ª - Acompanhar, ano a ano, durante a vigência contratual os montantes deduzidos, corrigindo qualquer eventual excesso, não se justificando outra intervenção que não seja a da verificação das deduções praticadas na respectiva Declaração de Rendimentos, salvo casos excepcionais que aconselhem nova deslocação à empresa. E é isto que tem sido feito.

7. Relativamente aos segundos, isto é, aqueles cujas candidaturas chegaram ao conhecimento da DGCI/DSBF, posteriormente a 31 de Dezembro de 1999, a Inspecção Tributária aguarda que a DSBF lhe dê deles conhecimento e lhe envie cópia dos respectivos contratos e bem assim cópia dos relatórios de verificação e acompanhamento a que se referem os artigos 10º do Decreto-Lei nº 401/99 e 9º do Decreto-Lei nº 409/99, pois só com esta documentação se pode aferir da legalidade do respectivo benefício fiscal, tal como recomenda o Tribunal de Contas na citada recomendação.

8. Não obstante e face ao conhecimento agora chegado a esta Direcção de Serviços, através do Relato em análise, já tomámos a iniciativa de oficiar a DSBF, para que nos informe de todos os novos contratos e nos remeta em simultâneo cópia de, pelo menos, dos respectivos contratos, para de imediato solicitarmos às Unidades Orgânicas competentes a devida inspecção.

III – CONCLUSÕES / PROPOSTAS

Face ao informado anteriormente, podemos concluir que:

1. Todas as empresas cuja candidatura aos benefícios fiscais em apreço, chegou ao conhecimento da DGCI, até 31/Dezembro/1999, foram objecto do controlo inspectivo adequado e aquelas cuja vigência do contrato ainda não se extinguiu, são anualmente acompanhadas pelos Serviços da IT.

2. As empresas cuja candidatura chegou ao conhecimento da DGCI, em data posterior, só não foram objecto desse controlo inspectivo porque a DSBF delas não deu conhecimento a esta Direcção de Serviços.

3. Atendendo à natureza e especificidade dos benefícios fiscais concedidos não se justificam inspecções anuais aos beneficiários, no período de vigência do contrato, antes, estes devem ser objecto de controlo no inicio do contrato, para quantificação do respectivo benefício fiscal e nos anos seguintes, somente objecto de acompanhamento de modo a evitar eventuais excessos.

Assim, propõe-se que:

4. Em conformidade se dê conhecimento à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

À consideração superior.

O Chefe de Divisão
(Em Substituição)

(Artur da Silva Tereso)

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTUDOS, PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA PREVENÇÃO E INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA

Ofício n.º:
Processo: 0.2.2/2002
Data:

À Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Ao cuidado do Dr. Manuel João Custódio

12 FEV 2003

Assunto: Acção de controlo fiscal IRS 1997/1998

Para vosso conhecimento, junto se remete cópia da nossa informação n.º 23, de 2003-01-30, referente à acção de controlo fiscal IRS 1997/1998.

O Director de Serviços

(José Manuel Franco)

A. PAULA MATA FONSECA
Chefe Divisão

DGTC 13 02 03 04538

Rua da Prata, 98 - 2º, 1149 - 027 Lisboa

Telefone: 21 88 04 000 - Fax: 21 886 45 80

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)

REPÚBLICA PORTUGUESA

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTUDOS, PLANEAMENTO E CONTROLO DA PREVENÇÃO E INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA

D.G.C.I. - Inspecção Tributária
Gabinete S.D.G.
☐ CONFIDENCIAL ☐ OUTRA
Entrada Nº 31-I/03
Data 03/02/05 Hora 15
Proc.º 3.01/03
RUBRICA

Dr. Gonçalo França
Cumprimento do despacho do Sr. Subdir.
03.02.11
Pelo Director

INFORMAÇÃO N.º: 23
PROCº.: 0.2.2 / 2002
DATA: 2003-01-30

PARECER	DESPACHO
1. visto. 2. Concordo com o proposto. 3. A presente informação deverá ser remetida à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, pelo facto desta acção ter sido desencadeada na sequência de um relatório da referida Direcção-Geral e em fases anteriores auditada pela mesma. À consideração superior, 03.02.05 Pelo Director	Concordo Proceda-se em conformidade 2003.02.07

A. PAULA MATA FONSECA
Chefe Divisão

ASSUNTO : **Acção de controlo fiscal IRS 1997/1998 – terceira fase**

ELABODADA POR

TEAP – GONÇALO FRANÇA

Rua da Prata, 98 – 2º, 1149-027 Lisboa
Telefone: 21 88 04 000 – Fax: 21 88 64 580

S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTUDOS, PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA PREVENÇÃO E INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA
Rua da Prata, 98 - 2º 1149 - 027 Lisboa
Telefone: 218 804 000 - Fax: 218 864 580

Informação n.º: 23
Processo: 0.2.2 / 2002
Data: 2003-01-29

Assunto: Acção de controlo fiscal IRS 1997 /1998 – terceira fase

Informação

1 - Introdução

Para uma melhor compreensão da razão de ser desta acção começaremos por relatar as fases antecedentes, assim temos:

- No decurso do controlo fiscal das declarações modelos 1 e 2 do IRS de 1997, realizado a nível nacional, tendo como incidência especial o controlo dos benefícios fiscais – contas poupança-habitação, foi recolhido um anexo com a relação dos contribuintes que responderam afirmativamente terem mobilizado o saldo das suas contas poupança-habitação nos anos de 1997 e/ou 1998.

- A informação constante desses anexos foi recolhida informaticamente pela DSEPCPIT. Uma amostra do ficheiro daí resultante serviu de base à acção inspectiva realizada nas instituições financeiras, pela Direcção de Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária (DSPIT), onde foram verificados, entre outros, os pressupostos necessários ao usufruto do benefício fiscal em questão.

- Do trabalho desenvolvido pela DSPIT consta uma relação dos contribuintes (pessoas singulares), que evidenciavam eventuais irregularidades. Estes contribuintes, em número de 506, são o universo da acção agora em apreciação.

2 – A acção inspectiva

A acção inspectiva foi planeada pela DSEPCPIT e a metodologia proposta foi aprovada por despacho de 5 de Fevereiro de 2002, do Ex.mo Sr. Subdirector-Geral para a Inspecção Tributária.

No seu essencial, a acção constava da verificação dos pressupostos do direito aos benefícios fiscais por consulta de:

- Os extractos bancários onde estão referenciados os valores e as datas de movimentação da(s) conta(s) poupança-habitação, ou seja, com o detalhe dos movimentos que evidenciam a(s) sua(s) constituição(ões), os seus depósitos posteriores e as mobilizações dos seus saldos;
- Das cópias dos cheques ou das ordens de pagamento emitidas a favor de terceiros;
- Dos originais dos documentos comprovativos da despesa efectuada, despesa esta, paga com os cheques ou com as ordens de pagamentos acima referidas.

A acção decorreria nas Direcções de Finanças ou nos Serviços de Finanças, conforme a área de residência do contribuinte, durante os meses de Fevereiro, Março e Abril de 2002.

Durante o mês de Maio de 2002, as Direcções de Finanças remeteriam à DSEPCPIT, por cada contribuinte analisado, um impresso onde seriam reveladas as correcções face a análise dos documentos a apresentar pelos contribuintes ou ausência destes.

Esse impresso foi tratado informaticamente. Em anexo juntamos o mapa resumo da informação recolhida.

Em Outubro de 2002 verificou-se que algumas Direcções de Finanças não tinham concluído a acção, pelo que se enviou um ofício de insistência para que o fizessem.

3 – Análise dos dados do mapa resumo anexo.

Ressalta da análise dos dados, que a generalidade dos distritos executaram a acção, salvo os de Bragança, Angra do Heroísmo e Funchal.

S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTUDOS, PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA PREVENÇÃO E INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA
Rua da Prata, 98 - 2º 1149 - 027 Lisboa
Telefone: 218 804 000 - Fax: 218 864 580

A maioria dos contribuintes respondeu à notificação feita pelos serviços distritais – 92 % - e dos 435 casos analisados 166 tiveram correcções (38 %) num valor total de 877.411 Euros.

4 – Conclusões e propostas

Face aos anos de análise em causa – 1997 e 1998 – deve dar-se por encerrada a acção inspectiva.

O facto mais relevante que se deduz da análise dos dados do mapa resumo anexo, é que uma percentagem considerada elevada, (38 %) dos casos analisados, tiveram correcções. Assim sendo, deve-se tomar como contribuintes de risco o conjunto dos contribuintes com as mesmas características dos que constituíram o universo de análise, e que futuramente constarão da base de dados central de recolha dos mapas modelo 15 de IRS.

Assim, devem ser tidos em conta, nos futuros planos da Inspecção Tributária, os contribuintes (pessoas singulares) que nos mapas modelo 15 de IRS sejam referidos como tendo indevidamente mobilizado o saldo das contas poupança-habitação.

À consideração superior.

O Técnico Economista

(J. Gonçalo F. França)

ACÇÃO DE CONTROLO FISCAL IRS 1997/1998

TERCEIRA FASE

Anexo

(valores: euros)

UNID. ORGÂNICA	TOTAL	N. ANAL.	S. RESP.	ANALIZ.	% ANAL.	S. CORR	C. CORR	% C. COR	C_1997	C_1998	C_TOTAL
AVEIRO	91	0		91	100	54	37	41	82,350	128,763	211,113
BEJA	9	4		5	56	1	4	80	5,415	2,045	7,460
BRAGA	37	0	10	27	73	20	7	26	17,060	8,447	25,507
CASTELO BRANCO	5	0		5	100	1	4	80	16,716	1,439	18,155
COIMBRA	22	0		22	100	12	10	45	30,367	20,438	50,805
EVORA	6	0		6	100	6	0	0	0	0	0
FARO	5	0		5	100	4	1	20	0	6,449	6,449
GUARDA	14	0		14	100	9	5	36	3,953	11,633	15,586
LEIRIA	7	1		6	86	5	1	17	0	4,332	4,332
PORTALEGRE	7	0		7	100	7	0	0	0	0	0
PORTO	50	4	2	44	88	37	7	16	24,149	19,902	44,051
SANTARÉM	14	1		13	93	4	9	69	18,738	33,740	52,478
SETÚBAL	14	0		14	100	4	10	71	22,830	35,425	58,255
VIANA DO CASTELO	17	0		17	100	10	7	41	15,590	14,723	30,313
VILA REAL	19	1	2	16	84	5	11	69	26,180	31,174	57,354
VISEU	32	0	1	31	97	15	16	52	7,789	68,022	75,811
HORTA	5	0		5	100	1	4	80	0	21,583	21,583
PONTA DELGADA	2	0		2	100	1	1	50	2,047	0	2,047
1ª DF LISBOA	63	6	6	51	81	45	6	12	12,559	12,416	24,975
2ª DF LISBOA	56	2		54	96	28	26	48	98,457	72,680	171,137
TOTAL	475	19	21	435	92	269	166	38	384,200	493,211	877,411

Os 518 registos iniciais enviados para análise continham 12 repetidos.
Não realisaram a acção inspectiva os distritos de Bragança, Angra do Heroísmo e Funchal, com 7, 6 e 18 casos etribuídos.

IAPMEI

Exma. Senhora
Dra. Maria Augusta Alvito
Direcção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

DRFC - 09 MAI 2003 * 003073

Assunto: Parecer sobre a CGE/2001 - Relato de Auditoria ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O IAPMEI- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, citado através do ofício nº 3891 de 23 de Abril de 2003, vem apresentar os comentários sobre o relato referido em epígrafe.

Os comentários cingem-se, naturalmente, aos projectos do IAPMEI, mais especificamente aos constantes no ponto 3.2.2. Assim:

No que respeita a atrasos no cumprimento de prazos de análise e apreciação de candidaturas, convém ter em conta que, tratando-se do regime contratual, o IAPMEI desenvolve negociações com os promotores para a atribuição de incentivos financeiros e fiscais e só quando as negociações estão concluídas é que é possível haver uma decisão sobre os incentivos a atribuir.

Quanto às deficiências de instrução dos processos, esclarece-se que o IAPMEI verifica o cumprimento das condições de acesso e elegibilidade de acordo com o previsto na lei, não sendo necessário enviar à DGCI os respectivos documentos comprovativos. Relativamente a todas as candidaturas, o IAPMEI envia o respectivo formulário de candidatura

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

IAPMEI

devidamente preenchido acompanhado do seu parecer e da minuta do contrato.

Relativamente às datas efectivas de início dos investimentos esclarece-se que estas constam dos relatórios de encerramento dos investimentos, nomeadamente porque aí figura a medição do prazo de realização do projecto que permite determinar o início e o fim de acordo com o contrato de investimento.

Quanto aos esclarecimentos adicionais solicitados sobre a Riopele foram estes prestados pelo IAPMEI em 20.2.2003, pelo ofício nº 1158 cuja cópia se junta.(Doc.1)

No que concerne ao pedido de envio da cópia dos contratos solicitado pela DSBF ao IAPMEI em 3.6.02 foi este pedido satisfeito pelo ofício de 6.8.02 cuja cópia se junta.(Doc.2)

Quanto aos relatórios realizados com base em auditorias externas não foram estes facultados à Inspecção Tributária porque tal não foi solicitado.

Com os melhores cumprimentos.

O Administrador

(Rui Rodrigues)

DGTC 12 05 03 11947

Doc-1

IAPMEI

Direcção Geral dos Impostos
Exmo. Senhor Director de Serviços
Dr. Carlos Tavares
Av. Engº Duarte Pacheco, 28 - 4º
1099 - 013 LISBOA

N/Ref.: 09/03-DRP-M Data: 03/02/19

20.FEV.2003 001158

ASSUNTO: Candidatura aos Benefícios Fiscais - Dec.- lei n.º 409/99 de 15 de Outubro – **Fabrica Têxtil Riopele, S.A.**

Na sequência do vosso oficio n.º 26364 de 20/06/2002 cabe-nos esclarecer os seguintes aspectos:

1. **Data de Candidatura** – Considerou-se 16/05/2001 como data de candidatura pelo facto de só nessa altura se considerar recepcionada toda a documentação necessária para a analise do projecto em causa. Os elementos enviados através do vosso oficio nº 33520 de 16/05/2000 não constitui por si só uma formalização da candidatura aos Benefícios Fiscais, neste sentido, foi o promotor contactado e esclarecido, tendo finalmente concluído a formalização em16/05/2001.

2. **Criação de Postos de Trabalho** – Embora no processo de candidatura não se preveja a criação liquida de postos de trabalho, o projecto implica, de facto, a celebração de 85 novos contratos. Além disso, e uma vez que o projecto tem em vista a modernização da unidade com a utilização de tecnologias mais actualizadas, o nível de qualificação dos profissionais que vão manobrar os novos equipamentos será também mais elevado, conduzindo à admissão de novos elementos com melhor formação e perfil profissional. Estes progressivamente substituirão os menos habilitados que se irão afastando por motivos vários em que se salienta a reforma e pré-reforma.
   Acresce que o investimento previsto consolida os postos de trabalho existentes que sem ele estariam em causa.

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

IAPMEI

3. Aplicações Relevantes

Junto se anexam mapas corrigidos relativos ao plano de Investimento e ás Aplicações Relevantes nos termos legais.

3.1. Activo fixo Corpóreo:

3.1.1. **Formação** – tratam-se de valores aplicados em equipamento de formação; no mapa de aplicações relevantes anexo foi efectuada a correcção, não se considerado como aplicação relevante.

3.1.2. **Outros** – o valor de 24.217 contos, foi por lapso inscrito na sub - rubrica 1.4.4.,tendo sido corrigido por não se tratar de uma Aplicação Relevante.

3.2. Activo Fixo Incorpóreo:

3.2.1. **Despesas de Constituição** – os valores constantes desta rubrica (2.1) foram reclassificados na rubrica 2.7 (Assistência Técnica) por se tratarem de valores relativos à assistência técnica nas áreas de higiene e segurança e de tratamento de efluentes líquidos e ruído. Esta alteração encontra-se reflectida no Plano de Investimento e no Mapa de Aplicações Relevantes

3.2.2. **Software** – os valores constantes desta rubrica referem-se a assistência técnica / prestação de serviços de software e informática, necessária para implementação de:

- Sistema de Informação de Marketing – 26.324 contos
- Sistema de Informação Integrado – 23.189 contos

IAPMEI

Em suporte informático (disquete) seguem a Minuta do Contrato de Concessão dos Benefícios Fiscais e os mapas (em euros e contos) com o Plano Global de Investimento e as Aplicações Relevantes.

Com os melhores cumprimentos

A Directora,

Cristina Branquinho

ANEXOS:

- Plano Global de Investimento,
- Mapa das Aplicações Relevantes
- Disquete com Minuta do Contrato de Concessão dos Benefícios Fiscais

PLANO GLOBAL DE INVESTIMENTO

(contos)

RUBRICAS	1999	2000	2001	Anos seguintes	TOTAL
1. ACTIVO FIXO CORPÓREO					
1.1. Terrenos e obras de preparação					
1.2. Edifícios e outras construções					
1.2.1. Afectos ao Processo Produtivo e Actividades Administrativas Essenciais	45.535	96.769	0		142304
1.2.2. Afectos a Areas não Directamente Produtivas					
1.2.2.1. Ambiente					
1.2.2.2. Qualidade					
1.2.2.3. Formação					
1.2.2.4. Outros	24.217				24217
1.2.3. Outros					
1.3. Equipamentos produtivos	1.516.256	1.501.786	334.520		3.352.562
1.4. Equipamentos - áreas não directamente produtivas					
1.4.1. Ambiente	89.521	34.220	200.112		323.853
1.4.2. Qualidade	42.676	8.994	6.476		58.146
1.4.3. Formação	3.840	0	22.700		26.540
1.4.4. Outros					
1.5. Equipamento Social					
1.5.1. Obrigatório	73.205	20.569	7.460		101.234
1.5.2. Não Obrigatório					
1.6. Equipamento Administrativo e Mobiliário					
1.7. Ferramentas e Utensílios					
1.8. Material de Carga e Transporte					
1.8.1. Viaturas Ligeiras e Mistas	110.365	70.228	48.762		229.355
1.8.2. Outro Material de Carga	11.875	1.400	3.246		16.521
1.9. Outro Activo Fixo Corpóreo					
SUBTOTAL	1.917.490	1.733.966	623.276		4.274.732
2. ACTIVO FIXO INCORPÓREO					
2.1. Despesas de Constituição					
2.2. Diagnósticos					
2.3. Projectos de Arquitectura e Engenharia					
2.4. Estudos de Investimento					
2.5. Outros Estudos					
2.6. Licenças e "Royalties"					
2.7. Assistência Técnica	26.403	17.200	19.665		63.268
2.8. Software	12.802	36.711	0		49.513
2.9. Formação					
2.10. Investigação e Desenvolvimento					
2.11. Divulgação					
2.12. Outro Activo Fixo Incorpóreo					
SUBTOTAL	39.205	53.911	19.665		112.781
3. JUROS DURANTE A CONSTRUÇÃO					
4. FUNDO DE MANEIO	454.664	72.611	20.534	-126.431	421.378
TOTAL DO INVESTIMENTO (1+2+3+4)	2.411.359	1.860.488	663.475	-126.431	4.808.891

PLANO GLOBAL DE INVESTIMENTO

(euros)

RUBRICAS	1999	2000	2001	Anos seguintes	TOTAL
1. ACTIVO FIXO CORPÓREO					
1.1. Terrenos e obras de preparação					
1.2. Edifícios e outras construções					
1.2.1. Afectos ao Processo Produtivo e Actividades Administrativas Essenciais	227.128	482.682	0	0	709.809
1.2.2. Afectos a Areas não Directamente Produtivas					
1.2.2.1. Ambiente					
1.2.2.2. Qualidade					
1.2.2.3. Formação					
1.2.2.4. Outros	120.794				120793,9
1.2.3. Outros					
1.3. Equipamentos produtivos	7.563.053	7.490.877	1.668.579		16.722.509
1.4. Equipamentos - áreas não directamente produtivas					
1.4.1. Ambiente	446.529	170.689	998.154		1.615.372
1.4.2. Qualidade	212.867	44.862	32.302		290.031
1.4.3. Formação	19.154	0	113.227		132.381
1.4.4. Outros					
1.5. Equipamento Social					
1.5.1. Obrigatório	365.145	102.598	37.210		504.953
1.5.2. Não Obrigatório					
1.6. Equipamento Administrativo e Mobiliário					
1.7. Ferramentas e Utensílios					
1.8. Material de Carga e Transporte					
1.8.1. Viaturas Ligeiras e Mistas	550.498	350.296	243.224		1.144.018
1.8.2. Outro Material de Carga	59.232	6.983	16.191		82.406
1.9. Outro Activo Fixo Corpóreo					
SUBTOTAL	9.564.400	8.648.986	3.108.888		21.322.273
2. ACTIVO FIXO INCORPÓREO					
2.1. Despesas de Constituição	0	0	0		0
2.2. Diagnósticos					
2.3. Projectos de Arquitectura e Engenharia					
2.4. Estudos de Investimento					
2.5. Outros Estudos					
2.6. Licenças e "Royalties"					
2.7. Assistência Técnica	131.698	85.793	98.089		315.579
2.8. Software	63.856	183.114	0		246.970
2.9. Formação					
2.10. Investigação e Desenvolvimento					
2.11. Divulgação					
2.12. Outro Activo Fixo Incorpóreo					
SUBTOTAL	195.554	268.907	98.089		562.549
3. JUROS DURANTE A CONSTRUÇÃO					
4. FUNDO DE MANEIO	2.267.854	362.182	102.423	-630.635	2.101.825
TOTAL DO INVESTIMENTO (1+2+3+4)	12.027.808	9.280.075	3.309.399	-630.635	23.986.647

APLICAÇÕES RELEVANTES para efeito dos benefícios fiscais (nºs 1e 3 do artº49-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais)

(contos)

APLICAÇÕES RELEVANTES	1999	2000	2001	TOTAL
1. ACTIVO FIXO CORPÓREO				
1.1. Terrenos(Indústria Extractiva) e obras de preparação				
1.2. Edifícios e outras construções				
1.2.1-Directamente ligados ao processo produtivo ou ás actividades administrativas essenciais	45.535	96.769		142.304
1.3. Equipamentos produtivos	1.190.487	1.352.517	226.536	2.769.540
1.4. Equipamentos para áreas não directamente produtivas				
1.4.1 Ambiente	89.521	34.220	200.112	323.853
1.4.2 Qualidade	42.676	8.994	6.476	58.146
1.4.3 Formação				0
1.4.4 Outros				0
1.5. Equipamento Social Obrigatório	73.205	20.569	7.460	101.234
1.6. Ferramentas e Utensílios				
1.7. Viaturas ligeiras e mistas (até 20% do total) e outro material de carga	122.240	71.628	52.008	245.876
1.8. Equipamentos produtivos destinados à utlização dos resíduos				
1.9. Outro Activo Fixo Corpóreo				
SUBTOTAL	1.563.664	1.584.697	492.592	3.640.953
2. ACTIVO FIXO INCORPÓREO				
2.1. Despesas de Constituição				
2.2. Diagnósticos				
2.3. Projectos de Arquitectura e Engenharia				
2.4. Estudos de Investimento				
2.5. Outros Estudos				
2.6. Patentes, Licenças e alvarás				
2.7. Assistência Técnica	26.403	17.200	19.665	63.268
2.8. Software	12.802	36.711	0	49.513
2.9. Investigação e Desenvolvimento				
2.10. Divulgação				
2.11. Outro Activo Fixo Incorpóreo				
SUBTOTAL	39.205	53.911	19.665	112.781
TOTAL(1+2)	1.602.869	1.638.608	512.257	3.753.734

RIOPELE

APLICAÇÕES RELEVANTES para efeito dos benefícios fiscais (nºs 1e 3 do artº49-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais)

(euros)

APLICAÇÕES RELEVANTES	1999	2000	2001	TOTAL
1. ACTIVO FIXO CORPÓREO				
1.1. Terrenos(Indústria Extractiva) e obras de preparação				
1.2. Edifícios e outras construções				
1.2.1-Directamente ligados ao processo produtivo ou ás actividades administrativas essenciais	227.128	482.682		709.809
1.3. Equipamentos produtivos	5.938.124	6.746.326	1.129.957	13.814.407
1.4. Equipamentos para áreas não directamente produtivas				
1.4.1 Ambiente	446.529	170.689	998.154	1.615.372
1.4.2 Qualidade	212.867	44.862	32.302	290.031
1.4.3 Formação				
1.4.4 Outros				
1.5. Equipamento Social Obrigatório	365.145	102.598	37.210	504.953
1.6. Ferramentas e Utensílios				
1.7. Viaturas ligeiras e mistas (até 20% do total) e outro material de carga	609.731	357.279	259.415	1.226.424
1.8. Equipamentos produtivos destinados à utlização dos resíduos				
1.9. Outro Activo Fixo Corpóreo				
SUBTOTAL	7.799.523	7.904.435	2.457.039	18.160.997
2. ACTIVO FIXO INCORPÓREO				
2.1. Despesas de Constituição				
2.2. Diagnósticos				
2.3. Projectos de Arquitectura e Engenharia				
2.4. Estudos de Investimento				
2.5. Outros Estudos				
2.6. Patentes, Licenças e alvarás				
2.7. Assistência Técnica	131.698	85.793	98.089	315.579
2.8. Software	63.856	183.114	0	246.970
2.9. Investigação e Desenvolvimento				
2.10. Divulgação				
2.11. Outro Activo Fixo Incorpóreo				
SUBTOTAL	195.554	268.907	98.089	562.549
TOTAL(1+2)	7.995.077	8.173.342	2.555.127	18.723.546

RIOPELE

DOC-2

IAPMEI

EM MÃO

Direcção Geral dos Impostos
Direcção de Benefícios Fiscais
ATT: Sr. Dr. Carlos Tavares
Av. Engº Duarte Pacheco, 28 - 4º
1099 - 013 LISBOA

09.AGO.2002 006098

Nossa Referência: GAPIE/88/02

Data: 02.08.08

Assunto: Contratos ao Abrigo do D.L. 409/99 de 15 de Outubro

Na sequência do pedido de elementos efectuado por essa Direcção em 02/06/03 V. Ref. nº 23568, junto se anexa:

- Cópia dos Contratos de Concessão de Incentivos Financeiros e Benefícios Fiscais devidamente assinados pelas partes, das seguintes empresas:

  - Contrato nº 2001/4696 - TMG, SA
  - Contrato nº 2001/4701 - Têxtil Manuel Gonçalves, SA
  - Contrato nº 2001/4904 - Salvador Caetano, SA
  - Contrato nº 2001/4978 - Inter Champanhe, SA
  - Contrato nº 2001/4987 - Amorim Revestimentos, SA
  - Contrato nº 2001/4984 - Corticeira Amorim Indústria, SA
  - Contrato nº 2001/5548 - Amorim & Irmãos, SA
  - Contrato nº 2001/4986 - Amorim Industrial Solutions, SA
  - Contrato nº 2001/4582 - MDA - Moldes de Azeméis, Lda
  - Contrato nº 2001/4707 - REFRIGE, SA
  - Contrato nº 2001/4557 - CIMPOR, SA
  - Contrato nº 2001/4992 - IWAY TRADE.Com, SA
  - Contrato nº 2001/5096 - SOMIT, SA
  - Contrato nº 2001/4199 - SANINDUSA, SA
  - Contrato nº 2001/4192 - FAPRICELA, SA
  - Portucel Recicla - os contratos ainda não foram assinados

.../

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1099-063 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 | Fax: 21 383 62 83
E-mail:info@iapmei.pt

IAPMEI

- Cópia das comunicações à C.E., dos projectos abaixo discriminados:

  - Casca - Sociedade de Revestimentos, SA
  - Iber-Oleff, SA
  - Petrogal, SA
  - Drink - In, SA (ainda não tem o "avis-positif" de Bruxelas)

- Relativamente à Olifil Têxteis, informa-se que a empresa desistiu da candidatura aos Benefícios Fiscais, por carta de 22 de Novembro de 2001, que junto se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

Gabinete de Apoio a
Projectos de Investimento Estruturante

P' Pº (A. Nogueira da Silva)

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

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

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.ª Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 7825
Lisboa, 2 de Junho de 2003.

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo ao "Movimento da dívida directa do Estado" e às "Operações de gestão da dívida pública". V.Ref.ª n.º 5578, de 28 de Maio.

Tendo presente o assunto em epígrafe cumpre informar que o referido Anteprojecto não merece qualquer reparo por parte do IGCP.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 02 06'03 14024

Instituto Público
Pessoa Colectiva n.º 503 756 237

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, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
nº. 5558	**28/05/2003**	**Nº. 409** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2003 -06- -3

ASSUNTO: PROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2001 RELATIVO AO "MOVIMENTO DA DÍVIDA DIRECTA DO ESTADO".

Em satisfação do solicitado, leva-se ao conhecimento de V.Exª., que esta Direcção-Geral, no âmbito das suas competências, não tem quaisquer comentários a fazer ao Anteprojecto em epígrafe.

Mais se informa, que tratando-se de uma matéria muito específica, o capítulo da Divida Pública, inserto no Relatório da Conta Geral do Estado, é prèviamente objecto de eventuais correcções e complementado, sendo caso disso, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 05 06 03 14436

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) 21 884 63 00 / 21 884 65 02 *Fax:* 21 882 49 62

S. R.

09.MAI03 11422 -

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.° n.° 4001, de 28.04.03
Proc. Parecer CGE/2001

N/ Ref.ª
DTCE-DCC/DRRF-DRR/GAI-Parecer CGE 2001

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo ao "Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação " e à "Assunção de passivos e regularização de responsabilidades"

Em resposta ao oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido junto envio a V. Ex.ª a Informação desta Direcção-Geral 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 - 1° - 1194 – 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DATA 09/05/03 11733

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 705 / 03	
DATA 09/05/03	

PARECER	DESPACHO
	Visto. Remeta-se ao TC. 9.V.2003 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE-DCC/DRRF-DRR/GAI – Informação n.º 7/2003, de 8 de Maio**

V/ Ref.:

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, relativo ao "Produto dos empréstimos e sua aplicação" e à "Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades"**

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

Os Senhores Subdirectores-Gerais do DTCE e do DRRF enviaram ao GAI os respectivos comentários, 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 4001, de 28 de Abril de 2003, 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 dos relatos das auditorias em que se baseia e respectivo cotejo com o teor das observações insertas naquelas Notas, o GAI perfilha o que nestas é explicitado, dando conta a seguir do conteúdo das mesmas, o qual, a merecer concordância superior, propomos que seja enviado à Direcção-Geral do Tribunal de Contas como comentários da DGT.

Assim:

1. **Ponto 3 do Relato de auditoria relativo ao "Produto dos empréstimos e sua aplicação"**

Não se tecem quaisquer comentários relativamente ao Anteprojecto relativo ao "Produto dos empréstimos e sua aplicação", mas sim ao relato da respectiva auditoria, como segue.

Há, efectivamente, como refere o TC no Relato de Auditoria (fls. II-9 e III.11), na conta "IGCP-Encargos da dívida pública", uma divergência, no final do exercício de 2001, entre os saldos da conta corrente e o respectivo extracto contabilístico, a qual deriva essencialmente do facto de serem feitos os registos pela data-movimento na conta corrente e pela data-valor na conta contabilística;

Porém, com a implementação do sistema integrado de registos todas essas divergências, bem como as que resultam de eventuais erros materiais, tenderão a desaparecer, havendo lugar apenas a um extracto por conta.

A conta em causa já está totalmente consolidada em 2001 e 2002, havendo, no entanto, ainda, uma divergência entre os saldos, originária de períodos anteriores.

Dado que o saldo da conta no início de 2001 já está devidamente confirmado e certificado, procederemos à sua regularização, no âmbito do n.º. 3 do art.º. 2º. do DL n.º. 9/2003, de 18 de Janeiro.

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

2. Anteproiecto de Parecer relativo à "Assunção de passivos e regularização de responsabilidades"

Em resposta à questão colocada no 1° parágrafo da **página 9**, informa-se que a DGT desconhece a evolução da situação em causa, sendo de salientar que não só não foi prevista na LOE/2002, como não foi igualmente prevista na LOE/2003.

Quanto ao comentário sobre a regularização de situações de passado, constante dos dois últimos parágrafos da **página 12**, refira-se que a DGT tem vindo, há vários anos, a envidar todos os esforços no sentido de transmitir os encargos com pensões de reforma e de sobrevivência de ex-funcionários de Bancos das ex-colónias para o Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Perante a ausência de quaisquer resultados, foi retomado este processo.

Relativamente à **página 21**, terceiro parágrafo do ponto 6.6.3.2.7.2.1.:

- na 1ª linha, onde consta 157.317.765$, deveria constar 157.317.764$;
- na 3ª e última linha, onde consta 4.548.401.135$, deveria constar 4.548.401.133$50.

No que respeita à **página 22**, segundo parágrafo do ponto 6.6.3.2.7.2.2., 2ª linha, onde consta 3.391.896$00, deveria constar 3.391.897$00.

Relativamente à **página 27**, quinto parágrafo:

- na 3ª linha, onde consta 27.12.2001, deveria constar 28.12.2001;
- na 4ª linha, onde consta 7.939.053.569$, deveria constar 7.939.053.570$; e
- na 4ª linha, onde consta 864.952.550$, deveria constar 864.952.551$.

No que concerne à **página 28**, 9° parágrafo, parece de salientar que, na sequência da solicitação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (Fax n.° 69/2003, de 14 de Janeiro), a DGT diligenciou junto do IGIFS no sentido de esclarecer a questão, tendo respondido àquela Direcção-Geral mediante o Fax n.° 85, de 21 de Janeiro de 2003, que se anexa.

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 6151/SPC
Lisboa, 7 de Maio de 2003

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo ao "Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação" e à "Assunção de passivos e Regularização de responsabilidades"

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 4003, de 28 de Abril findo, cumpre-nos informar nada haver a acrescentar ao teor do Parecer.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

DATE 08/05/03 11:38

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

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, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
nº. 4002	**28/04/2003**	**Nº. 307** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	03/05/06

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2001 RELATIVO AO "PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS E SUA APLICAÇÃO" E À "ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E REGULARIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES".

Em satisfação do que nos é solicitado, esta Direcção-Geral, no âmbito das suas atribuições, apenas chama a atenção que os valores relativos ao período complementar, a que faz referência a primeira das conclusões do relato de auditoria ao "Produto dos empréstimos públicos em 2001 e sua aplicação", não foram alterados a pedido da DGO, mas sim em resultado de esta ter chamado a atenção que o produto de empréstimos disponíveis para satisfação das necessidades brutas de financiamento orçamentais era insuficiente.

Relativamente à referência constante da página nove do anteprojecto de parecer sobre o tratamento dado às situações referidas nas estimativas das contas nacionais, tais encargos são considerados no ano em que ocorrem.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 00 / 21 884 65 02 Fax: 21 882 49 62

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 7704 /SPC
Lisboa, 2 de Junho de 2003

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo às "Amortizações e encargos com a dívida pública".

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício nº 5125, de 19 do corrente, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 6.7.1 – As divergências existentes nas amortizações, entre o "Mapa do movimento da dívida directa do Estado" e o "Mapa do desenvolvimento dos encargos da dívida pública", resultam de no primeiro constar o valor nominal por se tratar da movimentação do Stock da Dívida e no segundo constar o encargo a liquidar. No encargo a liquidar incluem-se os prémios e descontos inerentes a cada amortização, bem como os fluxos de swaps.

No que se refere à contabilização dos encargos (juros e amortizações) de CEDIC's, a situação encontra-se regularizada sómente no OE 2003, com a inscrição das competentes rubricas.

Ponto 6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida
No Quadro VI.4, o valor de Juros (Em moeda estrangeira – Valores pagos aos investidores) deverá ser rectificado para 44 854 655 090 e não 45 854 655 090 conforme está inscrito.

O nº 4, do artigo 6º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, onde se prevê que os fluxos de swaps sejam tratados de acordo com regras próprias, foi clarificado pelo estipulado no nº 3 do artº 66º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro. Assim, os encargos decorrentes dos resultados de swaps de juros e amortizações serão assumidos nas respectivas rubricas orçamentais embora o seu registo contabilístico seja individualizado.

O valor das diferenças de câmbio é resultante da diferença entre a taxa de câmbio indicada pelo Banco de Portugal (valor a que são contabilizados os encargos da dívida em moeda estrangeira) e a que posteriormente é indicada pela DGT (valor de liquidação).

IGCP
Instituto de Gestão do Crédito Público

A despesa assumida como "Transferência para despesas de funcionamento" em "Outros encargos com a dívida pública", refere-se à comissão de gestão anual que constitui receita própria do IGCP nos termos da alínea a) do nº 1 do artº 25º dos Estatutos do IGCP, aprovados pelo Decreto-Lei nº 160/96, de 4 de Setembro, na versão que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 28/98, de 11 de Fevereiro, Decreto-Lei nº 2/99, de 4 de Janeiro e 455/99, de 5 de Novembro.

Ponto 6.7.3.2.1 –Juros
No Quadro VI.7, a coluna relativa a 2001 (Em moeda estrangeira) deverá ser rectificada em virtude da alteração ao mapa "Encargos de juros..." enviada a esse Tribunal através do n/ofício nº 844, de 23 de Janeiro de 2003. Assim em vez de 45 325 339 169 deverá constar 44 854 655 090 e em consequência alterar os seus derivados.
Também na pág. 9 no 3º parágrafo devem ser alteradas as seguintes importâncias:

163 942 185 795$ em vez de 163 942 485 795$
30 054 618 583$ em vez de 35 422 520 943$
133 887 567 212$ em vez de 128 519 964 852$

Ponto 6.7.3.2.2 – Outros encargos da dívida
No Quadro VI.9, julgamos que o "Visto" e "Emolumentos do Tribunal de Contas" devem ser consideradas despesa da mesma espécie, o que implicaria a alteração ao referido quadro.

Quanto à despesa assumida para emissão de Certificados de Aforro, o IGCP diligenciou no sentido da devolução dos montantes resgatados indevidamente, tendo-se verificado a reposição por parte de três dos quatro executados. Relativamente ao quarto executado e face à impossibilidade de o contactar, porquanto a morada fiscal não corresponde à morada efectiva, continuam em curso diligências por parte da Repartição de Finanças competente, no sentido de se poder avançar para a execução de bens.

Com os melhores cumprimentos.

Pontes Correia
Vogal

DGTC 04 06'03 14251

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, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
nº. 5 124	**19/05/2003**	**Nº. 370** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2003-05-27

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2001 RELATIVO ÀS "AMORTIZAÇÕES E ENCARGOS COM A DÍVIDA PÚBLICA".

Em cumprimento do solicitado, esta Direcção-Geral no âmbito das suas atribuições e face aos elementos disponíveis, não tem quaisquer comentários a fazer ao anteprojecto de parecer em apreço.

Com os melhores cumprimentos, pessoais

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 29 05'03 13647

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 00 / 21 884 65 02 Fax: 21 882 49 62

S. R.

17.MAR03 06972 ..

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.° n.° 2158, de 26.02.03
Proc. Parecer CGE/01

N/ Ref.ª
DIFE-DAF/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo à "Dívida Garantida"

Em resposta ao oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação em anexo que contém os comentários da Direcção-Geral do Tesouro sobre aquele Anteprojecto de Parecer.

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

DGTC 18 03°03 07546

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

DE: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO **INFORMAÇÃO N.º** 428 **/2003** **DATA** 17/03/2003	**PARA: GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS**

PARECER	**DESPACHO**
À consideração superior com o meu acordo. 13.03.03 Maria Isabel Vicente Subdirectora-Geral À consideração superior, propondo que os comentários formulados nesta informação sejam remetidos ao gabinete do SETF e ao Tribunal de Contas, julgando-se dever sublinhar a apreciação positiva efectuada no último parágrafo - ponto 7 - do Relato de Auditoria. A Directora Graça Monteiro 13/3/03	Concordo. Remeta-se ao Sr. SETF e ao TC copia a proposta. 14.3.2003 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer da Conta Geral do Estado de 2001 relativo à "Dívida Garantida"	
N/REF.ª: DAF/NGE n.º 45, de 12/03/03 **N/ ENT.ª: DGT n.º 12278 de 07/03/03**	**V/REF.ª:** **V/ENT.ª:**

DGT
Gabinete Director Geral
Entrada Nº 1412
Data 13/3/03

Informação N.º 428 / 2003

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

1. O Tribunal de Contas remeteu, no dia 26 de Fevereiro de 2003, para conhecimento e eventuais comentários no prazo de dez dias (i.e. **até 14 de Março**), o Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral Estado de 2001 relativo à "Divida Garantida". Entretanto, por ofício do Gabinete do SETF, de 7 de Março de 2003, foi igualmente remetido a esta Direcção-Geral o citado Anteprojecto, para análise.

2. Em termos sumários o "Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral Estado de 2001 relativo à Divida Garantida", bem como o "Relato de Auditoria", em questão, descrevem as operações financeiras realizadas em 2001 e os movimentos ocorridos nesse período nas operações objecto da garantia do Estado, apresentando alguns comentários e conclusões sobre estas matérias, que entendemos de comentar:

   2.1. No ponto 6.8.1 do Anteprojecto e na alínea b) do ponto 6 do Relato (página 27), esse Tribunal menciona que em alguns despachos de autorização de garantia não se encontra explícita a concretização do conceito de "interesse para a economia nacional", conforme estabelece a Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

   À semelhança do mencionado em anos anteriores, salienta-se que, embora formalmente alguns dos despachos não contenham a referência expressa ao interesse para a economia nacional, tal condição constitui sempre factor de elegibilidade para a formulação de todas as propostas de concessão de garantia, conforme consta expressamente nas informações elaboradas por esta Direcção-Geral no âmbito da instrução do processo de concessão das garantias, objecto dos referidos despachos.

   Acresce referir que, a partir de 2002, todos os despachos que autorizam a concessão de garantias contêm a referência expressa ao interesse para a economia nacional.

   2.2. Também no ponto 6.8.1 do Anteprojecto e na alínea c) do ponto 6 do Relato, o TC alude ao facto de em algumas operações garantidas pelo Estado, na ordem externa,

não se ter constatado a existência da informação referente à situação económico-financeira das entidades beneficiárias. Em concreto, esse Tribunal refere-se a duas garantias concedidas à REFER, no âmbito de operações contratadas junto do BEI para financiamento parcial de investimentos na construção e modernização da linha do Minho e do Algarve.

A este propósito relembramos que, sendo a REFER uma empresa 100% detida pelo Estado e tendo presente que, de acordo com a Lei de base do sistema de transportes terrestres e dos próprios Estatutos da REFER (anexos ao DL n.º 104/97, de 29 de Abril), compete ao Estado compensar a empresa pela construção de novas linhas, ramais e variantes, caberá então àquele dotar a empresa dos meios necessários para a satisfação dos compromissos que assume. Esta situação permite relegar para segundo plano a análise exaustiva da situação económico-financeira deste tipo de empresa no âmbito da apreciação da concessão das garantias. Contudo, sublinha-se que esta Direcção-Geral, através do Gabinete de Apoio Financeiro, acompanha a situação económico financeira das empresas do sector empresarial do Estado, sendo comum a consulta a este Gabinete no âmbito da análise dos processos de concessão da garantia.

2.3. Ainda no ponto 6.8.1. do Anteprojecto e na alínea d) do ponto 6 do Relato, refere que, em algumas operações garantidas pelo Estado na ordem interna e externa, não constatou a existência da informação referente a indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva das entidades beneficiárias. De concreto refere-se a três garantias concedidas durante o ano, duas à REFER e uma à STCP. Sobre este assunto sublinhamos o comentário efectuado anteriormente a propósito da situação económico-financeira das empresas detidas 100% pelo Estado. Acresce ainda referir que, no caso da STCP, constam, do respectivo processo de análise, os Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG), para o período 2000-2008, que contêm o Balanço, a Demonstração de Resultados, o Plano de Investimentos previsional, bem como alguns indicadores de actividade da empresa, pelo que se desconhece o alcance do comentário efectuado por esse Tribunal.

2.4. Na sequência do exposto no ponto 6.8.2 do Anteprojecto, esse Tribunal refere na alínea a) do ponto 6 do Relato (página 27) que algumas "entidades beneficiárias de garantias do Estado cumprem extemporaneamente os deveres de informação sobre as amortizações de capital e pagamento de juros ... Uma vez que tal incumprimento pode implicar a desactualização de parte da informação registada pela DGT, não podem considerar-se inteiramente fiáveis os valores apurados por aquela Direcção-Geral".

Sobre esta matéria reiteramos a informação prestada em anos anteriores sobre o facto de assistirmos, nos últimos anos, à diminuição significativa dos casos de prestação de informação tardia. Por outro lado, e tal como reconhecido por esse Tribunal o esforço efectuado por esta Direcção-Geral no "apuramento e registo dos valores" tem permitido que os atrasos pontuais no envio de informação por parte dos beneficiários das garantias não se repercutam nos valores registados e publicitados por esta Direcção-Geral de forma a que possa ser posta em causa a fiabilidade da informação prestada.

2.5 No ponto 6.8.2.1.2. do Anteprojecto e na alínea e) do ponto 6 do Relato (página 28), esse Tribunal argumenta que o valor das responsabilidades assumidas na ordem interna, constantes do mapa da DGT, encontra-se sobreavaliado em 661 contos e, também na ordem interna, que o valor das responsabilidades efectivas, encontra-se subavaliado em 1423 contos. Sobre esta matéria reiteramos os comentários efectuados em anos anteriores, no âmbito da CGE de 1999 e 2000, nomeadamente no caso da Beira Frio em que discordamos do método de apuramento do valor das responsabilidades assumidas e efectivas utilizado por esse Tribunal. Por outro lado, acrescentamos que os processos pendentes a que esse Tribunal se refere, como é o caso do processo da LUPAL, encontram-se ainda pendentes de resolução, entre outras questões, pela ausência de esclarecimentos por parte do Banco interveniente. Por este motivo, não encontramos justificação para o realce que esse Tribunal tem vindo a dar a estes três processos, pelo terceiro ano consecutivo. Sublinha-se que as diferenças apresentadas por esse Tribunal

representam 0,0002% e 0,0005% das responsabilidades, respectivamente, assumidas e efectivas na ordem interna, verificadas nesse ano.

3. Nesta sequência, submete-se à consideração superior os comentários efectuados no ponto anterior, propondo-se, em caso de concordância com os mesmo, o envio da presente informação ao Tribunal de Contas.

A Técnica Superior do Tesouro Principal

Ana Freitas

Ana Freitas

A Coordenadora do NGE

Teresa Costa

Teresa Costa

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

Miguel Gomes da Costa
Presidente

CA/CE/0117/03

Exmo Senhor
Conselheiro da Área do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 4 de Junho de 2003

S/ Refª Proc. N.º CGE/2001

Ass: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 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 28/05/2002, para, no prazo de cinco 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 05 06 03 14357

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A

Comentários ao Projecto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo a "Garantias do Estado no âmbito dos seguros de créditos, de créditos financeiros, de seguro-caução e de seguro de investimento".

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 2001 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 28 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.

Tendo em conta as matérias da sua competência são os seguintes os comentários da COSEC sobre o assunto acima referenciado:

1. Relativamente ao ponto **«1. Garantias prestadas pelo Estado em 2001»** refere-se no último parágrafo o valor e a composição dos capitais garantidos durante o ano de 2001, nos quais é indicada, certamente por lapso, *"... a utilização de uma linha de crédito para Marrocos."*. Confirmamos o valor dos capitais garantidos, embora na sua composição estejam incluídas utilizações da linha de crédito do Irão e não de Marrocos.
2. Com referência aos **«2. Capitais garantidos no ano de 2001»** e em particular quanto às conclusões extraídas do «Quadro n.º 1 – Evolução anual dos capitais garantidos pelo Estado» no último parágrafo da pág. 1 cumpre-nos esclarecer que a evolução deveu-se à influência de duas operações individuais de médio e longo prazo para Cabo Verde e não à operação da Costa do Marfim conforme se refere. Este país, para o qual foi efectivamente concedida cobertura para uma operação de exportação, aparece referenciado por não ser um mercado tradicional das exportações garantidas.

3. Relativamente ao ponto **«4. Cabimento das Garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento»** conclui-se no último parágrafo que *"...o plafond orçamental ainda representa um valor muito superior ao necessário."*. Sob este aspecto, desejamos salientar que face ao carácter imprevisível da apresentação de pedidos de cobertura de operações de seguro de créditos, razões de prudência aconselham o estabelecimento de um limite majorado, pretendendo-se por esta forma evitar prejudicar o enquadramento de eventuais operações de vulto que devessem ser apoiadas, pelo facto de não haver cabimento orçamental.

4. Relativamente ao ponto **«7. Evolução dos sinistros liquidados face às responsabilidades efectivas acumuladas e aos capitais garantidos»**, o TC refere que *"... face à situação de incumprimento por parte de Angola , afigura-se criticável de um ponto de vista financeiro que a República Portuguesa tenha prestado garantias a operações para Angola em 2001 ..."* embora conceda que face ao tipo de operações em causa (fundamentalmente seguros-caução e seguro de investimento) este apresente *"...um risco inferior aos seguros de créditos e de créditos financeiros..."* e adiante se acrescente que *"...no final de 2001, Angola ficou fora de cobertura para operações de seguro-caução"*.

   Relativamente à apreciação feita pelo TC, lembramos que as finalidades prosseguidas pelo sistema de apoio oficial ao seguro de créditos à exportação, seguro de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não são exclusivamente financeiras. Sem embargo da relevância da questão financeira, existem outros factores, porventura tão ou mais ponderosos, que determinam a necessidade de apoio oficial, entre os quais destacamos o interesse político-comercial português no referido mercado, o do apoio aos exportadores e aos investidores portugueses, o da concretização de políticas de cooperação com os PALOP ou o da dinamização das relações económicas no espaço da CPLP. Acresce que não há registo de

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

ameaças de sinistro ou sinistros e, consequentemente, de indemnizações pagas relativamente a seguros-caução ou seguros de investimento para Angola.

Lisboa, 30/05/2003

COSEC- Companhia de Seguro de Créditos, S.A.

Direcção Internacional

ONSELHO DE GARANTIAS FINANCEIRAS

Of. 024

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 4 de Junho de 2003

Ass.: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento".**
V/Refª.: Processo: Parecer CGE/001

Exmo. Senhor,

Na sequência do fax de V. Exa. nº 410/03, recebido a 28.05.2003, comunicamos que o Conselho de Garantias Financeiras subscreve os comentários da COSEC ao projecto de Parecer citado em epígrafe.

Junto se anexa o documento contendo os referidos comentários da COSEC.

Com os melhores cumprimentos,

P/ O PRESIDENTE

DGTC 05 06'03 14356

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

09. JUN. 03 13659 -

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

S/ Ref.	N/ Ref.	N/ Data
Fax n.° 409/03, de 27.05.03 Proc.°: Parecer CGE/2001 Dep. Auditoria I	DIFE/GAI	

Assunto: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo a "Garantias do Estado no âmbito de seguros de crédito, de créditos financeiros, seguros-caução e seguros de investimento"

Em resposta ao Fax dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação desta Direcção-Geral em anexo, que contém os comentários sobre aquele Projecto de Parecer.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Anexo: ***Inf. citada (2 págs.)***

DGTC 11 06'03 14753

ECÇÃO-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1° - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 849/03 DATA 9/6/03	Para: GABINETE DA DIRECTORA-GERAL

PARECER	DESPACHO
Visto. À consideração da Sra DGT. 06.06.03 Maria Isabel Vicente Subdirectora-Geral	Visto Remeta-se ao TC. 6.6.2003 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DAF/GM n.º 10, de 4 de Junho de 2003**

V/ Ref.: **Gabinete da DG n.º 2858, de 28 de Maio de 2003**

ASSUNTO: **Tribunal de Contas- Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2001 relativo às garantias do Estado às operações de seguro da COSEC**

DGT
Director Geral
Nº 3050
Data 06/06/03

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO - Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149 008 LISBOA Tel.: 21 884 6000 Fax: 21 884 6119 Email: tesouro@dgt.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Informação n.º 245 03

O anteprojecto de parecer da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (TC) sobre a CGE de 2001, relativo às garantias do Estado sobre as operações de seguro da COSEC, fundamentalmente relata as operações que esta seguradora levou a cabo, no ano de 2001, com o apoio do Estado.

O acompanhamento que esta Direcção-Geral efectua sobre estas operações permite identificar três aspectos que nos parecem dever ser comentados.

No ponto 1) do parecer, refere-se uma utilização da linha de crédito para Marrocos, quando esta linha não foi, até hoje, objecto de qualquer utilização.

No ponto 7), o Tribunal entende criticável o facto de a República Portuguesa ter prestado garantias a operações de seguro caução e investimento. Julga-se que tal avaliação decorre do facto de aquela entidade limitar o seu juízo de valor a uma óptica puramente financeira quando, neste caso, estavam em causa considerações de ordem económica não menos relevantes.

No ponto 8) o TC refere um montante recuperado de 120 776 contos. Sublinha-se que, nos cofres do Estado, entraram, nesse ano, 66 046 contos, tendo o valor remanescente sido transferido para o Tesouro logo no início de 2002.

À consideração superior

A Directora
Graça Montalvão

CAPÍTULO VII

Património Financeiro

S. R. 26.MAI03 12598 -

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.° n.° 4742, de 13.05.03
DA I – Tec

N/ Ref.ª
DIFE-NPE/GAI

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2001 – 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 tem a comentar o seguinte sobre o Anteprojecto em causa:

➢ **Na pág. 7, item 7.2.2.7.1 – Evolução Global**
No fim deste parágrafo é referido *" A evolução desta carteira, em 2001, compreende um créscimo de 14 empresas e de 65,8 milhões de euros (0,7%)."*
Ora, em 2001 foram criadas 12 empresas, correspondendo a um acréscimo da carteira de 59,7 milhões de euros. Aliás, esta informação é reiterada, em parte, nas páginas 11 e 12 do relatório em apreço.

➢ **Na pág. 13 do mesmo item**
No 3° parágrafo é efectuada uma referência a uma antecipação nas realizações do capital social da sociedade PolisVila Real. Sobre esta matéria consideramos que se deve precisar que, de facto, não existiu qualquer antecipação. Com efeito, a 1ª. parcela de capital que deveria ter sido realizada até final de Dezembro de 2000, só foi concretizada em Janeiro de 2001. Quanto às duas seguintes parcelas de capital, cujos pagamentos deveriam ter ocorrido em Maio e Novembro de 2001, a sua realização só veio a ocorrer em Outubro e Dezembro de 2001, respectivamente.

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

DGTC 27 05'03 13301

Ministério das Finanças
Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
11069-045 LISBOA

V/Refª	V/Data	V/Processo	Data Entrada	N/Proc.º	N.º Ofício Saída	Data Saída
4745	2003.5.13				98	22-05-2003

Assunto: PARECER SOBRE A CGE/2001 - PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO SUBSECTOR ESTADO - ANTEPROJECTO

Em resposta a V/ofício em referência, cumpre-me informar V.Exa. que, analisado o parecer desse Tribunal sobre a CGE/2001 – Património Financeiro do Subsector Estado – Anteprojecto, nada temos a comentar sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral

Mário Lobo

Av. Infante D. Henrique, n.º 1C – 1º 1100-278 LISBOA
Tel: +351 21 882 33 90/8 - Fax: +351 21 882 33 99 - E-mail: mf.dgaeri@dgaeri.pt

DGTC 27-05-03 13329

IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas

Exmº.Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Fax nºDA-1-2	21/05/2003	33.000/188/2003	2003/05/30

ASSUNTO: **- Parecer sobre a CGE/2001-Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos Anteprojecto**

Na sequência do fax DA 1-2 referente ao Parecer sobre a CGE/2001-Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos – Anteprojecto, oferece-nos fazer os seguintes comentários:

Empréstimos a empregados

A questão das dúvidas quanto à legalidade do regulamento interno que regia o crédito a empregados, está conveniente expressa e tratada no ponto "3.3.1.2. Apoio Social" do Relatório de Auditoria à CGE/2001, oportunamente remetido pelo TC, e que, em nossa opinião, reflecte de forma precisa as situações auditadas.

Sobre este aspecto particular, no entanto, é ainda de relevar, para além do que no citado Relatório se afirma, que a suspensão da concessão destes empréstimos não decorreu, como se pode inferir, da correcção de qualquer hipotética irregularidade, mas sim do cumprimento dos objectivos de constrangimento orçamental a que se reporta a Deliberação do Conselho de Ministros nº 7-DB/2002 (vd. Deliberações do CA nºs 2501 e 3711/2002).

Fundo de Melhoramentos Agrícolas (ex-FMA)

Nos anos seguintes à transferência para o IFADAP dos processos do ex-Fundo de Melhoramentos Agrícolas foi executada uma gestão rigorosa dos processos que conduziram à informatização de todos os processos activos, com reembolsos por satisfazer e à cobrança da maior parte dos montantes em dívida.

R. Castilho, n.º 45-51 1269-163 LISBOA Telefone: 213846000 Fax: 213846170 Linha Azul: 213846060/1
Sítios: www.ifadap.min-agricultura.pt www.inga.min-agricultura.pt E-mail: ifadap@ifadap.min-agricultura.pt

Como uma parte significativa dos projectos mais vultuosos foram concedidos a Cooperativas os quais, quer ainda no ex-IGEF, quer já no IFADAP, terão sido objecto de planos de regularização, com deferimento dos prazos de amortização e sucessivos pedidos do seu alargamento devido às dificuldades financeiras com que se defrontavam e, a maioria dos restantes projectos transitaram para contencioso com vista à sua cobrança coerciva, o seu acompanhamento tornou-se menos eficaz e mais difícil o controlo da sua cobrança. Acresce a estas situações o facto de a aplicação informática implementada para proceder ao acompanhamento e controle dos reembolsos ter ficado descontinuada com o problema do ano 2000.

Para ultrapassar estas dificuldades irão ser implementadas medidas no sentido de proceder à criação de uma base de dados que permita efectuar um levantamento de todos os montantes em dívida e proceder à sua cobrança coerciva ou outra, bem como promover uma maior interligação entre as duas Direcções intervenientes (Direcção Financeira e Direcção Jurídica), para um acompanhamento mais eficiente dos processos em contencioso.

Public Law 480

A regularização dos processos desta linha de crédito são mais complexos e difícil de resolução, tanto mais que se encontram na esmagadora maioria com processo de execução judicial. Porém, dado que grande parte dos contenciosos pendentes de resolução, nomeadamente os que têm verbas recebidas por imputar e entregar à Direcção Geral do Tesouro, foram entregues a um consultor jurídico externo que o Instituto contratou na altura para proceder à cobrança judicial das dívidas, o IFADAP irá promover com o referido consultor, o mais rapidamente possível, o encerramento desses processos, por forma a ficar em condições de proceder à entrega dos valores a imputar à DGT.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO IFADAP E DO INGA

VOGAL DO C.A.
(Ponte Zeferino)

PRESIDENTE DO C. A.
(Cabral da Fonseca)

DGTC 03 06'03 14141

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 1.2 – Refª 5225	21 Maio 03	84/D6	27 Maio 03

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2001 – Património Financeiro - Anteprojecto**

Em resposta ao ofício mencionado em epígrafe, entende esta Direcção-Geral que, na generalidade, não existem comentários a tecer sendo, no entanto, pertinente referir os seguintes aspectos relativos aos pontos nele referidos:

- **Ponto 7.3.4.1. – FSA constantes da CGE**

Relativamente a esta matéria cabe referir que, efectivamente, os valores de Activos Financeiros que constam do volume II da CGE encontram-se agregados ao nível do capítulo (no caso da receita) e agrupamento económico (no caso da despesa), por ter sido esse o entendimento desta Direcção-Geral no sentido de dar resposta ao art. 27º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

Porém, deve salientar-se que no sistema de informação orçamental da DGO (MAPPER), os Activos Financeiros encontram-se desagregados por grupos (receita) e por subagrupamentos e rubricas (despesa), em conformidade com o classificador económico das receitas e despesas públicas.

No que concerne às divergências entre a informação constante da CGE e a enviada ao abrigo das Instruções nº 2/00 – 2ª S., relativas ao Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos (FSA), cabe apenas referir que o valor de Activos Financeiros na receita, inscrito na conta de gerência do IEFP (2.106.520 contos) é precisamente o

Rua da Alfândega, 5 - 2º.
1149-004 Lisboa (Portugal)
Tel: 21 884 63 00
Fax: 21 884 63 07
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

351 218824962

montante de execução que consta do ficheiro enviado pelo referido organismo, em 18/6/2002, e posteriormente integrado na aplicação informática que contém a informação relativa aos organismos com orçamento superior a 25 milhões de euros, não se tratando, por isso, da primeira previsão da execução orçamental comunicada pelo Instituto.

- **Ponto 7.3.4.2. – FSA que não integram os mapas da CGE**

No âmbito do Ministério das Finanças, a não inclusão do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Garantia Agrícola Mútuo justifica-se pelo enquadramento dúbio, no universo do subsector dos FSA, que ambos os Fundos revelam, face às actividades que desenvolvem. Refira-se, porém, que este assunto tem vindo a ser analisado, no sentido de clarificar a sua situação.

Por fim, cumpre ainda salientar a maior atenção que tem vindo a ser prestada relativamente à verificação dos requisitos necessários para que os organismos públicos possam ser abrangidos pelo regime de autonomia financeira, sendo prova disso mesmo os diversos organismos que passaram ao regime de autonomia administrativa a partir de 1 de Janeiro de 2003, nos termos do art. 3º da Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro).

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

(Francisco Brito Onofre)

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

351 218824962

INSTITUTO DE GESTÃO
E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO
HABITACIONAL DO ESTADO

Conselho Directivo

03-05-23 02085

Exm.º Senhor
Director-Geral doTribunal de Contas

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 2001 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto"

Em resposta ao solicitado através do V/Fax n.º 03 – DA I.2, de 21/05/2003, sobre o assunto em epígrafe, informa-se V. Ex.ª. o seguinte:

1. O IGAPHE sempre classificou a receita proveniente de prestações pagas pelos moradores adquirentes de fogos em regime de propriedade resolúvel que integram o seu património, em "Activos Financeiros", em virtude de não se encontrar no classificador de Receitas uma rubrica de Receitas de Capital que reflectisse mais correctamente a natureza destas receitas.

2. Dado os sucessivos pedidos de esclarecimentos sobre a receita classificada em "Activos Financeiros" por parte desse Douto Tribunal, foi solicitado por este Instituto à Direcção-Geral do Orçamento orientações quanto à continuidade da referida classificação, ou se fosse caso, à sua alteração, conforme n/ ofício n.º 8 446, de 27/10/2000, cuja cópia se anexa, o que veio a acontecer na alteração introduzida pela 13.ª Delegação da DGO no orçamento privativo do IGAPHE para 2002 (cópias em anexo), em que as mesmas passam a ser classificadas na rubrica 12.02 – Outras Receitas de Capital, deixando assim, de estar associadas ao conceito de Activos Financeiros.

3. Através do ofício n.º 581, de 6 de Novembro de 2002 (cópia em anexo) a 13.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, comunicou ao IGAPHE que deveria reclassificar a receita, que antes tinha sido classificada de "Outras receitas de capital", para "Activos financeiros", pelo que o Instituto procedeu à respectiva alteração orçamental.

Av. 5 de Outubro. 153 1069-050 Lisboa Telef. 21 761 35 00 Fax 21 793 14 64

4. Relativamente à conta de gerência de 2001, e uma vez que não obtivemos orientações quanto à classificação das citadas receitas, as mesmas foram classificadas na rubrica 10.14.

Com os melhores cumprimentos

O VOGAL DO CONSELHO DIRECTIVO

Carlos Madeira

DGTC 26 05 03 13196

Instituto Nacional de Habitação

Fax nº 8/DC/2003 **Nº Pág. / N. Pages: 1 + 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): **2003-05-26**

De (from): **DIRECÇÃO FINANCEIRA**

Assunto (subject): **PARECER SOBRE A CGE/2001 - PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS**

Normal ☐ **Urgente** ☐ **Muito urgente** ☒ **Aguarda resposta** ☐

Correspondendo ao solicitado através do vosso fax nº 217260729, de 21 de Maio, vimos com o presente prestar os nossos esclarecimentos sobre as divergências notadas:

1. A diferença de (+ 1.600.587 contos) 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 (+ 116.002 contos) também se manteve o critério seguido em anos anteriores;
3. Na contabilização das despesas do SOLARH, (-383.255 contos), recebemos da DGO, em 12 de Agosto de 2002, resposta ao nosso ofício, que juntamos, em que se solicitava qual o tratamento contabilístico mais correcto. Como a resposta preconiza o mesmo entendimento dado pelo Tribunal de Contas, alterámos o tratamento contabilístico, em relação ao Orçamento de 2003.

Direcção Financeira

Departamento de Contabilidade

Pereira da Silva

Vitorino Jorge

Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, 5 - 1099-019 LISBOA
E-mail: inh@inh.pt
Telefone: 21 723 15 00 Fax: 21 726 07 29

DGTC 30 05'03 13724

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SERVIÇOS SOCIAIS

Exm.º. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
			2003 05 26 – 002651

ASSUNTO: ***Parecer sobre a CGE/2001 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto***

1 - Em referência á Mensagem Fax n.º 271/03-DAI.2 de 21 do corrente informa-se V.Exª que estes Serviços não tem quaisquer comentários a fazer ao Parecer sobre a **CGE/2001** no que se refere aos SOFE.

2 - No entanto, e como já foi referido em anos anteriores e a título informativo 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 Auxílio" na **C.E. 10.03 – Prestações directas – Previdência Social – Outras prestações directas.**

3 - A partir do ano de **1986** e nos termos do **Ofício 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 Auxílio

RUA FILIPE FOLQUE, 67 - 3º
1069-122 LISBOA
PORTUGAL

TELEFONE: 21 359 49 00

EMAIL: sofc@esoterica.pt
FAX: 21 359 49 01

SERVIÇOS SOCIAIS MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

4 - 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 Correspondência 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.

5 - 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.

6 - Esta situação manteve-se até Julho de 2002, altura em que por Despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento foi autorizada a integração do Saldo da Gerência de 2001 em activos financeiros por forma a não prejudicar a Regra do Equilíbrio prevista no artº. 22º. da Lei n.º 91/2001 de 20/08.

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: 213594900

EMAIL: sofc@csotcrica.pt
FAX: 213594901

DGTC 27/05/03 13303

Caixa Geral de Aposentações

Exma. Senhora
Coordenadora do Departamento de Auditora I
da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Fax n.º 963/03, de 2003.05.21	GAC-1	CGA 030523 3492

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2001 – 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 mesmo, 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

DGTC 27 05 03 13306

IAPMEI

Direcção Geral do Tribunal de Contas
A/c Exma. Sra. Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

03. JUN. 2003 *003464

Assunto: Parecer sobre a CGE/2001 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos – Antepjojecto (ponto 7.3.4.1)

Em resposta ao v/ fax de 21 de Maio do corrente ano, cumpre-nos proceder aos devidos esclarecimentos relativos às questões levantadas.

RECEITA

As transferências efectuadas pela VALBOPAN – Fibras de Madeira, AS e pela FPS – Fábrica Port. Segmentos, Lda dizem respeito a pagamentos de prestações dos planos de regularização decididos em Assembleia de Credores, não se tratando, portanto, de créditos que devam constar dos mapas previstos nas instruções nº 2/00 – 2ª Secção.

Como é do conhecimento de V. Exa., os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito dos QCA I e II foram classificados como Transferências de Capital não tendo, portanto, sido considerados como empréstimos. Deste modo, a receita proveniente do reembolso destes subsídios tem sido igualmente classificada como transferências de capital.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 I Fax: 213 836 283

IAPMEI

DESPESA

Os pagamentos de incentivos no âmbito do QCA III de subsídio reembolsável (especificamente o POE) já são classificados como Activos Financeiros uma vez que as orientações da Direcção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, referidas no ofício de 4/12/2001 com refª DSGO (cópia em anexo), assim o determinaram.

Relativamente ao valor da despesa dos subsídios reembolsáveis pagos no âmbito do POE, a diferença entre o valor contabilizado e o valor evidenciado no mapa das instruções nº 2/00 – 2ª Secção deve-se ao facto de no mapa referido estar indicado o valor das ordens de pagamento emitidas (entenda-se valor processado) enquanto que o valor contabilizado é o valor das ordens de pagamento efectivamente pagas. O diferencial diz respeito a três ordens de pagamento de 2001 cujo fluxo financeiro foi efectuado em 2002 e evidenciado na execução de Janeiro de 2002 como pagamentos relativos a anos anteriores.

No que diz respeito à despesa paga ao Banco Europeu de Investimento, esta respeita ao reembolso do financiamento a M/L prazo junto daquela instituição, tratando-se, efectivamente, de um Passivo Financeiro (classificação económica 10.01.11 – Empréstimos a médio e longo prazo – Exterior).

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora

Maria Cristina Albuquerque

DPCN

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1269-158 LISBOA
Telef.: 213 836 000 I Fax: 213 836 283

INETI
INSTITUTO NACIONAL DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA INDUSTRIAL

Gabinete da Vice-Presidência

Exma. Senhora
Dra. Leonor Corte Real
Auditora Coordenadora
Departamento de Auditoria I
Direcção Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, 65
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		2003/103/052	2003/05/28

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2001 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos – Anteprojecto.

No seguimento do fax nº 377/03 –DA I.2, datado de 21 de Maio e recepcionado neste Instituto no dia 24 de Maio, informa-se V. Exª. que se concorda com o teor do anteprojecto parecer sobre a CGE, o qual está conforme nosso oficio 2002/101/598 de 2002/12/09, que naquela data justificava as divergências entre a informação constante do Mapa de Fluxos de Caixa e as Instruções 2/2000.

Com os melhores cumprimentos,

Conceição Ventura
Vice-Presidente

DGTC 02 06'03 13861

Estrada do Paço do Lumiar 1649-038 Lisboa – Portugal Telf: +351 21 716 51 41 Fax: +351 21 716 36 88
www.ineti.pt

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

icep | portugal
Investimento, Comércio e Turismo

Fax nº 2360/03

Para: Tribunal de Contas

Nº fax: 217 936 033

Att.: Exma. Sra. Auditora-Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

De: Conselho de Administração

Nº páginas: 1

Refª: DFIN.03/16.20 – NG

Data: 23-05-2003

Assunto: Parecer sobre a CGE/2001 – Património Financ. Público dos Fundos e Serviços Autónomos – anteprojecto

☐ Urgente ☐ Comentar ☐ Responder

Na sequência do v/ fax de 21 de Maio sobre o assunto em epígrafe, vem por este meio o Icep Portugal remeter a V. Exa. os comentários solicitados ao anteprojecto de Parecer remetido, no que se refere às diferenças observadas entre a informação enviada nas Instruções e a da Conta de Gerência do Icep Portugal do ano 2001:

Receitas

Os reembolsos do Fundo PAIEP e dos contratos NIDE são efectivamente integrados na conta de disponibilidades relativa ao Fundo PAIEP. Confirmamos, assim, o conteúdo da análise comparativa efectuada no Parecer.

Despesas

- A despesa relativa ao aumento de capital do Centro Português de *Design* foi efectuada em Julho de 2002, pelo que não se encontra na Conta de Gerência de 2001 nem nos elementos relativos às Instruções nº 2/00, remetidos por fax nº 861/03, de 20.02.03. A despesa com este aumento de capital está incluída na Conta de Gerência de 2002.
- Os pagamentos efectuados à AINP – Agência para o Investimento no Norte de Portugal, incluídos, para além da Conta de Gerência, nas Instruções remetida ao Tribunal, dizem respeito a contribuições do Icep Portugal para a Agência, iniciados em 1999 e desde então consideradas na rubrica de Activos Financeiros.
- As cauções pagas a título de arredamento de espaços, segundo instruções do Tribunal, passarão a ser contabilizadas como "Aquisições de bens e serviços correntes", Locação de edifícios e de outros bens (02.02.04 e 02.02.08), a partir do presente exercício.

O Icep Portugal mantém-se à disposição de V. Exas. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos,

A ADMINISTRADORA

MARIA CRISTINA ALBUQUERQUE

DGTC 28 05 03 13479

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

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

Ministério da

Exmo. Senhores
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

S/ referência	N/ referência	Data
	Ofº nº 611/2003/DAF	2003.05.29

Assunto: Parecer sobre a CGE/2001 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto

Acusamos a recepção do fax enviado por V. Exas. e recepcionado neste Instituto em 21/05/2003, cujo teor mereceu a nossa melhor atenção e ao qual passamos a responder:

1. Sem prejuízo da bondade da análise que o Tribunal de Contas efectua à informação que o IFT remete anualmente, em cumprimento da legislação em vigor, relacionada com os seus activos financeiros, importaria referir que a convicção deste Instituto é a de que as divergências que são detectadas quando se procede à comparação da informação que é enviada ao abrigo da CGE (óptica de fluxos financeiros) com a que é enviada nos termos das "instruções", (óptica da evolução do saldo devedor das operações), dificilmente poderão ser completamente eliminadas, atenta a óptica distinta em que estes documentos são elaborados.

2. Efectivamente, enquanto que no primeiro caso se fazem reflectir nas contas do orçamento apenas e só os movimentos que dão origem a uma qualquer entrada ou saídas de verbas, a informação que é veiculada através das Instruções reflecte um universo mais abrangente, onde importa reflectir, não só as alterações que ocorrem nos empréstimos por via da libertação e/ou reembolso de verbas, como todas as outras ocorrências que possam determinar variações no saldo das operações. Deste conjunto de ocorrências, destacamos, a título de exemplo, a concessão de incentivos que se traduzem na inexigibilidade de determinadas amortizações de capital quando os projectos financiados atingem objectivos pré definidos, ou a concessão de prémios, igualmente materializados na redução da amortização de empréstimos concedidos, que assim passam a ter parcelas que se transformam de "reembolsáveis" em "não reembolsáveis" e por último, a existência de alguns créditos que são considerados incobraveis e que, por esta razão, são abatidos à carteira de crédito (por contrapartida, por exemplo, da utilização de uma provisão), mas não vão reflectir-se na CGE, atenta a inexistência de qualquer fluxo financeiro associado a estes registos.

Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
l. 217 810 000 Fax 217 937 537
mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
ternet: www.ifturismo.min-economia.pt

3. A utilização dos incentivos mencionados no nº anterior, aliás, tem vindo a assumir uma crescente importância no seio do IFT, até porque é esta a *formula* que a maior parte dos empréstimos concedidos ao abrigo do QCA III prevê, na respectiva legislação de suporte, para operações que têm vindo a contratar-se de forma continuada junto deste Instituto.

4. Por outro lado, e tal como aconteceu com o IFT na ano 2001, existem operações de crédito contratadas por prazos que não excedem um ano e que, por força da legislação em vigor, são naturalmente incluídas na CGE, mas acabam por ficar fora do âmbito das Instruções, originando um conjunto adicional de divergências na futura comparação dos valores em causa.

5. Por este conjunto de razões, o IFT entende, de facto, que as divergências têm tendência para continuar a existir, sem prejuízo da bondade da informação que é fornecida em cada um dos documentos que são remetidos ao Tribunal de Contas sobre este assunto.

6. Finalmente e no que concerne à referência efectuada por V. Exas à circunstância do IFT incluir, na informação que presta ao abrigo das Instruções, algumas operações relacionadas com a venda de imóveis, gostaríamos de chamar a vossa atenção para o seguinte:

   . As operações referentes à venda dos imóveis em causa resultam da venda de empreendimentos turísticos oriundos da execução de hipotecas constituídas a favor do IFT no âmbito de operações de crédito abrangidas pelas Instruções.

   . Por via da ocorrência de incumprimentos relacionados com o pagamento de juros e/ou amortizações, nos termos previstos nos respectivos contratos, o IFT executa as hipotecas e detém, provisóriamente, a posse dos imóveis executados.

   . Com o produto da venda destes imóveis, vão obter-se as verbas que permitirão completar o processo de amortização do saldo devedor dos empréstimos em causa, que são, naturalmente, objecto de inclusão na relação de activos financeiros abrangidas pelas Instruções, quer por força da natureza, quer por força do prazo que inicialmente caracterizam estas operações de crédito.

   . Pelo que, só com a identificação destas operações no âmbito das Instruções, (o que aliás ocorre no momento da sua contratação, data em que as mesmas não diferem das restantes operações mencionadas nesta listagem), é possível espelhar naquele documento a verdadeira evolução do saldo devedor das mesmtas operações, sem prejuízo do respectivo saldo, na fase final da vida do empréstimo, ser de facto amortizado por via do produto da venda de um imóvel, independentemente do mesmo ser feito de forma fraccionada.

Com os melhores cumprimentos,

O Director do Departamento Administrativo e Financeiro

CC/ (Carlos Farrajota Cavaco)

DGTC 29 05 03 13720

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Reitoria

Exmo. Senhor
Director Geral Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

20 MAY'03 02938

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Proc° DRF– 2.3 / 2003	

ASSUNTO: Alienação das acções da SIC – Fax n° /03 – DA I.2 de 21-05-2003

Em resposta ao Fax acima referenciado, informo V. Exª. que a Reitoria da UNL, por falta de orientações superiores sobre esta matéria classificou, por lapso, a alienação das acções da SIC no capítulo 08 " Venda de Bens de Investimento" quando devia ter classificado no capitulo 10 " Activos financeiros".

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora

Fernanda Cabanelas Antão

MIB/ MJC

DGTC 02 06'03 13880

Campus de Campolide – 1099-085 Lisboa . Telf: 213715600 . Fax: 213715614 . reitoria@unl.pt
~~Praça Príncipe Real,~~ 26 • ~~Telef. 21 324 21~~ 00 • ~~Fax 21 324 21 20~~ • ~~1269-150 LISBO~~A

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Exmo. Senhor
Director do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1094 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		C-	

ASSUNTO: **PARECER SOBRE CGE/2001 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO FSA** 1877 27 MAY '03

Em resposta ao fax relativo ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar V.Exa., que a classificação económica inserida no mapa das instruções nº 2/00 – 2ª secção, corresponde efectivamente ao movimento contabilístico que se verificou.

A Reitoria procedeu à alienação de todas as acções da Sic – Sociedade Independente de Comunicação, S.A., subscritas pelas várias unidades orgânicas que compõem a U.N.L., tendo recebido o montante global dessa Transacção Financeira. Posteriormente procedeu à transferência das verbas correspondentes para cada unidade orgânica, razão pela qual se entendeu classificar na rubrica 050203 – Transferências de Fundos e Serviços Autónomos.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR

(PROFESSOR Doutor Jorge Crespo)

DGTC 28 05 '03 13581

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Ciências Médicas

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, 61
1050 030 Lisboa

FAX: nº 21 793 60 33

S/Referência	S/ Comunicação de	N/Referência	Data
FAX: nº/03-DA I.2	21-05-2002	Nº 001987 /Procº 3.1.1	2003-05-30

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2001 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos – Anteprojecto.

Em resposta ao v/ fax acima citado, sobre o assunto em epígrafe, informo V.Exª que esta Faculdade classificou por lapso a alienação das acções da SIC no capº 08 "Venda de Bens de Investimento", em vez de capº 10 "Activos Financeiros".

Com os melhores cumprimentos.

O Director da Faculdade,

(Prof. Doutor A. Bensabat Rendas)

DGTC 02 06'03 13859

Campo Mártires da Pátria, 130 — 1169-056 Lisboa

TOTAL PAG

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Ciências e Tecnologia

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de
Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1060-045 LISBOA

S/Referência	Data	N/Referência	Data
		Nº 57/A-FCT/2003 002713	2003-05-29

ASSUNTO:PARECER SOBRE A CGE/2001 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS FUNOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS.

Informamos V.Exª, relativamente ao assunto em epígrafe, que a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa confirma que teve uma receita de 1 950 666$00 com a venda das acções da SIC em 2001, proveniente da Reitoria da UNL, entidade que alienou as acções das Unidades Orgânicas da UNL.

A Faculdade inscreveu esse montante no seu orçamento privativo, fê-lo como tratando-se de uma transferência sem ter tido atenção que se tratava de alienação de acções.

Com os melhores cumprimentos,

O Director

(Prof. Doutor António Nunes dos Santos)

Luís Martins
(Subdirector)

DGTC 02 06'03 13877

Quinta da Torre • 2825-114 Caparica • Telef. 295 44 64 • Fax 295 44 61

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Serviços de Acção Social

Transmissão por FAX

Para: Exmo. Sr. Director-Geral
Empresa/Organismo: Tribunal de Contas
Fax: 21[illegible]3 60 33
De: Maria do Céu Amaral
Organismo: SASUNL
Fax: 21 371 56 72
Data: 26-05-2003
Páginas incluindo esta: 1

Assunto: Parecer sobre a CGE/2001 – Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos - Anteprojecto

Em resposta ao v/fax 315/03 de 21 de Maio de 2003, somos a confirmar que a diferença apurada na receita (104 contos) no ano 2001, resultou, do facto de até ao exercício em apreço, as receitas arrecadadas em Dezembro só serem entregues no Tesouro em Janeiro de 2002, ocorrendo nesse mês o respectivo registo contabilístico.

Com os melhores cumprimentos

A Administradora para a Acção Social

(Maria do Céu Amaral)

sas@unl.pt . Travessa Estevão Pinto – Campus de Campolide 1099-032 Lisboa .Tel - 1 3715650 . Fax 21 3715672

DGTC 27 05 03 13302

MINISTÉRIO DA CULTURA
Fundo de Fomento Cultural

FAX

Nº Páginas/pages	Mensagem/Message nº	Data/date **2003-05-23**
Para/To: **Direcção-Geral do Tribunal de Contas** **Departamento de Auditoria I-2** **A/C Leonor Côrte-Real Amaral** Fax nº **21 793 60 33**		
Assunto: **Comentários ao Anteprojecto do Parecer sobre a CGE/2001 - Património Financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos**		

Em resposta ao vosso fax enviado em 21/05/2003, tenho a honra de comunicar a V.Ex.ª que os comentários referentes ao assunto em epígrafe, são os seguintes:

1. Relativamente ao ponto 7.3.4.1., parágrafo 2, consideramos que, em relação a este serviço e relativamente ao ano de 2001 as receitas e despesas associadas ao capítulo e agrupamento "Activos Financeiros" encontram-se desagregadas, por grupos, artigos e rubricas, quer no caso da receita, 10.14.01, quer no caso da despesa, 09.06.03., a saber:

   Receita.
   Capítulo – 10 - Activos Financeiros
   Grupos – 14 – Empréstimos a médio e longo prazo – Outros sectores
   Artigos – 01 – Sociedades e quase sociedades não financeiras

   Despesa:
   Agrupamento – 09 – Activos Financeiros
   Subagrupamento – 06 – Empréstimos a médio e longo prazo
   Rubrica – 03 – Outros Sectores

2. Efectivamente em 2001, houve um lapso de classificação, como aliás foi comunicado a esse Tribunal pelo n/oficio n.º 4771 de 19 de Novembro de 2002, não sendo no entanto prática corrente tal situação.

Com os melhores cumprimentos. e estima pessoal

A Presidente do Conselho Administrativo

Fernanda Soares Heitor

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, n.º 15, 1070-085 LISBOA - Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 49
ffcmc@mail.min-cultura.pt

DGTC 26/05/03 13259

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

Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº AOP 6809/2003
Lisboa, 2003-05-19

Assunto : Parecer sobre o anteprojecto da CGE/2001
– Património Financeiro do Subsector Estado

Em resposta ao anteprojecto do parecer em análise que nos foi remetido, este Instituto apenas tem a comentar o último parágrafo da página 20.

Na realidade, o montante das aplicações em partes de capital correspondeu ao consagrado no artigo 16º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

Os 119,5 milhões de contos aplicados em 2001 resultam da afectação do saldo transitado do ano anterior, destinado a este fim, de 112 milhões de contos, acrescido de 7,5 milhões de contos de receitas realizadas no próprio ano, tendo ainda transitado para 2002 a verba de 14,6 milhões de contos destinada a este tipo de aplicações.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

Rui Nascimento
Coordenador da Área de Operações

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

DGTC 21 05'03 12814

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
1050-189 LISBOA

Sua referência	*Sua comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of.n.º 4743 DAI Tec	13/05/2003	Nº. 349 15/B/559-I/DSCO	2003 -05- 15

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2001 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO SUBSECTOR ESTADO - ANTEPROJECTO.

Em cumprimento do solicitado, esta Direcção-Geral no âmbito das suas competências e no que directamente é questionada, tem a informar o seguinte, quanto à expressão, das alienações de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, no Orçamento do Estado (serviços integrados):

- as receitas das reprivatizações entradas na tesouraria do Estado em 2001, cifraram-se nos 97 027 111 654$00, em termos de receita bruta;
- foram satisfeitas restituições no montante de 2 695 999$00;
- a receita líquida, nos termos da legislação em vigor, susceptível de transferir para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, foi de 97 024 415 655$00 (diferença entre a receita bruta e as restituições);
- foi transferido, por despesa orçamental, para o Fundo o valor de 83 119 510 883$00;
- como estamos em presença de receitas consignadas com transição de saldos, o correcto a transitar para 2002, para eventual posterior entrega ao FRDP seria a diferença, entre a receita líquida (97 024 415 655$00) e a despesa (83 119 510 883$00), que ascende a 13 904 904 772$00;
- o valor que, de facto e de saldo, foi contabilizado em 2002, e consignado ao Fundo, montou a 13 904 904 488$00;
- a diferença no valor de 284$00, que é referida no Anteprojecto respeita a uma contabilização indevida ocorrida no mês de Julho de 2001, na 1.ª Direcção de

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 24 / 21 884 63 00 *Fax:* 21 884 64 91

S.  R.

Finanças de Lisboa, tendo-se na altura do encerramento da Conta constatado a necessidade de efectuar o estorno para receita geral do Estado. Nesta data, não sabemos, efectivamente o que aconteceu, para a sua não efectiva realização. Todavia, em nossa opinião, embora assumamos a responsabilidade do lapso, julgamos que não houve qualquer prejuízo para o FRDP, na medida em que essa importância não lhe pertence e, a ter sido entregue, devia ser objecto de restituição.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

N/JR
onf. ____

DGTC 2005'03 12723

Rua da Alfândega, 5 - 2º 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 00 / 21 884 63 24 Fax: 21 884 64 91

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

26.MAI03 12599

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Of.° n.° 4815, de 13.05.03
Proc. n.° 34/02-DA II

N/ Ref.ª
DTCE-DCC/GAI

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/ 2001 – Relato de Auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2001

Em resposta ao oficio dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª a Informação em anexo, que contém os comentários sobre aquele Relato de Auditoria.

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

DGTC 26 05'03 13294

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 196/03 DATA 26/05/03	

PARECER	DESPACHO
Carpinho Parece de mim a presente informação ao T.C. Ao GAI para preparar para despacho superior. 03.05.23 José Castro-Branco Subdirector-Geral	Visto Recebi-se ao TC Carpinho me o proposto. 23.5.2003 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE/DCC– Informação n.º 196/03, de 23 de Maio**

V/ Ref.: **Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nº. 4815, de 13/05/03**

ASSUNTO: **Relato da auditoria à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2001**

Resposta da DGT, em sede de contraditório.

Gabinete Legislativo
Entrada Nº 2829
Data 23/5/03

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 196/03

Relato da auditoria à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2001
Resposta às Observações e Conclusões e Relato da Auditoria

Em resposta à citação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas efectuada através do ofício n.º 4815, de 13.05.03, parece-nos ser de remeter a esta entidade os seguintes comentários:

1. Nota Prévia

Nesta abordagem apenas serão debatidas as questões que não tenham sido já devidamente esclarecidas ou comentadas pela DGT aquando da auditoria, dado que muitas delas já foram insertas no próprio Relato.

2. Registos Contabilísticos Automatizados – (Observações e Conclusões-fls. 7, Recomendações-fls 12, Relato-fls 20)

Com a automatização no início de 2002 das operações de pagamentos e recebimentos através da CUL foi dado um passo decisivo na resolução de muitos dos problemas relativos à ocorrência de erros materiais resultantes da excessiva intervenção humana e, por outro lado, com a integração dos vários sistemas resolveram-se as causas que originavam divergências entre os extractos das contas do *homebanking* e os correspondentes da contabilidade.

3. Estrutura Organizacional – Esforços desenvolvidos pela DGT no âmbito da implementação do Regime da Tesouraria do Estado (Idem fls. 7, fls. 13, fls.20, 28)

É com apreço que se constata que esta auditoria, para além de identificar correctamente os principais problemas e lacunas do sistema contabilístico do Tesouro, veio igualmente reconhecer a evolução positiva verificada na DGT nos últimos anos e o esforço realizado no sentido da implementação de anteriores recomendações do Tribunal de Contas sobre a aplicação do Regime da Tesouraria do Estado (RTE).

Apesar de todos os condicionalismos existentes na Administração Pública, a DGT tem procurado corresponder, da melhor forma possível, a esse enorme desafio, tendo perfeitamente identificados os objectivos e fins a atingir, embora consciente das dificuldades a ultrapassar.

Efectivamente a desproporção entre tarefas e meios, cada vez mais acentuada,.tem sido um grande obstáculo ao desenvolvimento da estratégia definida, situação.que se tem tentado resolver através de

Rua da Alfândega, 5 - 1º- 1149 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

uma maior automatização de processos e circuitos, de que são exemplos claros as operações de pagamentos e recebimentos através da Conta Central do Tesouro e a implementação, até ao final do corrente ano, do Sistema de Contas Correntes (SCT).

Só pela via da informatização dos procedimentos e integração dos sistemas poderá o DTCE fazer face à cada vez maior carência de meios humanos e caminhar no sentido da melhoria qualitativa contínua do seu desempenho.

4. Resolução do Conselho de Ministros nº. 45/00, de 02/06– (Idem fls. 8, fls 13, fls 32/36)

Relativamente à centralização de fundos no Tesouro, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2000, de 2 de Junho, refira-se que os Serviços e Fundos Autónomos foram devidamente alertados para a necessidade de cumprirem a citada Resolução, tendo a DGT enviado ofícios em conformidade, desde a publicação do DL 191/99, de 5 de Junho. O não cumprimento da mesma dependeu única e simplesmente de decisão interna dos próprios Organismos, parecendo que competirá aos serviços fiscalizadores o apuramento das causas reais e responsabilidades pelo não cumprimento da RCM.

Inúmeras razões foram apontadas para justificar a não abertura de conta e/ou transferência de disponibilidades e, embora a DGT ainda não esteja em condições de oferecer todos os serviços bancários possíveis, o que é certo é que foram sempre apresentadas alternativas e soluções para que os objectivos fossem cumpridos.

Relativamente ao sistema de *homebanking*, apesar de inquestionavelmente ser o sistema operativo mais avançado da DGT, não deixa de apresentar naturalmente algumas deficiências, as quais têm vindo a ser corrigidas e aperfeiçoadas dentro das possibilidades e restrições existentes.

Por último, quanto à conta do IGCP, esta não pertence às contas do *homebanking*, pelo que não é exemplo significativo da operacionalidade do sistema.

Refira-se ainda que o *homebanking* se encontra organizado por datas de movimento, enquanto a contabilidade do Tesouro está organizada por data-valor da operação, o que implica harmonização interna entre os dois extractos.

5. Conta da entidade colaboradora CTT– (Idem fls. 9, -, fls 42)

A situação apresentada, relativa à contabilização agregada dos valores mensais do ficheiro de extractos, irá manter-se durante os anos de 2002 e 2003.

Prevê-se que para 2004 comece o desenvolvimento do novo SCE, onde está prevista a ligação directa do Sistema de Cobranças do Estado ao sistema de contabilidade, nomeadamente no que concerne aos valores enviados diariamente, pelas várias entidades, nos ficheiros de extractos transmitidos.

6. Conta do FET– (Idem fls. 9, -, fls 47)

Os registos relativos ao FET foram efectuados através de um movimento de estorno uma vez que as Tesourarias de Finanças enviaram a informação da receita ilíquida e apenas posteriormente solicitaram o abatimento àquela dos valores relativos ao FET.

O facto dos registos terem sido efectuados (42% do total) no diário 04 prende-se com a data em que os mesmos foram solicitados à DGT pela DGCI. Era impensável adiarmos o encerramento dos meses em virtude de não termos em nosso poder todos os documentos relativos a esses movimentos, como certamente se compreenderá.

7. Diferença entre os Diários e o Balancete – (Idem -, -, fls 24)

Por forma a ultrapassar o problema da incompatibilidade entre os registos dos diários e o balancete de contas alterou-se o procedimento adoptado tendo sido definido o seguinte:

> *O encerramento mensal da contabilidade é executado no final do dia por forma a que não sejam efectuados mais movimentos contabilísticos nesse dia. Durante essa noite são criados, pelo Instituto de Informática, os ficheiros relativos aos movimentos dos diários e respectivo balancete.*

Os desvios detectados entre a informação constante das tabelas mensais e a movimentação registada nos diários decorriam de dois factores e que foram ultrapassados através de alterações efectuadas na própria aplicação: desintegração de movimentos contabilísticos para alteração das linhas de detalhe dos mesmos e a falta de um mecanismo de controlo que efectuasse a validação do diário a utilizar no registo de estornos.

8. Movimento no Diário 04 antes da emissão da tabela de Dezembro – (Idem -, -, fls 24)

O facto de ter sido registado no diário 04 um movimento contabilístico com data-valor de um mês que ainda não se encontrava encerrado, justifica-se em virtude da selecção do diário a utilizar (04 ou 06), para o registo de estornos ser, nessa altura, efectuada pelos próprios utilizadores sem que a aplicação validasse se essa escolha estava ou não correcta.

Refira-se que, desde o início da utilização da nova aplicação de contabilidade (SGT) têm-se verificado a introdução de novas funcionalidades em parte ligadas a mecanismos de controlo (validação das opções tomadas pelos utilizadores) as quais incluíram precisamente a questão da selecção do diário a utilizar para o registo de estornos.

Assim, a aplicação confronta o diário que o utilizador selecciona tendo em conta a data-valor do movimento que pretende efectuar com a informação relativa a "períodos fechados" não permitindo efectuar registos no diário 04 com data-valor de meses abertos e no diário 06 para meses fechados.

9. Falhas de numeração no Diário 04– (Idem -, -, fls 24)

A questão das falhas na numeração dos diários foi ultrapassada através de uma alteração no *software* (actualização da versão do SGT).

As verdadeiras falhas sequenciais que existiam no diário 04 mantiveram-se até ao final do ano uma vez que se tratavam de anomalias da aplicação. A questão que é colocada *"posterior introdução de movimentos"* nada tem a ver com as referidas falhas apenas reflectem movimentos que ainda não se encontravam actualizados no momento da criação dos ficheiros mas existiam como movimentos.

À consideração superior
DTCE/DCC, 03/05/23

João Soeiro
Director de Contabilidade e Controlo

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 comunicação de*	*Nossa referência*	*Data*
Of. N.º 4813 Proc. 34/02-Audit.DA II	13/05/2003	Nº. 344 15/B/559-1/DSCO	2003-05-16

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2001 – RELATO DE AUDITORIA À DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO NO ÂMBITO DA CONTABILIDADE DO TESOURO DE 2001.

Em satisfação do solicitado e no âmbito das suas atribuições, esta Direcção-Geral não tem quaisquer comentários a fazer ao relato referido em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos. pessoa's

O DIRECTOR-GERAL,

(FRANCISCO BRITO ONOFRE)

FN/JR
Conf. ____

DGTC 2003'03 12724

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

Para: Exmo Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas
Fax nº: 217936033

De:

Cc:

Data:	Nº saída:	Operador:	Nº páginas:
23.5.03	489		1 +

Nossa referência:

Vossa referência:
Ofº nº4816 de 13-5-03
Pº34/02- Audit-DAII

Assunto:
Parecer sobre a CGE/2001 - Relato da Auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2001

Relativamente ao assunto em epígrafe, informo V. Exª que esta Direcção-Geral não tem qualquer comentário a fazer sobre o relato da referida auditoria.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral

J. Martins
Subdirector-Geral

Rua da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
dsrnrpc@dgaiec.min-financas.pt

DGTC 26 05 03 13165

Tel. +351 218 813 857
Fax +351 218 813 747

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00431 23/05/03

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2001 - RELATO DE AUDITORIA À DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO NO ÂMBITO DA CONTABILIDADE DO TESOURO DE 2001

Em referência ao ofício nº 4814, de 13 de Maio de 2003, dessa Direcção-Geral, informo V. Exª que, por parte desta Direcção-Geral dos Impostos, nada se oferece dizer como comentários sobre o relato de auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2001.

Mais informo V. Exª que o Fundo de Estabilização Tributária (FET), gerido com a comparticipação desta Direcção-Geral, tem vindo a cumprir a norma constante do nº 2 do artigo 2º do Regime de Tesouraria do Estado.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(Armindo de Sousa Ribeiro)

DGTC 26/05/03 13166

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, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
nº. 4114	**30/04/2003**	**Nº. 305** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2003/05/06

ASSUNTO: PROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2001 RELATIVO A "RETROACÇÃO DE REPOSIÇÕES ESCRITURADAS NA TABELA DA DGT" (AL.a) DO CAPº.IX - "OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO".

Em satisfação do solicitado, no v/ofício em referência, somos a informar, que o Projecto de Parecer em apreço, não nos merece quaisquer comentários..

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 09/05/03 11686

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) 21 884 63 00 / 21 884 65 02 Fax: 21 882 49 62

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, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
nº. 5839	**02/06/2003**	**Nº. 409** **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2003-06-5

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE/2001 - CAPº. IX - OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.

Em satisfação do que nos é pedido, relativamente ao Anteprojecto em apreço, esta Direcção-Geral acha de reafirmar e/ou acrescentar o seguinte:

- quanto ao facto de continuarem sujeitas a crítica, as operações conducentes à transferência dos saldos de receitas consignadas para posterior utilização pelos serviços beneficiários, não temos outra alternativa para a sua efectivação.
Cientes, que a mesma tem limitações, tem-se pedido, ao longo dos últimos anos, alternativas que também mereçam a nossa concordância, tal como já aconteceu com outras observações.

-a questão dos saldos de liquidação (receitas por cobrar), também vem sendo ventilada em sucessivos pareceres a Contas do Estado anteriores. Neste momento, e há muitos anos, os saldos que constam da CGE e os que constam da contabilidade dos serviços que deveriam ser iguais, não o são. Em nossa opinião, isso é consequência de um acumular de movimentos contabilísticos (estornos e/ou rectificações) levados a cabo pelos serviços na sua escrita depois de as Contas do Estado estarem encerradas definitivamente.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL
(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 09 06'03 14647

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 00 / 21 884 65 02 Fax: 21 882 49 62

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

11. JUN. 03 13736

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 5838, de 2.06.03
DA II

N/ Ref.ª
DTCE-DCC/GAI

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001 – Cap.º IX – Operações de Encerramento da Conta

Na sequência do ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, junto envio a V. Ex.ª cópia da Informação que contém os comentários da Direcção-Geral do Tesouro sobre o Anteprojecto de parecer em causa.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Anexo: ***Informação citada (2 págs.)***

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1194 – 008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 887[illegible]

TC 11 06'03 14894

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 868/03 DATA 11/06/03	

PARECER	DESPACHO
Concordo A avaliação dos resultados obtidos no desenvolvimento das suas actividades e competências constitui um ponto fundamental para a validação da oportunidade das opções estratégicas assumidas pela DGT na área da tesouraria do Estado À consideração superior 03.06.09	Visto. Reenvie-se ao TC com o proposto. 10.6.2003 MARIA DOS ANJOS CAPOTE DIRECTORA-GERAL

N/ Ref.: **DTCE/DCC – Informação n.º 215/03, de 5 de Junho**

V/ Ref.: **Ofício do Tribunal de Contas nº. 5838, de 02/06/03**

ASSUNTO: **Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001-Operações de Encerramento da Conta**

DGT
Gabinete Director Geral
Entrada nº 3087
Data 09/06/03

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 868/03

Anteprojecto de parecer sobre a CGE/2001-Operações de Encerramento da Conta

No âmbito da citação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas relativa ao anteprojecto acima referido, afigura-se de informar aquela entidade de que, da parte da Direcção-Geral do Tesouro, não há comentários a fazer, sendo apenas de realçar o facto que decorre da constatação efectuada pelo Tribunal de Contas no ponto 9.1.c) "Registo das necessidades de financiamento".

Neste ponto do anteprojecto de parecer é referido que o saldo do produto de empréstimos depositados em OET, em 31/12/2001, é inferior em 64 M.C. às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (mais 61% do que em 2000).

Esta situação é justificada pela estratégia de centralização da tesouraria do Estado, que permite garantir os meios necessários para financiar a totalidade da despesa orçamental, executada até ao dia 7 de Janeiro de 2002, quando a colocação da respectiva dívida pública somente se verificou a 14 de Janeiro.

Refira-se a este propósito que a poupança financeira decorrente deste facto é tanto mais relevante quando anteriormente, até à alteração dos períodos complementares da receita e despesa orçamental (1996), se verificava a situação inversa, ou seja, toda a dívida pública tinha que ser colocada até 31 de Dezembro, enquanto a despesa se prolongava até ao final de Janeiro do ano seguinte.

O contributo da gestão de tesouraria para o processo de consolidação orçamental durante os últimos exercícios, é um indicador importante na avaliação da estratégia do Tesouro quanto ao nível de optimização das disponibilidades de tesouraria.

À Consideração superior
DTCE/DCC, 03/06/05

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149-008 LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex:12764/ 15616 Fax: 21 8877580 Email: tesouro@mail.telepac.pt

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

351 218824962

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.mo 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 – Tec - Parecer CGE/01, Fax 397/03	27 de Maio de 2003	83/DG	29 de Maio de 2003

ASSUNTO: **Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 relativo ao "Capítulo X – Fluxos financeiros entre o OE e o Sector Empresarial do Estado".**

Em resposta ao solicitado no ofício acima referenciado, vem esta Direcção-Geral informar que considera pertinentes os reparos aos casos de inadequada classificação económica atribuída às transferências do Orçamento do Estado para o Sector Empresarial do Estado. Muitas destas situações reflectem, ainda assim, o facto de a atribuição dos códigos de classificação ser feita pelos serviços processadores da despesa (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), no âmbito do novo regime de administração financeira do Estado. Competindo a esta Direcção-Geral a responsabilidade da observância da regularidade financeira e do acompanhamento da execução orçamental, serão desenvolvidos esforços internos no sentido de, não obstante a multiplicidade de funções exercidas por esta Direcção-Geral e a grandeza do universo dos serviços da Administração Central, diligenciar junto dos serviços processadores para a prevenção de situações desta natureza.

Ainda assim, cabe a esta Direcção-Geral referir o seguinte:

- **Ponto 10.3 – "Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado"**

Relativamente às situações referidas neste ponto, refira-se que os elementos que constam da Conta Geral do Estado para 2001 são os contabilizados nas tabelas dos serviços administradores/contabilizadores, pelo que não se dispõe dos documentos que lhes servem de suporte e muito menos dos que serviram para outros serviços fazerem os apuramentos, que originaram as divergências a que o Tribunal de Contas faz refcrência

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

S. R.

No que se refere às receitas da alienação de partes sociais de empresas, esta questão foi já objecto de resposta no ofício desta Direcção-Geral com o n.º 343 de 16 de Maio do corrente ano enviado ao Director-Geral do Tribunal de Contas, considerando-se que está em causa a definição dos conceitos de receita bruta e receita líquida.

- **Ponto 10.4 – Fluxos financeiros dos serviços e fundos autónomos para o Sector Empresarial do Estado**

No que se relaciona com esta matéria, saliente-se que, ao contrário do que é referido, a Conta Geral do Estado integra, de facto, um mapa com a discriminação das receitas dos serviços e fundos autónomos (Mapa 3.9. – "Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo a classificação económica (em contos)").

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, em 29 de Maio de 2003.

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Onofre)

Rua da Alfândega, 5 - 2º ☎ 21 884 63 00 Internet: http://www.dgo.pt

MC

Ministério da Cultura

01761 '03 06 02

Instituto Português do Livro e das Bibliotecas

Exmo Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data

Assunto Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.2.1).

Em resposta ao fax de V. Exa. 393/03, de 27 de Maio p. p. informo que, da análise juridica efectuada aos estatutos do Parque de Exposições de Braga, de que se junta fotocópia, foi considerado tratar-se duma entidade do SPE pelo que foi classificado na Rubrica 05.01.01.

Com os melhores cumprimentos.

A Subdirectora,

Isilda Fernandes

Isilda Fernandes

Campo Grande, 83 - 1º, 1700 Lisboa • Tel.: 798 21 43/45 • Fax: 798 21 41 • E-mail: iplb@iplb.pt

MIB 03 06 '03 14071

INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

03129 '03/06/02

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua comunicação de	N/Refª	N/Ofício
Parecer CGE/2001			

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2001

Em referência ao fax datado de 27 de Maio de 2003, informo V. Exa. de que a situação descrita no § 2 da pág. 4, respeitante ao porte pago, foi efectivamente alterada em Maio de 2001, em conformidade com o nosso ofício nº 3319, de 26 de Agosto de 2002.

Com os melhores cumprimentos,

P/ A Presidente

Teresa Ribeiro

João Paulo Palha
Vice-Presidente

Palácio Foz – Praça dos Restauradores – 1250-187 Lisboa • PORTUGAL
Telefone: 21 322 12 00 • Telefax : 21 322 12 09 • Página Web: www.ics.pt

RETC 03'06'03 14218

S. R.

09. JUN. 03 13660

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm.° Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.° 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.ª
Fax n.° 398/03, de 27.05.03 – DA I
Proc.: Parecer CGE/2001

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001 – Cap.° X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE

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

Quadro X.6 – Aumentos de capital, pág. X.6

Neste mapa são referenciados os aumentos de capital e as aquisições de acções, contudo, não está incluída a aquisição de acções da Lisnave no valor de 29.666 contos.

- Ponto 10.3. – Fluxos financeiros do SPE para o subsector Estado

Quadro X.10 – Dividendos e participações nos lucros, pág. X.8

No quadro supracitado não está incluído o valor dos dividendos entregues ao Estado pela EDP, no valor de 13.382.425 contos.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

Rua da Alfândega, 5 - 1° - 1194 – 0068LISBOA Tel.: 21 8880631 Telex: 21 12764/ 15616 Fax: 21 8877580

DGTC 11 06'03 14754

FORPESCAS
Centro de Formação Profissional para o Sector das Pescas

TELEFAX

DATA/ DATE: 2003-05-28

FAX Nº 401

DESTINATÁRIO/ TO: TRIBUNAL DE CONTAS
Direcção Geral
Departamento de Auditoria I
FAX Nº: 21 793 60 33

REMETENTE/ FROM: Divisão Financeira
FAX nº: 21 301 64 82
PÁGINAS/ PAGES: 1

ASSUNTO/ SUBJECT: **Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4.1)**

Em resposta ao v/ fax nº404/03 –DA I-Tec datado de 27/05/2003 somos de confirmar os montantes, relacionados com este Centro, referidos no Quadro X.14 –Entidades beneficiárias na rubrica 08.01.01.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora

Maria Elisa Monteiro

MMG

Av. de Brasília, Pedrouços, 1400 LISBOA, PORTUGAL Tel: 351-1-301 7670 Fax: 351-1-301 6482

DGTC 28 05 '03 13591

Centro de Educação e Formação Profissional Integrada

TELECÓPIA/FAX: 21 793 60 33 28 MAI 03 1417

PARA Tribunal de Contas – Departamento de Auditoria I
A/C Exma Sra. Dra. Maria Rosário Santos Silva

DE: C.E.F.P.I.
Olga Figueiredo

DATA: 2003-05-28 **N/REF:** 201 /D/03 **Nº DE PÁGINAS:** 1

ASSUNTO: **Projecto de Parecer sobre a Conta do Estado – Capº X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (ponto 10.4.1) – Vosso fax 03-DA I-Tec**

De acordo com as orientações emanadas pelo Tribunal de Contas no decorrer do ano transacto, foi efectuada a rectificação da classificação económica relativamente às transferências de Estado não pertencentes ao SPE no Orçamento Ordinário de 2003, conforme o Decreto Lei nº 26/2003 de 14 de Fevereiro de 2002, não tendo sido possível regularizar tal situação no Orçamento Ordinário de 2002, devido ao facto de estar aprovado à data.

Manifestando desde já a disponibilidade para qualquer esclarecimento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos.

A Directora,

(Olga Figueiredo)

C.E.F.P.I. - Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
Centro da Vilarinha -Rua de Vila Nova, 1323 – 4100-506 PORTO Tel- 226173378 Fax 226102231 – Emailing cefpi@cefpi.pt
Centro de Gaia (Enclave) Rua Part. H.on. T. da Costa, 114- 4430-169-V.N. GAIA Tel.-223757929 Fax- 22371105

DGTC 29.05.03 13603

IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
406/03 - DA I - Tec	03.05.27	33.400/101/03	03.05.30

ASSUNTO: **- Projecto de parecer sobre a CGE – Cap. X – Fluxos Financeiros entre o OE eo SPE**

Na sequência da telecópia em epígrafe, de V. Exa. informa-se que as verbas transferidas por este Instituto, classificadas na rúbrica 08.01.01 – Transferências de Capital para Empresas Públicas, incluem 37.702 contos transferidos para Cooperativas e Agrupamentos de Produtores diversos, que, tratando-se de Instituições Particulares, foram por lapso classificadas naquela rúbrica, quando deveriam ter sido classificadas na 08.03.01. Estas transferências ocorreram em aplicação de projectos aprovados no âmbito de programas do QCA III, promovidos pela Comissão Europeia, sendo financiados por verbas nacionais e comunitárias.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO IFADAP E DO INGA

VOGAL DO C.A.
(Ponte Zeferino)

PRESIDENTE DO C. A.
(Cabral da Fonseca)

FC

DGTC 03 06 03 14142

R. Castilho, n.º 45-51 1269-163 LISBOA Telefone: 213846000 Fax: 213846170 Linha Azul: 213846060/1

GRICES Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DO ENSINO SUPERIOR

FAX

Para:	Direcção-Geral do Tribunal de Contas	**De:**	GRICES-Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior
At. de:	Drª. Leonor Côrte-Real Amaral	**Nº Pag.**	1
Fax:	21 7936033	**Data:**	29-05-2003
Telefone:		**C.C.**	

☐ **Urgente** ☐ **Muito Urgente**

Assunto:	Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Capº.X –Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (pontos 10.4.2 e 10.4.2.1)

Em resposta ao fax de V. Exª. de 27.05.2003, informa-se de que o GRICES não tem quaisquer comentários a fazer, confirmando que se processou, em 2001, as transferências para a Agência de Inovação constantes do mesmo, através da rubrica 05.01.02, não se registando, durante o citado ano económico, outras transferências para entidades do SPE.

Informa-se V. Exª. de que relativamente à classificação económica da rubrica pela qual essas transferências foram efectuadas, o Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior tem plena consciência do erro efectuado, pelo que o mesmo será corrigido nas próximas transferências que poderão a vir a ser efectuadas para entidades do SPE.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Adjunto

João Melo Borges

DGTC 30 05 03 13725

INSTITUTO
DE FINANCIAMENTO
E APOIO AO TURISMO

Ministério da Ec

Exmo. Senhores
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

S/ referência	N/ referência	Data
	Ofº nº 618/2003/DAF	2003.06.02

Assunto: Parecer sobre a CGE/2001 – Cap X – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE

Acusamos a recepção do fax enviado por V. Exas. e recepcionado neste Instituto em 28/05/2003, cujo teor mereceu a nossa melhor atenção e ao qual passamos a responder:

1. O IFT tomou boa nota das recomendações contidas no documento que recepcionou do Tribunal de Contas sobre o assunto mencionado em epígrafe, e vai proceder, neste contexto, à alteração de alguns dos procedimentos instituídos relacionados com o tratamento contabilistico de despesas referentes a transferências para o SPE.

2. No caso específico das transferências para a ENATUR, aliás, as necessárias alterações já se operaram no ano 2002, nos termos que constam de uma Comunicação de Serviço interna elaborada em 28.05.2002, de que se junta uma cópia, sem prejuízo do Tribunal de Contas já ter conhecimento da existência deste documento, até porque faz menção ao mesmo na alínea a) do ponto 10.4.2.2 do projecto de parecer em apreço.

3. Já no que diz respeito à classificação de algumas despesas relacionadas com a entrega de verbas a empresas que integram o sector público empresarial, quando relacionadas com a execução de projectos que envolvem a construção ou reparação de edifícios ou outros imobilizados corpóreos, gostaríamos de chamar a vossa atenção para o seguinte:

   . O IFT liquida facturas referentes à execução destas obras nos termos que vêm previstos no DL. 422/89 de 02 de Dezembro, ou seja, sem prejuízo de não ser o "dono da obra", é a entidade responsável pelos pagamentos decorrentes da execução da mesma, de acordo com as disposições legais contidas no diploma acima referido.

Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal
l. 217 810 000 Fax 217 937 537
mail: correio@ifturismo.min-economia.pt
ternet: www.ifturismo.min-economia.pt

. Nesta conformidade, e porque os fluxos financeiros inerentes à execução destes investimentos transitam exclusivamente pelo orçamento do IFT, a omissão deste registo na rubrica 07.01.04, traduz-se na omissão, a nível da CGE, do fluxo que se materializa na construção de um edifício no "grupo" reservado ao dispêndio de verbas a aquisição de imobilizações, exactamente como sugere a designação da própria rubrica.

. Ou seja, o maior rigor que se pretende que a Conta Geral do Estado evidencie no que concerne às transferências que os serviços e fundos autónomos fazem a favor do Sector Publico Empresarial, vai fazer-se à custa de menos rigor, numa perspectiva de consolidação de contas, dos volumes de imobilizado custeados por verbas oriundas dos mesmos serviços e fundos autónomos, já que a alteração proposta à forma de classificação que se adoptou até à data no IFT, trará este resultado prático.

. Acresce, por último, a circunstância do IFT contabilizar este tipo de " despesa" na rubrica 07.01.04 desde a publicação do já referido DL 422/89, circunstância que nunca motivou, por parte da Direcção Geral do Orçamento, e mais especificamente da sua 9ª Delegação à qual o IFT reporta, qualquer comentário ou sugestão no sentido deste procedimento ser alterado, circunstância que sempre reforçava a convicção do IFT de que esta forma de contabilização merecia a concordância daquela Direcção Geral e que o inerente procedimento estava validado pela mesma.

. Mais do que isso, acaba por constatar-se, no caso específico da forma de contabilização de um subsídio concedido à Sociedade Gestora do Autódromo, nos termos que constam do nº 2 do Despacho nº 10 356/98 (2ª série), publicado em 20 de Junho do mesmo ano, a menção específica, naquele diploma legal, no sentido de que tal subsídio deveria ser classificado na rubrica de "aquisição de bens de capital – investimentos", confirmando, deste modo, o entendimento que o IFT tinha sobre o procedimento a adoptar com a classificação deste tipo de "despesas".

. Contudo e sem prejuízo das considerações anteriores, o IFT propõe-se adoptar o procedimento sugerido pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria no ano de 2003, já que, à data em que se clarifica a questão que sugere a alteração dos procedimentos adoptados pelo IFT nesta matéria, as Contas referente ao exercício económico de 2002 já se encontram encerradas.

Com os melhores cumprimentos,

O Director do Departamento Administrativo e Financeiro

CC/ (Carlos Farrajota Cavaco)

DGTC 03 06'03 14140

IAPMEI

Direcção Geral do Tribunal de Contas
A/c Exma. Sra. Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

04. JUN. 2003 *003488

Assunto: Projecto de Parecer sobre a CGE/2001 – Capº X – Fluxos financeiros entre o OE e o SPE (pontos 10.4.1, 10.4.2 e 10.4.2.3)

Em resposta ao v/ fax de 27 de Maio do corrente ano, cumpre-nos proceder aos devidos esclarecimentos relativos às questões levantadas.:

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 no montante de 42 885 contos classificados no agrupamentos económico 05 - "Subsídios", mais concretamente no código de classificação económica 05.01.01-"Empresas públicas, equiparadas ou participadas".

Relativamente aos subsídios de 42 885 contos, acima referidos, informa-se que o valor comunicado pelo Instituto na respectiva Conta de Gerência foi de 42 806 contos tendo sido atribuídos a diversas Instituições sem fins lucrativos e Serviços Autónomos:

	contos
Instituições sem fins lucrativos	38 008,8
Serviços Autónomos:	4 797,5
Instituto Geológico Mineiro	2 047,5
Assoc. Estud. Inst. Superior Técnico	250,0
Reitoria da Univ. Técnica Lisboa	2 500,0
Total	42 806,3

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
Ministério da Economia

Sede:
Rua Rodrigo da Fonseca, 73 - 1099-063 LISBOA
Telef.: 21 383 60 00 | Fax: 21 383 62 83

IAPMEI

O processamentos nesta classificação económica resultará do facto da listagem de entidades pertencentes ao SPE, na posse do Instituto, não se encontrar actualizada.

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 244 890 contos (já deduzindo o valor relativo às transferências para a Caixa Geral de Depósitos destinadas às entidades beneficiárias dos apoios aprovados no âmbito do PROCOM), classificadas no código de classificação económica 08.01.02 - "Empresas privadas".

Tal decorre também da inexistência, àquela data, da listagem actualizada de entidades pertencentes ao SPE.

Por forma a evitar a repetição destas situações a partir de 2002, solicitámos 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. Até à data, apenas nos foi disponibilizada a listagem dos Fundos e Serviços Autónomos da Administração Pública, mantendo-se, portanto a necessidade de garantir fluxos regulares de informação pelas entidades competentes, nesta matéria.

Com os melhores cumprimentos.

A Administradora

Maria Cristina Albuquerque

DPCN

DGTC 11 06'03 14859

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

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, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
nº. 4900 4910	**14/05/2003**	**Nº.** 852 **Proc.15/B/559/1/DSCO**	2003-05-20

ASSUNTO: Análise Global dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001.

Em satisfação do solicitado, esta Direcção-Geral, no âmbito das suas atribuições, nada tem a alegar quanto ao relato em apreço, pois trata-se, designadamente, de informação (Fundos Financeiros da UE para Portugal) que, em pormenor lhe é estranha.

Mais se informa, que comungamos da preocupação do Tribunal de estas questões terem desenvolvimento na Conta Geral do Estado. Assim, vamos tentar colher informação junto das entidades com competência para o efeito, por forma a incluí-la já na Conta Geral do Estado de 2002, se possível.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Francisco Brito Onofre)

Mª.Vitória

DGTC 22 05 03 12992

Rua da Alfândega, 5 - 2º. 1149-004 Lisboa (Portugal) ☎ 21 884 63 00 / 21 884 65 02 Fax: 21 882 49 62

22.MAI03 12523 -

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
1069-045 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 2001

Na sequência do vosso ofício nº 4913, de 03.05.14, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

i/ GAI 8/2003 de 22.J-

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

DGTC 23 05 03 13102

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

Exmº. Senhor
Dr. Abílio Matos
Gabinete do Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		DSAA
		08.05.02

02.JUN03 03641

ASSUNTO: Análise Global dos Fluxos Financeiros da U.E. para Portugal, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001

Em resposta ao vosso oficio 4911, de 14 de Maio de 2003, referente ao assunto mencionado em epígrafe, e nos termos dos nº s 1, 3 e 4 do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, junto se remetem a V. Exª as observações preparadas por esta Direcção-Geral relativas ao Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001.

Página XI.11

No Quadro XI.6 – Transferências da EU para Portugal – 2001, os valores relativos ao Fundo de Coesão deverão ser os seguintes (milhões de euros):

Previsão do Governo: 500 e não 499,8
Transferências efectivas registadas na DGT: 390,7 e não 448,5.

Página XI.12

Os valores do Quadro XI.8 – Transferências da EU – 1994/2001 deverão ser os seguintes (milhares de euros):

AMÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

Fundo / Instrumento Financeiro	Transferências da U.E.				Programação 1994/99	(%)	Programação 2000/2006	(%)
	1994-1999	2000	2001	Total				
FEDER (QCA III)		865.404,4	859.103,4	1.724.507,8	-	-	13.295.722	13,0
FSE (QCA III)		235.857,1	174.126,2	409.983,4	-	-	4.720.947	8,7
FEOGA-O (QCA III)		148.214,7	55.135,4	203.350,1	-	-	2.283.516	8,9
IFOP (QCA III)		15.238,6	6.668,0	21.906,5	-	-	234.815	9,3
Fundo de Coesão II		2.976,4	250.653,9	253.630,2	-	-	1.415.332	17,9
QCA III Sub Total 1	-	1.267.691,2	1.345.686,8	2.613.378,0	-	-	21.950.332	11,9
FEDER (QCA II)	8.873.926,0	409.889,0	41.975,0	9.325.790,0	9.996.746	93,3		
FSE (QCA II)	2.882.161,0	273.686,0	11.026,0	3.166.873,0	3.359.085	94,3		
FEOGA-O (QCA II)	1.812.007,0	183.282,0	15.346,0	2.010.635,0	2.123.923	94,7		
IFOP (QCA II)	144.725,0	62.136,0	0,0	206.861,0	230.933	89,6		
Fundo de Coesão I	2.556.700,4	113.491,0	140.098,2	2.810.289,6	2.804.823	100,2		
QCA III Sub Total 2	16.269.519,4	1.042.484,0	208.445,2	17.520.448,6	18.515.510,0	94,6		

Nota: Estes dados deverão também ser utilizados para calcular a coluna 2 do Quadro XI.6 – Transferências da União Europeia para Portugal - 2001

Página XI.20

No cabeçalho do quadro em vez de estar Programação 2001, Programação 2002 e Programação 2003 deverá estar sempre Programação 2000.

Para o IFOP, os valores para o Total Pedidos de Pagamento 2000/2001 dos PO Regionais deverão ser os seguintes (valores em euros):

PO	Total Pedidos Pagamento 2000/2001
Norte	0
Centro	0
Lisboa e Vale do Tejo	-
Alentejo	0
Algarve	0
RA Açores	0
RA Madeira	7.258

Nota: Os pedidos de pagamento enviados em 2001, com excepção do PO da Região Autónoma da Madeira, foram cancelados e passaram a ser considerados como enviados em 2002.

ANÍBAL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

Páginas XI.22 e XI.23

No quadro XI.15 – Os Programas Operacionais face aos fundos estruturais no período 1999/2001, para a Formação Profissional e Emprego, nas colunas da Despesa Pública Acumulada deverão ser considerados os seguintes valores (milhares de euros):

Total: 1 892 214 e não 2 986 893
Comunitária: 1 418 640 e não 2 240 175

Ainda neste mesmo quadro, o PRINEST não foi considerado nas colunas da Despesa Pública Acumulada pelo que deverão ser revistos os somatórios do mesmo.

Páginas XI.24

11.3.1.7 – Fundo de Coesão

Em conjunto, os dois executaram um total de 4 529 873 mil euros.

11.3.1.7.1 – Fundo de Coesão I

A unidade do Quadro XI.16 – Execução do Fundo de Coesão 1993/2001 é mil euros

No parágrafo " O sector dos Transportes ..... aeroportos e portos" onde está escrito ponto VG deve estar ponte Vasco da Gama.

Com os meus cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL

Amável Santos

DGTC 04 06'03 14313

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

Exmo. Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
Proc. Nº 01/02- DIV-DA III.1

Sua comunicação de

Nossa referência
EAT CG/
24.0; 29.09 c/c DS/C

26 MAR 03 02216

ASSUNTO: Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

Em resposta ao solicitado no vosso of. nº 2 464 de 7/03/2003, e após análise detalhada do relato da Acção instrumental sobre processo mencionado em título por parte da Direcção- Geral e consulta à Comissão de Gestão do QCA III, serve o presente para remeter os comentários tidos por convenientes.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente da Comissão de Gestão
do QCA III

Amável Santos

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº 84
Data 27/03/03
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador

Remeta-se ao DAIII.1
Data 27/3/03
O Auditor Coordenador

Recebi
- A equipa do PO Saúde, p/ levar em consideração na elaboração do relato
- Original p/ processo
- cópia p/ arquivo.
27/03/03

Anexo: Comentários ao Relato da Acção instrumental ao Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

DGTC 27 03 03 08326

Ministério das Finanças

Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao

Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

No que se refere ao Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGDR, o relato reporta-se a trabalho de campo realizado entre Setembro e Dezembro de 2002, tendo as sessões de trabalho realizadas com a DGDR decorrido em:

- 2 de Setembro, correspondendo a uma fase preliminar dos trabalhos para definição de objectivos, tendo sido fornecidos os documentos solicitados e criado o acesso do Tribunal de Contas ao SIFEC (base de dados de produção), com perfil de consulta;
- 10 de Setembro, entrevista à Direcção de Projecto SIFEC para discussão de detalhes da solução informática e estado de desenvolvimento da aplicação;
- 19 e 20 de Dezembro, entrevista à Direcção de Projecto SIFEC, para análise de algumas dúvidas e actualização de informação anteriormente disponibilizada, nomeadamente um ponto de situação dos trabalhos em desenvolvimento.

Relativamente a esta base de dados que visa a "recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III"[1], o documento do Tribunal de Contas apresenta, de forma correcta, o enquadramento geral do projecto e uma descrição da arquitectura (aplicacional e física) do sistema e da tecnologia de suporte.

Sendo este sistema utilizado por outras entidades para além da DGDR, o Tribunal de Contas definiu uma amostra no sentido de averiguar junto destes, a sua relação com o SIFEC.

O documento do Tribunal de Contas é objectivo e apresenta em "conclusões" as principais características e condicionantes do desenvolvimento do Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC). Entre as condicionantes referidas destacam-se:

1. a deficiente qualidade de comunicações em que assentam algumas das ligações ao SIFEC;

---

[1] De acordo com o previsto no Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril

AMÂNDIO SANTOS
DIRECTOR-GERAL

2. as frequentes actualizações de versão da aplicação, no sentido de colmatar falhas de concepção inicial, pelo facto dos requisitos do caderno de encargos e da fase de análise não se encontrarem adequadas à complexidade de gestão do QCA III;

3. o diferente nível de detalhe de informação, sendo por projecto apenas para o FEDER e para o Fundo de Coesão e agregado por Medida para os restantes Fundos Estruturais, incompatível com as necessidades de gestão dos PO plurifundos;

4. o atraso na recuperação de históricos nos Módulos FEDER e Fundo de Coesão, bem como na importação de dados dos SI dos restantes FE, condicionando a utilização da informação consolidada por parte da Comissão de Gestão;

5. a obrigatoriedade (da aplicação ORACLE) de pré-definição de outputs, nem sempre adequados à gestão, o que levou ao desenvolvimento de uma ferramenta adicional de tipo "apoio à decisão", que permite a realização de pesquisas e construção de apuramentos personalizados;

6. a inexistência de um módulo de controlo que permita a monitorização/ gestão de devedores e de irregularidades;

7. a ausência do sistema de informação de referenciação geográfica.

Relativamente à questão da recuperação de históricos (financeiros e físicos) no Módulo FEDER e indirectamente no Módulo QCA[2], a Comissão de Gestão reconhece a necessidade da celeridade do processo, de forma a não pôr em causa os trabalhos de avaliação intercalar em curso.

Neste sentido, e relativamente ao Módulo FEDER, a DGDR solicitou a todos os Gestores a apresentação, até 31 de Março de 2003, de um ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos pelo respectivo PO, com o objectivo de transferir ou actualizar os dados em SIFEC, bem como a indicação do prazo máximo para o cumprimento das metas estabelecidas.

---

[2] alíneas e) e f) do Ponto 1.1 - Conclusões -pág. 11 e 12 do Relato

AMÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

No que diz respeito à recuperação de dados dos restantes Fundos, considera-se oportuno informar que:

- no SIIFSE, a recuperação dos históricos inscrita nos modelos de recolha do IGFSE encontra-se na recta final, tendo o processo sido mais moroso do que o expectável por falta de dados em alguns PO. A situação encontra-se regularizada para os seguintes Programas: Saúde XXI, Centro, Algarve e PRODESA. O IGFSE retomou os testes ao Módulo Gateway, com ficheiros com dados reais de PO Regionais e Sectoriais;

- tendo em conta os atrasos no SIADRU, o IFADAP tem recorrido a um sistema de contingência para o registo de informação do FEOGA (do PO Sectorial e das Medidas dos PO Regionais), a partir do qual serão, oportunamente, transferidos os dados para integração no Módulo QCA;

- o sistema de informação do IFOP constitui um módulo do Sistema Integrado da DGPA, encontrando-se desenvolvido e que dispõe de toda a informação necessária à transferência de dados via Módulo Gateway. Contudo, presentemente, dos sete PO com componente IFOP, apenas o PO Mare apresenta dados, uma vez que por dificuldades de comunicações, o sistema ainda não foi disponibilizado para o exterior. De acordo com as indicações da DGPA, esta situação deverá estar resolvida no início de Abril.

No que respeita ao processo de automatismo[3] para a transferência de dados para o Módulo FEDER do SIFEC, considera-se de esclarecer que o processo que se encontra em desenvolvimento (presentemente já em testes) diz exclusivamente respeito ao PO Economia, ou seja, foi concebido para automatizar a transferência do SiPOE para o SIFEC, sendo o seu custo suportado pelo PO Economia. A sua adaptação para outros PO será, em tempo, analisada pela DGDR com os PO interessados, envolvendo também o PO Economia em eventuais negociações.

[3] 2º ponto da alínea f) do Ponto 1.1 - Conclusões -pág. 12 do Relato

De notar que a posição da DGDR relativamente à automatização do processo de importação/ integração dos dados, nomeadamente em reuniões com o PO Norte[4], foi no sentido de se aguardar o desenvolvimento a implementar para o SiPOE, para que não fossem adoptados modelos diferentes em cada um dos sistemas de informação. Foi, contudo, sugerido, caso fosse essa a opção a tomar pela CCR Norte, que esta fosse, desde logo, desenvolvida em articulação com o PO Economia.

Para colmatar as condicionantes mencionadas pelo Tribunal de Contas[5] cuja resolução depende da DGDR, serão efectuadas diligências no sentido de, tão breve quanto possível, se avançar com a preparação do caderno de encargos para lançar o concurso com vista à concepção e desenvolvimento do SIAC (Sistema de Informação de Apoio ao Controlo), que consistirá num módulo complementar a SIFEC, nas vertentes FEDER e Fundo de Coesão.

Quanto ao desenvolvimento de um sistema de referenciação geográfica, considera-se que a oportunidade do seu desenvolvimento deverá ser analisada em conjunto pela Comissão de Gestão e o Observatório do QCA III, nomeadamente quanto ao período de informação a reunir (QCA II e QCA III) e Fundos a envolver.

No que respeita à recomendação do Tribunal de Contas[6] de "celeridade na estabilização do SIFEC, minimizando os tempos de paragem para manutenção", a DGDR já procedeu ao levantamento dos próximos trabalhos pretendidos[7], considerando possível que, desde que haja enquadramento financeiro para os mesmos, esses desenvolvimentos sejam todos efectuados durante o ano 2003.

Relativamente às interrupções para manutenção, e exceptuado a paragem durante quinze dias em Dezembro de 2002 para se proceder uma transformação na infra-estrutura servidora ORACLE com a passagem para 9IAS Release 2, a DGDR tem procurado que as mesmas sejam realizadas durante os períodos de menor utilização,

---

[4] tal como consta nas actas das reuniões realizadas entre o PO Norte e a DGDR em 27.11.2001 e 17.04.2002
[5] alíneas i) e j) do Ponto 1.1 - Conclusões -pág. 12 do Relato
[6] 2º parágrafo da pág. 14 do Relato

ALVARO SANTOS
DIRECTOR-GERAL

nomeadamente fins-de-semana. Contudo, o agendamento deste tipo de trabalhos está dependente das disponibilidades da empresa de *outsourcing* responsável pela manutenção da infra-estrutura.

Outra preocupação manifestada pelo Tribunal de Contas e que consta da lista das recomendações[8] refere-se à urgente disponibilização do SEIS - Sistema de Exploração da Informação em SIFEC. Sobre esta matéria, será de realçar que, à data em que terminou o trabalho de campo do Tribunal de Contas, a DGDR não tinha ainda indicação da data para a resolução do *bug* existente no software Oracle, mais precisamente na ferramenta Discoverer versão *web*, e aguardava instruções do Suporte Oracle.

Assim, no início de Janeiro de 2003, e de forma a garantir que, pelo menos a nível interno, fosse possível recorrer ao sistema entretanto desenvolvido, a DGDR decidiu prosseguir com os trabalhos em ambiente "cliente-servidor", ficando a sua disponibilização para o exterior pendente da resolução do *bug* da ferramenta. Presentemente, e após a formação ministrada pela empresa de *outsourcing*, estão em curso os testes de aceitação, devendo a aplicação entrar em produção, ainda apenas em ambiente "cliente-servidor" até ao final do mês de Março.

Entretanto decorrem vários testes à exequibilidade da solução encontrada pela Oracle para resolução temporária do *bug da* versão *web*, uma vez que a resolução definitiva só deverá ocorrer com a próxima *release*, tendo a DGDR decidido que o SEIS apenas será disponibilizado aos utilizadores externos quando estiver garantido o seu perfeito desempenho nesse ambiente.

Para concluir, considera-se ainda de comentar os resultados da entrevista realizada pelo Tribunal de Contas ao PO Saúde, no âmbito da amostra seleccionada (ponto 3.4.1, pág. 31 do Relato).

---

[7] excluindo os Módulos SIAC e de Referenciação Geográfica, e desde que não existam, entretanto, novas funcionalidades a desenvolver na sequência de exigências nacionais ou comunitárias ainda não conhecidas

[8] 3º parágrafo da pág. 14 do Relato

MÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

O primeiro contacto do PO Saúde com o SIFEC foi em Junho de 2000, na acção de formação inicial ministrada pela equipa de desenvolvimento (com elementos da empresa de *outsourcing* e do Núcleo de Informática da DGDR). De notar que esta acção de formação tinha por objectivo a familiarização dos técnicos que iriam estar envolvidos nos testes de aceitação com a aplicação, tendo ocorrido falhas resultantes da própria falta de afinação da aplicação.

Logo nessa altura, o consultor informático do PO Saúde considerou a aplicação inadequada às necessidades do Programa, tendo referido que iria recomendar o desenvolvimento de uma base de dados que posteriormente exportasse para SIFEC. Em Janeiro de 2001, e por se verificarem problemas de comunicação, a Gestora do PO Saúde viria a solicitar à DGDR a instalação da base de dados num servidor local[9], na qual seria digitada a informação do PO, criando posteriormente um mecanismo aplicacional de transferência de dados para a DGDR. Este pedido foi recusado pela DGDR, por ferir os princípios básicos do SI do QCA III, tendo-se recomendado a análise da forma como eram estabelecidas as ligações.

Os padrões técnicos mínimos para que fossem asseguradas ligações de qualidade com o SIFEC foram divulgados através de ofício circular da Comissão de Gestão, em 16 de Fevereiro de 2001 (e não em Maio como foi referido pelo PO Saúde), com um pedido de indicação, por parte do Gestores, da opção de ligação escolhida.

As dificuldades de comunicação do PO Saúde mantiveram-se durante muito tempo, tendo-se realizado uma reunião na DGDR, a pedido do PO, em 20 de Agosto de 2002, com o objectivo de clarificar a situação. O PO referiu como dificuldades a lentidão na resposta às solicitações aplicacionais, a impossibilidade de acesso e a quebra de ligação, apontando como prováveis causas as arquitecturas de comunicações e aplicacional da DGDR, sugerindo para resolução destes problemas a instalação duma ligação directa por linha dedicada.

A DGDR considerou que, não existindo queixas por parte dos restantes PO que usam o SIFEC diariamente, o problema deveria estar na ligação à *internet* utilizada pelo PO

[9] mantendo uma filosofia semelhante à utilizada com o SidReg em QCA II

AMÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

que é disponibilizada pelo IGIF. De forma a detectar a origem do problema, a DGDR sugeriu:

- Solicitação, do PO ao IGIF, de uma análise de desempenho à ligação à *internet* utilizada pelo mesmo;
- Execução de testes ao SIFEC a partir do IGIF;
- Análise da *firewall* do IGIF, no que diz respeito a parâmetros de configuração da VPN e *logs*.

Em função dos resultados obtidos nestes pontos, a DGDR disponibilizou-se a participar na elaboração de um plano de acção. Quanto à instalação duma linha dedicada, o PO Saúde foi informado que constituía política da DGDR, por razões de segurança, não permitir ligações directas à sua infra-estrutura, tendo esta recusa sido feita a outros clientes externos, adoptando-se sempre a ligação via web (utilizando VPN ou Certificados Digitais), arquitectura definida para o SIFEC, sobre a qual houve um investimento significativo que tem de ser rentabilizado. Em alternativa à linha dedicada, sugeriu a DGDR que o PO instalasse uma estrutura própria de acesso à Internet, substituindo a do IGIF.

Após diversos testes, o técnico informático do PO Saúde concluiu, no início de Setembro, que as dificuldades poderiam não estar na qualidade da ligação mas na capacidade de processamento do equipamento informático dos utilizadores SIFEC, pelo que solicitou à DGDR indicação da configuração mínima recomendável para os PC. A resposta da DGDR só foi emitida no início de Dezembro, pelo que os seus resultados práticos não ficaram disponíveis antes da conclusão do trabalho de campo do Tribunal de Contas.

AMÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

Alentejo
Comissão de Coordenação da Região

MINISTÉRIO DAS CIDADES,
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Na sua resposta indique sempre a nossa referência

Sua Referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		93-EAT/C/03	26 MAR. 03- 02523

ASSUNTO: *por Alentejo*
Desenvolvimento e Gestão de Base de dados da DGT, DGO, DPP e Gestor relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

Na sequência do vosso ofício nº 2 471 de 07.03.03, referente ao assunto mencionado em epígrafe, informamos V. Exª. que, por parte da gestão deste programa operacional, não se apresentam quaisquer observações ao relato da acção referida.

Com os melhores cumprimentos

Recebi
- A equipa p/ os devidos efeitos.
- original p/ processo
- cópia p/ arquivo.
28/03/03

O Gestor do *por Alentejo*

O Vice-Presidente
Manuel Bento Rosado

DA III.1
RECEBIDO EM
28/3/03

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº 85
Data 28/03/03
Assinatura 03 ...
Visto/Auditor-Coordenador

MP/ML

Remeta-se ao DA III.1
Data 28/3/03
Auditor Coordenador

Estrada das Piscinas, 193 7000-758 Évora Telef: 351 266740300 Fax: 351 266706562 E-mail: ccralentejo.expediente@ccr-alt.pt www.ccr-alt.pt

DGTC 27 03'03 08237

07.ABR.03 09066

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
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Rua da Alfândega, 5 - 1º
		DTCE/DCT/NCC	1100-016 Lisboa

Assunto: Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários.

Conforme solicitado no vosso ofício nº 2462, de 03.03.07, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

DA III 1
RECEBIDO EM
5 / 4 / 03

Recebi
- Se quiser f/ levar em consideração na análise do contraditório.
- original f/ processo
- cópia f/ arquivo
9/04/03

Remeta-se ao DA III.1
Data 9 / 4 / 03
O Auditor-Coordenador

DGTC 08 04 03 09384

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo 94
Data 9 / 4 / 03
Assinatura
Visto/Auditor Coordenador

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE

MINISTÉRIO DAS CIDADES, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Entrada 95
Data 10 04 03
Assinatura

DA III.1
RECEBIDO EM
16/4/03

Remeta-se ao DAIII.1
Data 10/4/03

Exmo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Rua Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Recebi
- Aguarda-se que lhe venham em informação em processo de análise ao texto de contraditório
- original ofício e argumentário

7 APR '03 - 07E85

Sua referência
Proc. nº 01/02 - Div - DA.III.1 - 2470

Sua comunicação
7/03/2003

Nossa referência
DGAF/TS/

Assunto | Subject **Desenvolvimento e Gestão de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários**

14/04/03

Relativamente à solicitação apresentada de comentários ao Relato do Tribunal de Contas sobre o assunto em epígrafe, enviado pelo ofício do n.º 2470 de 07/03/2003, informo V.Ex.ª que no que respeita ao Sistema de Informação do PO Norte (SIGNO) e, também, na sua articulação com o SIFEC, é possível fazer as seguintes observações:

Página 26 - A actualização da informação incremental não foi suspensa. Após a primeira importação, apenas com registos de inserção, tentou-se iniciar os testes de importação incremental. Estes testes não resultaram devido às alterações efectuadas no SIFEC. Acerca deste processo é possível informar que, por parte do PO Norte, de imediato foram analisadas as alterações que tinham sido introduzidas por forma a realizar as necessárias adaptações em SIGNO. Actualmente decorre novo processo de testes às exportações incrementais de dados do SIGNO para SIFEC.

Página 26 - A afirmação de que deverá ser um processo automático pode ter uma interpretação incorrecta. O que se pretende é que venha a ser um processo periódico e repetitivo. O seu grau de automatização nunca pode ser elevado frente ao interface existente no SIFEC. Este obriga a operação manual, pelo conjunto de tarefas que têm de ser realizadas e a inexistência de um protocolo automático de transferência. Não existe, nomeadamente o retorno de códigos de sucesso/insucesso de transferência, apenas é disponibilizado por consulta de ecrãs. É nosso anseio que o SIFEC venha a ter um processo de importação automática, e para isso temos alertado a DGDR.

Página 33 – Os projectos IFOP estão, e sempre estiveram, desde a sua aprovação em Unidade de Gestão, inseridos em SIGNO. Apenas os projectos FEOGA da Medida 3.11 – Agricultura e Desenvolvimento Rural não se encontram, ainda, inseridos no sistema. A principal

razão para tal facto tem a ver com a estrutura de financiamento da maior parte dos projectos aprovados na Medida. Dado integrarem investimento privado, houve que aguardar o desenvolvimento do sistema contemplando este tipo de fonte de financiamento. Actualmente está em decisão a possibilidade de importação automática da informação dos projectos FEOGA, existente em ficheiros de recurso excel, para o SIGNO.

Relativamente aos projectos desta Medida, bem como aos da Medida 3.13 – Pescas – Equipamentos e Transformação, está pensada uma ligação aos sistemas SIADRU e SI2P, quando estes sistemas entrarem em funcionamento, por forma aos dados considerados necessários à gestão do PO NORTE serem automaticamente recebidos em SIGNO. Assim a migração de dados terá origem nos sistemas de informação da autoridade de pagamento dos fundos FEOGA e IFOP e não no SIGNO.

Apresento a V.Ex.ª os melhores cumprimentos

A Presidente da Comissão, em regime de substituição

(Dra. Cristina de Azevedo)

DGTC 09'04'03 09490

Teresa Estrela

De: PROALGARVE [proalg@ccr-alg.pt]
Enviado: terça-feira, 15 de Abril de 2003 12:52
Para: Teresa Estrela
Assunto: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais



PO Regional do Algarve-alterac...

Dra Teresa Estrela

Por solicitação da Drª Filomena Coelho, junto envio alterações ao relatório acima referido, relativamente ao texto do PO Regional do Algarve.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretariado PROALGARVE
Nélia Ramos

PO Regional do Algarve

Pág. 34

O gestor do PO Regional do Algarve, durante o ano de 2000, enquanto aguardava pelo desenvolvimento do SIFEC, optou por registar a informação de suporte à ficha de acompanhamento em folhas de cálculo Excel, a qual é, mensalmente, enviada à DGDR, desde o início das aprovações no Programa (Set. 2000).

Eliminado: 1

Eliminado: .

No entanto, a partir do início de 2001, confrontado, por um lado, com o facto de existir um número substancial de projectos aprovados e homologados e, por outro, com a necessidade de efectuar o primeiro pedido de pagamento à Comissão Europeia (Março 2001), o gestor decidiu prosseguir com a aplicação SIDReg adaptada ao QCA III, considerando esta uma solução de contingência para suprir as necessidades de tratamento da informação do PO.

Eliminado: em Março

Pág. 35

Para o acompanhamento da execução física dos projectos, recorria-se também a essas folhas de cálculo para registar a informação relativa aos indicadores físicos, atendendo a que nesta fase no SIDReg estes só eram introduzidos no final da obra.

22.MAI03 12524

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
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Rua da Alfândega, 5 - 1º
		DTCE/DCT/NCC	1100-016 Lisboa

Assunto: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos Fluxos Financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos – Programa Operacional do Ambiente – QCA III

Na sequência do vosso ofício nº 4840, de 03.05.14, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Maria dos Anjos Nunes Capote

Inf. GAI (2003, de 22.05

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

DGTC 23 05 03 13103

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
14ª. DELEGAÇÃO - (PIDDAC)

Exmº. Senhor
Director-Geral da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045-Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc.46/02-Audit. DA III.1	Ofício 4 839 de 03.05.14	Ofício nº. 1596 Proc 1808 / Liv 17 / Div A17	26/05/2003

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos" – Programa Operacional do Ambiente – QCA III.

No cumprimento do solicitado por V. Exª. no ofício nº. 4 839, de 14 de Maio, que acompanhou o Relatório da Auditoria referênciada em epigrafe, cabe-me referir o seguinte:

Ponto 15 - conclusões

A partir de 2003, a conversão em receita orçamental, dos fundos comunitários depositados na Direcção_Geral do Tesouro (DGT), passa a ter lugar no final de cada trimestre, salvo no ultimo trimestre, que terá lugar com o fecho da conta.

Ponto 1.2 – Recomendações

A questão colocada neste ponto, prende-se com o facto dos registos contabilisticos no âmbito do POA, não coincidirem com os da Conta Geral do Estado (CGE). Tal situação foi verificada pelo Tribunal, essencialmente, nos serviços integrados.

Como é sabido, os gestores das intervenções operacionais, respeitantes a objectivos executados por serviços integrados, só emitem ordens de pagamento a favor dos serviços, mediante a apresentação de facturas e recibos. Como todos sabemos, os serviços em causa só dispõem de meios

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 64 81 / 9
Fax: 21 884 64 80
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

de tesouraria, após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's, para os que se encontram na RAFE. Para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços veem-se obrigados a avançar com o financiamento nacional, para que possam beneficiar do financiamento comunitário. Acontece ainda com alguma frequência, que os reembolsos dos gestores relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte.

Todos temos consciência da baixa execução orçamental dos fundos comunitáris, a que não é alheio o regime jurídico dos serviços executores, e os constrangimentos impostos pelo QCA III. No sentido de os minimizar, foi introduzida uma norma no Decreto-Lei de Execução Orçamental para o corrente ano – art.13°, que vem reconhecer a dificuldade de os serviços em questão executarem os projectos co-financiados e poderá resolver a questão levantada pelo Tribunal.

Acresce ainda referir, que os documentos de despesa dos serviços integrados não vêm à Delegação, pelo que só em sede de auditoria a questão levantada poderia ser detectada. Salvo melhor opinião, trata-se de uma questão da responsabilidade do dirigente do serviço, a quem o D.L. 155/92. de 28 de Julho, veio confere mais autonomia na gestão, associada a uma maior responsabilidade.

Com os melhores comprimentos.

A Directora,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

DGTC 28 05 '03 13463

Rua da Alfândega, 5 - 2°
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 64 81 / 9
Fax: 21 884 64 80
Internet: http:\\www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

URGENTE

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-030 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		DSIC/ 29.MAI 03 03600

Assunto: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos" – Programa Operacional do Ambiente – QCA III

Na sequência do vosso ofício ref. 4841, de 14 de Maio p.p., junto se remete a V. Exa. as observações ao relatório da Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos" – Programa Operacional do Ambiente – QCA III

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Amável Santos

Anexo: o citado

DGTC 30/05/03 13775

Ministério do Planeamento

Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos"

QCA III - Programa Operacional Ambiente

Relato de Auditoria de Maio 2003

A análise do relatório referido em epígrafe foi efectuada em conjunto pela Direcção de Serviços de Equipamentos Sociais e Infra-estruturas, Unidade de Pagamentos, Direcção de Projecto do SIFEC e Direcção de Serviços de Informação e Controlo, tendo suscitado as seguintes observações:

Pág. 23 – ponto 3.1. – 1º parágrafo – A Região de Lisboa e Vale do Tejo beneficia, a título transitório, do apoio ao abrigo do objectivo n.º 1, conforme disposto no n.º 1 do art. 6º do Reg. (CE) 1260/1999, para o período entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2005, exceptuando a Lezíria de Tejo e o Médio Tejo, cujos apoios poderão ir até 31 de Dezembro de 2006.

Pág. 25 – Gráfico 3 – Os valores indicados no gráfico reportam-se à contrapartida FEDER relativa ao investimento programado para cada uma das três Medidas do Eixo 1 do POA.

Pág. 26 – 2º parágrafo – São também beneficiários do Eixo 2 (para a Medida 2.2.) as empresas privadas elegíveis a sistemas de incentivos apoiados pelo Programa.

Gráfico 4 – Os valores indicados no gráfico reportam-se à contrapartida FEDER relativa ao investimento programado para cada uma das Medidas do Eixo 2 do POA.

Ponto 3.2.3. – O beneficiário da Medida de assistência Técnica é o Gabinete da Gestora do POA.

Pág. 27 – 2º parágrafo – O montante explicitado de 50 456 mil euros é referente à comparticipação FEDER correspondente à despesa executada no Eixo 1.

Pág. 29 – Final do 1º parágrafo – Compete à UG dar parecer sobre as propostas de decisão da Gestora relativas a candidaturas de projectos ao financiamento pelo POA e sobre os projectos de relatório de execução elaborados pela Gestora, acompanhar e dar parecer sobre o sistema

AMÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

de controlo e avaliação e dar parecer, sempre que solicitado, sobre os actos necessários à regular e plena execução do Programa.

Último parágrafo – A avaliação final (ex-post) é da responsabilidade da CE, sendo competência da Comissão de Acompanhamento a análise dos resultados da avaliação intercalar e da sua actualização até Dezembro de 2005.

Pág. 35 – 4º parágrafo – De acordo com o n.º 2 do artº 32º do Reg. (CE) 1260/1999, o pagamento por conta pode, em princípio, ser fraccionado no máximo por dois exercícios orçamentais, em função das disponibilidades orçamentais.

Pág. 37 – Quadro 8 – Pagamentos intermédios - Não deviam ser incluídos os Reembolsos efectuados pela CE no ano de 2003, visto que anteriormente se refere que "a situação encontrada em 31/12/2002, face aos pedidos de pagamento e aos recebimentos da CE, foi a registada nos quadros seguintes".

No mesmo quadro existe uma imprecisão de datas. Assim,

- 3º Pedido/2001 foi formalizado em 19 de Outubro e não a 20 de Outubro;
- O Reembolso do 2º Pedido/2002 foi efectuado em 6 de Novembro e não em 6 de Dezembro.

Pág. 38 – 1º parágrafo – O 4º PP Intermédio de 2002 é efectivamente de 19 251,248 mil euros. A diferença identificada no texto refere-se a um pequeno acerto efectuado pela Autoridade de Gestão (AG) à comparticipação FEDER de um projecto da Medida 1.3 (1.3/00023 – "Reestruturação das Redes RH – Norte Douro" do INAG), cujo valor estava incorrectamente indicado na lista de projectos que suportaram o PP. Essa correcção foi formalizada pela AG através do seu ofício POA 1525 S/30.12.2002.

Pág. 45 – Suportes informáticos do POA

A estrutura de gestão do PO Ambiente deu início à utilização do SIFEC – Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão, como ferramenta de gestão e acompanhamento do Programa em Julho de 2001, após a entrada em produção da versão 2.0 da aplicação.

Esta utilização viria a sofrer um primeiro interregno (entre Setembro de 2001 e Maio de 2002), aparentemente devido à falta de formação de potenciais utilizadores, tendo decorrido uma acção de formação (na versão 3.0) em Fevereiro de 2002.

ANÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL

Em Novembro de 2002, e na sequência da alteração de acesso originada pela actualização na plataforma ORACLE do SIFEC, o PO Ambiente, que depende para efeitos de comunicações da rede informática da Secretaria Geral do MCOTA, viu-se temporariamente impedido de restabelecer as comunicações com o SIFEC.

Logo que esta questão foi dada a conhecer à DGDR, foi acompanhada pelo Núcleo de Informática, tendo sido necessário proceder a alguns ajustamentos de forma a não colocar em risco os sistemas de segurança das redes de qualquer um dos dois organismos. Assim, foi retomado um túnel VPN para acesso do PO Ambiente ao SIFEC e as condições de ligação regular foram redefinidas em finais de Janeiro de 2003. Contudo, por razões internas ao PO (e eventualmente à Secretaria Geral do MCOTA) estas ligações têm sido pouco frequentes.

Assim, e não obstante as condições das comunicações já se encontrarem regularizadas, a recuperação de históricos deste Programa continua reduzida:

Dados reportados a 26/05/2003

Programa Operacional	Aprovações registadas em SIFEC face às aprovações declaradas em 31.12.2002 (1)	Despesa (CT) registada (2) em SIFEC face à última certificação à CE	Data da última certificação	Projectos com programação física face ao total de projectos registados (3)	Projectos com execução física face ao projectos com execução financeira
PO Ambiente	98.2%	3.8%	30-12-2002	28.8%	0.0%

(1) Fonte: Relatório do QCA III de 2002 (dados provisórios indicados pelos Gestores em Janeiro de 2003)

(2) Despesa apurada para a mesma data da certificação

(3) Todos os projectos, excepto cancelados

Pág. 58 e 59 – divergência de valores

A despesa relativa à Assistência Técnica certificada no último PP formalizado à CE (em 30.12.2002) ascende, no ano 2001, aos seguintes valores: despesa pública = 279 002,91€; FEDER = 209 252,18€; OE = 69 750,73€. São também estes os valores que constam do 1º PP/2003 que se encontra em análise na Direcção-Geral. Constata-se assim que os valores mencionados no texto do relato de auditoria como respeitando ao relatório final do projecto não são consonantes com os da certificação.

Por outro lado, e depois de analisada através do SEIS (Sistema de Exploração da Informação em SIFEC) a informação registada em SIFEC (ver quadro em anexo), constata-se que:

ALVES SANTOS
DIRECTOR-GERAL

- Foram registadas e validadas com data de 2001, 4 listas de despesa, que totalizavam 154 524,40€ (montante justificado – custo total elegível);

- Foi registada 1 lista de despesa com data de 31-12-2001 e validade em 22-03-2002, no valor 100 348,06, que se encontra estornada (já em 2003);

- Foi registada, em 2003, 1 lista de despesa com data de 31-12-2001 e ainda não foi validada, no valor de 100 438, 06€.

Assim, e uma vez que a EAT do PO Ambiente ainda não procedeu à recuperação dos dados históricos, não nos é possível verificar a veracidade da despesa declarada em certificações à Comissão Europeia, uma vez que, depois de validada a lista em falta, a execução registada em SIFEC para este projecto apenas totaliza 254 872, 46€.

PO AMBIENTE

Dados reportados a 26/05/2003

Cód. Projecto	Num Pedido	Dt Entrada	Montante Justificado	Montante Pedido	Estado Pedido	Dt Verificacao
32-03-01-FDR-00001	20021	04-Jul-2001	22.895,47	17.171,60	PG	04-Jul-2001
	20022	25-Set-2001	75.658,24	56.743,68	PG	25-Set-2001
	20023	29-Out-2001	30.485,00	22.863,75	PG	29-Out-2001
	20024	21-Nov-2001	25.485,69	19.114,27	PG	21-Nov-2001
	20025	31-Dez-2001	100.348,06	75.261,05	ES	22-Mar-2002
	20031	31-Dez-2001	-100.348,06	-75.261,05	ES	22-Mar-2002
	20032	31-Dez-2001	100.348,06	75.261,05	NP	NULL
TOTAL			254.872,46			

PROGRAMA AMBIENTE

POA-574 S/04-06-2003

Exmo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
71069-045 Lisboa

Assunto: **Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos" – Programa Operacional do Ambiente – QCA III**

No exercício do contraditório que me é facultado e tendo em conta a urgência da resposta apresento as seguintes alegações:

- A conclusão de que não se verifica a adequada segregação de funções não é correcta.

  A segregação de funções está garantida dado que o controlo do 1º nível a realizar à medida 3.1 será feita por recurso a entidades externas à Estrutura de Apoio Técnico do Programa (pág:11, ponto 4);

- O sistema de folhas de cálculo adoptado pode ser rudimentar para um auditor licenciado em Informática de Gestão, mas tem-se demonstrado adequado, permitindo até à data responder a todas as solicitações relativas à gestão do Programa (pág:13, ponto 11)

- Os juros recebidos no âmbito das aplicações financeiras efectuadas foram, desde o momento em que foram creditados, integralmente afectos ao Programa. Este facto pode ser confirmado pela consulta dos extractos bancários, que aliás foram consultados pelos auditores (pág:15, 5º parágrafo)

- A equipa de controlo de 1º nível faz o confronto contabilístico junto dos beneficiários, contudo no relatório preliminar apenas se limita à despesa efectuada, considerada elegível,

Gabinete do Gestor do Programa Operacional do Ambiente • Rua de O Século, 51 • 1200-433 Lisboa
Tel.: 21 323 16 10 / 40 • Fax: 21 323 16 19 • E-mail: poa.@poa.mcota.gov.pt
MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

independentemente da sua contabilização interna, uma vez que, à partida, sendo exigido o envio de recibos juntamente com os pedidos de pagamento ao POA, e não possuindo os beneficiários, para os projectos aprovados, 100% de Orçamento do Estado, sabe-se que contabilisticamente as despesas terão de ser contabilizadas e pagas através de Receitas Gerais do Estado (RGE) e consequentemente registadas nas rubricas correspondentes de despesa, face ao adiantamento por parte do beneficiário, não nos parece que seja matéria da competência do controlo de 1° nível, fazer reparo sobre esta situação nos relatórios de controlo (pág:11, ponto 5)

- A divergência entre a contabilização das despesas no Programa Operacional do Ambiente e nos promotores da Administração Central resulta da desadequação das regras orçamentais nacionais com os regulamentos comunitários (pág: 14, ponto 17);

- A verificação sistemática da contabilização registada no promotor exigiria um aumento significativo de meios humanos e financeiros da Estrutura de Apoio Técnico (pág:15, parágrafos 6 e 7).

Com os melhores cumprimentos.

A Gestora do Programa Operacional do Ambiente,

(Luísa Maria Leitão do Vale)

DGTC 04 06'03 14320

Gabinete do Gestor do Programa Operacional do Ambiente • Rua de O Século, 51 • 1200-433 Lisboa
Tel.: 21 323 16 10 / 40 • Fax: 21 323 16 19 • E-mail: poa.@poa.mcota.gov.pt
MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

Ministério da Saúde
IGIF
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

Sua referência:

Nossa referência

03857 2003 02

DSA

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage
1064-808 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
119
6 5 03

ASSUNTO: **Auditoria à Gestão Financeira do Programa Operacional de Saúde – QCA III**

Dando cumprimento ao solicitado, através do ofício nº 3651 de 10/04/03, Proc. Nº 31/02 Auditoria Da III.1, para audiência prévia deste Instituto sobre o relato da auditoria levada a efeito sobre a *Gestão Financeira do Programa Operacional de Saúde - QCA III*, cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos:

1. O IGIF presta apoio logístico à Saúde XXI tendo suporte para tal o D.L 282/97 de 18 de Outubro. Inclui-se no âmbito deste apoio proceder às autorizações de pagamento e concretizá-las, relevando contabilísticamente toda a assistência técnica. Para tal, tem a colaboração ainda que em tempo não completo, dum técnico daquela estrutura. Nesta medida, apenas procede a pagamentos na sequência de instruções vindas da Sra. Gestora da Saúde XXI. A situação referida a folhas 15 no ponto 11.3.1- **Despesa com vencimentos** e a folhas 39 em que se conclui, que se verificou uma situação de pagamento sem suporte legal que consubstancia uma eventual infracção financeira referenciada a folhas 61 e 62 imputável aos dirigentes do IGIF, importa esclarecer, corroborando aliás a conclusão dos Srs. Auditores que " *É assim configurável que os dirigentes em causa tenham actuado sem culpa, devido a não terem sido devidamente informados pelos responsáveis da Saúde XXI* ", que só foi dado conhecimento oficial ao IGIF da situação em 11/04/03 através do ofício nº 2917 - Anexo I.

Av. da República, 61 - Apartado 14052 - 1064-808 LISBOA CODEX - Tel.: 21 792 55 00 - Fax: 21 792 55 33

Mais se esclarece que já se procedeu ao pedido de reembolso à funcionária em causa.

2. Relativamente ao referenciado a folhas 15 no ponto 1.1.2.3.3 - **Procedimento de pagamento através do IGIF como organismo intermédio** e a folhas 38 em que se concluiu pela não existência nos processos de contratos de incentivos de documentos comprovativos da efectiva transferência para os beneficiários, esclarece-se que esta situação foi alterada a partir do início do corrente ano, e só não foi iniciada mais cedo porque a Saúde XXI nunca solicitou ao IGIF tais comprovativos, mas tinha conhecimento óbviamente dessas transferências, através do técnico que colabora na contabilidade.
   Aliás nunca houve qualquer reclamação sobre esta matéria.
3. Quanto à sugestão de um teste a uma ligação alternativa, fora da RIS, para se apurar quais os obstáculos imputáveis ao próprio SIFEC e ao SIIFSE e quais os que se devem à utilização da RIS, referenciada a folhas 20 ponto 1.2.10. importa esclarecer que tal teste já foi efectuado em 05/09/03 tendo-se concluído na altura que não poderia ser imputado à RIS qualquer tipo de anomalia - Anexo II.
   Nestes termos, considera-se terem sido prestados os esclarecimentos necessários ao cabal aclaramento dos pontos eventualmente imputáveis ao IGIF.

Com os melhores cumprimentos

O Conselho de Administração

José Taborda Farinha
Presidente

MOTC 02/05/03 11101

Saúde XXI
Programa Operacional Saúde
Mais e melhor saúde

Ministério da Saúde

Exmo. Senhor.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

05.05.2003 03187

Data/N.º Of.:

V/Ref.ª: *ofício n.º 3650 de 10.04.03*

ASSUNTO: Auditoria à Gestão Financeira do Programa Operacional Saúde – QCA III

Reportando-me ao ofício acima mencionado relativo à auditoria financeira realizada neste Programa, junto tenho a honra de enviar as devidas alegações.

As alegações são constituídas por 31 páginas devidamente rubricadas, a que se juntam anexos sequencialmente numerados de 1 a 23.

Com os melhores cumprimentos

A Gestora do Saúde XXI

(Carmen Pignatelli)

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
6 5 03

VM/JVC

Comissão Europeia
Fundos Estruturais

Gabinete de Gestão do Saúde XXI DGTC 05 05'03 11207
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt
k:\secretariado\julia\2003\dr. vargas moniz\oficios\tribunal de contas\tc5maio.doc

Proc. Nº 31/02 – Audit
DA III.1

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Atento o disposto nos artigos 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e o artigo 24º nº 4 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável nos termos do artigo 94º nº 1 da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, a Gestora do Programa Operacional Saúde (Saúde XXI) vem produzir alegações nos termos que seguem:

I. PLANOS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

O Programa Operacional (Saúde XXI) foi negociado entre o Governo Português e a Comissão Europeia como instrumento para a transformação e modernização do sistema de saúde, com especial atenção para o seu núcleo estruturante e largamente predominante: o Serviço Nacional de Saúde. A sua implementação requer um trabalho complexo e prolongado de definições estratégicas e técnicas, da competência de diversos organismos do Ministério da Saúde que já vinha sendo e continua a ser feito desde a fase de preparação e negociação do Programa em 1998/1999.

Foi já produzida **mais de meia centena de Planos e de documentos de orientação estratégica**, cuja lista é apresentada no doc. anexo1, tendo a sua elaboração sido frequentemente suscitada por este Gabinete de Gestão e impulsionada pelas oportunidades de investimento criadas pelo Saúde XXI; admite-se, contudo, que em certas áreas, como as redes informáticas e sistemas de informação possa existir alguma fluidez, que torna mais complexa a apreciação das candidaturas com eventuais reflexos menos positivos na qualidade dos investimentos.

Gabinete de Gestão do Saúde XXI
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt

Aliás, a preocupação de medir o valor acrescentado dos financiamentos no âmbito das tecnologias de informação e comunicação, levou a Gestora do Saúde XXI a solicitar um estudo a uma entidade externa, como adiante (Parte IV) se desenvolverá.

No entanto, e apesar da importância de que algumas áreas temáticas podem revestir (como é o caso, aliás, da que se cita como exemplo), importa referir que a elasticidade intrínseca do Saúde XXI, a orientação imprimida pela tutela e o profundo conhecimento da realidade da saúde por parte dos responsáveis dos Eixos Prioritários tem permitido minorar uma dificuldade que é de todos os serviços.

Trata-se de processos muito laboriosos, que requerem muito estudo e ponderação e que, com frequência são temporariamente afectados pelas mudanças de equipa ministerial da Saúde (no caso, o Ministério da Saúde conheceu, desde 1998-1999, quatro equipas ministeriais diferentes).

Não obstante, e mesmo considerando a sistemática solicitação à tutela de orientação estratégica, **não se verificou qualquer paragem no processo de execução do Programa**.

A execução do Saúde XXI vem sendo apoiada nos Regulamentos das diversas medidas, publicados no Diário da República, e no Complemento de Programação; esses instrumentos têm-se revelado adequados e suficientes para a análise de enquadramento das candidaturas nos seus aspectos de condições de elegibilidade formal e de requisitos técnicos.

Como se refere no Relatório Intermédio da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Saúde, elaborado pela CESO – I&D Consultoria e Estudos, a páginas 42 (doc. anexo 2):

"O POS mantém elevado grau de coerência interna. Apesar da verificação de algumas incoerências ao nível da hierarquização dos objectivos, a coerência interna do POS não resulta comprometida.

(...)

O POS é um Programa equilibrado e bem estruturado no que se refere à coerência dos Eixos e as Medidas que o integram, sendo igualmente consistente e coerente quando se

analisa a coerência entre as diversas medidas que integram os Eixos Prioritários. Todas elas são complementares e/ou sinérgicas, não existindo relações de duplicação ou conflito entre as Medidas".

Quanto aos aspectos de conteúdo, é de sublinhar que o Saúde XXI foi delineado para possibilitar **grande abertura, criatividade e inovação na elaboração de projectos por parte das entidades proponentes**. Previu-se, desde logo uma enorme e desejável variedade de projectos susceptíveis de ser apoiados o que, felizmente, tem vindo a confirmar-se.

Para além dos instrumentos referidos, a análise de enquadramento estratégico assenta nos Planos listados no documento anexo 1, nas orientações estratégicas definidas pela tutela e é sempre realizada pelos respectivos Coordenadores; este facto requer dos Coordenadores dos três Eixos Prioritários um conhecimento profundo do percurso do sistema de saúde português e capacidade técnico-científica para integrar as sucessivas orientações políticas e estratégicas da tutela política nos enquadramentos internos para análise de candidaturas, o que é visível nos respectivos currículos profissionais e, por todos, incontestado.

Acresce que, para garantir harmonização de interpretação estratégica e homogeneidade na acção em todo o Gabinete de Gestão, realizam-se reuniões semanais entre o Gestor, os três coordenadores de componente e os dois chefes de projecto, para além das reuniões regulares dos coordenadores com os técnicos que deles dependem.

II. ORGANIZAÇÃO INTERNA

O que antecede, reflecte-se no plano estritamente interno, no que respeita à **clareza da divisão de tarefas entre as várias unidades do Gabinete de Gestão**; trata-se de matéria que consta de diversos documentos em vigor na organização, incluindo o Manual de Procedimentos (em fase de ultimação) e o *site* do Programa.

O Gabinete de Gestão constitui, na prática, uma verdadeira estrutura de missão, muito enxuta, com apenas 4 subunidades orgânicas - a Unidade de Análise de Candidaturas e Gestão de Projectos, a Unidade de Acompanhamento e Avaliação, o Departamento de Apoio Operacional e o Departamento de Controlo (documento anexo 3) - e 34 trabalhadores, sendo que a maioria tem formação de nível superior. Com uma estrutura tão reduzida, o elevado número de candidaturas que são tratadas neste

Programa e o não menos elevado número de projectos em curso ou já concluídos é explicável pela existência de regras claras quanto a competências e procedimentos, que têm vindo a integrar um acervo documental avulso, cuja agregação num Manual de Procedimentos está na fase final de consolidação/validação.

As competências das diversas subunidades orgânicas são claras, como clara é a actividade procedimental; não é o facto de as normas e instruções internas de funcionamento não corporizarem um Manual de Procedimentos no sentido tradicional do termo que obsta à existência de um elenco dinâmico de competências das subunidades orgânicas (porque sempre aberto a correcções e clarificações) e a um circuito procedimental normalizado e não menos dinâmico. Por outras palavras, os trabalhadores do Saúde XXI sabem o que lhes compete fazer e o processo de o concretizar.

Diga-se, a propósito, que, tal como acontece noutros programas, **é exigido aos técnicos um grande e diversificado volume de tarefas**, as quais devem ser priorizadas com carácter quase diário. Constituem prioridades a introdução de dados nos sistemas de informação, o pagamento às entidades beneficiárias, o acompanhamento da execução dos projectos e a preparação de processos de candidatura para a apreciação da Unidade de Gestão; acrescem as solicitações do exterior, designadamente da tutela, dos organismos responsáveis pela gestão dos fundos a nível nacional e das entidades beneficiárias. Estas actividades, pelo seu volume e carga de trabalho podem explicar menor monitorização pontual de outros aspectos (como o arquivo de um ou outro documento, por exemplo).

Aliás, no Relatório Intermédio de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Saúde, já antes citado, pode ler-se a dado passo "Os procedimentos internos e os circuitos de tramitação dos projectos encontram-se bem definidos e documentados (...) sendo do conhecimento geral da estrutura..." (doc. anexo 4).

Vem a propósito referir a questão da **existência/adopção do Manual de Procedimentos e da sua articulação com os dois contratos de prestação de serviços celebrados com a Fundeuropa.** Em ambos os contratos, a concepção/elaboração do Manual de Procedimentos constituía uma parte do objecto contratual; no primeiro acentuava-se também o estabelecimento do modelo de controlo de 1º nível e, em especial, o lançamento do sistema de incentivos; no segundo contrato, o objecto foi complementado com o apoio à gestão, a melhoria das realizações, tendo em conta a

necessidade de conseguir reservas de programação e eficiência e o apoio à elaboração do relatório anual de execução do Programa.

Para a execução destes contratos foi prevista uma prestação de serviço anual durante uma média de 4 dias por mês. A definição interna das prioridades, o muito elevado número de candidaturas em apreciação deste o início do Programa e a absoluta ausência de experiência no desenvolvimento do regime de incentivos estão na origem de um cumprimento contratual que, por um lado, levou a uma relativa secundarização da elaboração do Manual de Procedimentos e, por outro, a um significativo acréscimo do período mensal de prestação de serviços por parte da Fundeuropa.

Apesar das considerações anteriores, não deixamos de afirmar a existência de um projecto de Manual de Procedimentos, elaborado em conformidade com o clausulado nos contratos, e que é hoje objecto de análise crítica dos responsáveis e técnicos do Gabinete de Gestão para validação/consolidação (doc. anexo 5).

Parece-nos, por isso, e em conclusão, que está em vias de ser dada plena satisfação à recomendação 1.2.1, no sentido da rápida adopção de um Manual de Procedimentos em sentido formal.

Finalmente, **em matéria de pagamentos, afigura-se estar salvaguardada a possibilidade de repetição de documentos de despesa**. Na verdade, foi concebido um mapa descritivo dos documentos de despesa com número e data, que não só assegura não haver repetição dos mesmos, como permite a sua ligação às componentes aprovadas (doc. anexo 6). Este mapa, está "ligado" por fórmulas a um outro em que se encontra o montante global de cada uma das componentes, o que permite que os valores correspondentes não sejam excedidos.

Sempre que persistem dúvidas (o que, obviamente, não pode deixar de se admitir, ao menos em tese) são solicitados às entidades os elementos necessários, o que inclui, eventualmente, os contratos a que se referem os mesmos documentos.

Por outro lado, importa referir que, **em circunstância alguma se verifica a ausência de qualquer membro do Saúde XXI que intervém no processo de pagamentos** sem que esteja assegurada a sua substituição, ou por aplicação das regras legais em vigor sobre a substituição de funcionários (v.g. ausência da Gestora), ou por designação expressa, (como se infere do doc. anexo 7). Conforme se constata dessas comunicações com a Direcção Geral do Tesouro, na sequência de contactos prévios, foi indicado àquele

organismo quais os funcionários do Saúde XXI que teriam acesso ao Sistema "HomeBanking", com os respectivos perfis, designadamente, o Administrador e os restantes utilizadores.

A propósito, transcreve-se o prescrito no "Manual do Utilizador do *HomeBanking*", a páginas 6 (versão de Janeiro de 2003), *on line*:

"O controlo de acessos é efectuado por via aplicacional, através da afectação de cada utilizador do Organismo a um perfil de acesso que lhe permite aceder ao conjunto de opções disponíveis para esse perfil. O acesso básico à aplicação é efectuado através de *password*, podendo existir adicionalmente *passwords* distintas para realização de determinado tipo de operações (ex.: emissões, depósitos, pedidos de cancelamento, etc.).

Cada organismo deve solicitar à DGT, entidade gestora do Sistema HomeBanking, o registo de utilizadores, de acordo com os perfis pretendidos.

Os utilizadores têm um acesso restrito às contas do Organismo. Esse acesso é feito ao nível da visualização e movimentação das contas."

Pode, assim, dizer-se que, também nesta matéria, as responsabilidades são claras e respeitam escrupulosamente o princípio da segregação de funções.

III. INSTRUÇÃO PROCEDIMENTAL

Em matéria de instrução processual, parece-nos dever começar por mencionar a questão do **enquadramento interno para uniformização da análise de candidaturas**. Quer do ponto de vista formal, quer substancial, o Complemento de Programação e o Regulamento das diversas Medidas têm vindo a mostrar-se adequados para o efeito; por outro lado, e como já antes se referiu, o modelo de funcionamento do Saúde XXI, com forte envolvimento dos Coordenadores dos Eixos e a interacção dos responsáveis, tem permitido responder adequadamente a este objectivo; acresce que, sempre que necessário, são explicitados por escrito, critérios de caracterização do projectos, sobretudo quando existe um tipo específico fixo de projectos susceptíveis de apoio (documentos. 8 e 9).

No que respeita à questão dos **prazos de resposta aos pedidos de parecer**, de 15 e 20 dias, consoante os casos, verifica-se que, efectivamente, nem sempre lhes é dado o devido cumprimento. No entanto, importa fazer três considerações. Em primeiro lugar, é possível, no plano estritamente formal, submeter à apreciação da Unidade de Gestão os pedidos de financiamento sem a inclusão dos pareceres, por esgotamento do prazo legalmente previsto; porém, em muitos casos, tem-se feito a opção de aguardar a sua elaboração com a preocupação de garantir uma análise mais consistente que permita, em particular, assegurar o melhor enquadramento estratégico dos projectos em causa.

Com esta opção o Saúde XXI fica melhor habilitado a realizar uma selecção mais criteriosa dos projectos no sentido de aplicar o financiamento disponível de forma a servir os objectivos estratégicos consagrados no Programa.

Em segundo lugar, a opção do Saúde XXI não invalida, nem tem impedido, o desenvolvimento das diligências adequadas a pressionar as entidades para apresentarem rapidamente os pareceres solicitados.

Em terceiro e último lugar, não pode deixar de se referir que, em todo o caso, a questão do cumprimento dos prazos que obrigam outras entidades está para além da capacidade correctiva directa do Programa; e, mantendo-se a opção de privilegiar a obtenção dos pareceres, ainda que com algum prejuízo do prazo, para melhorar as garantias da qualidade da decisão (como nos parece ser a opção mais equilibrada) não resta outra alternativa que não seja a da prudente ponderação do benefício do parecer e do inconveniente da dilatação do prazo.

Ainda em matéria de pareceres cabe referir e reconhecer, como mera constatação de facto, a impossibilidade de obter pareceres técnicos sobre as candidaturas apresentadas pelo IGIF, IQS e DGS em matérias da sua competência própria, dada a ausência de uma entidade funcionalmente segregada que os pudesse emitir.

Quanto a **custos - parametrização e orçamentação** – importa ter em conta que a sua parametrização pressupõe uma certa homogeneidade dos projectos, o que, em regra, não acontece.

Mesmo em projectos da mesma natureza, como por exemplo as unidades de acidentes vasculares cerebrais, há variedade na tipologia dos equipamentos a adquirir em função das necessidades existentes e das características dos respectivos serviços.

Gabinete de Gestão do Saúde XXI
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt

Apesar de tudo, considera-se que independentemente da necessidade de se aprofundar esta questão, se dispõe já de alguns elementos neste sentido, de que se citam, a título meramente exemplificativo, os seguintes:

- Medida 2.1. – rede materno-infantil: o tipo de equipamento para Centros de Diagnóstico Pré-natal e para Centros de Diagnóstico e Terapêutica Pré-natal está definido no Despacho nº 18 335/2000 (2ª Série) do Director Geral de Saúde, de 9 de Setembro (doc. anexo 10), o qual serve de base aos pareceres da DGS. Relativamente a estes equipamentos, a ComissãoTécnica de Diagnóstico Pré-natal da Região Norte emitiu orientações sobre os valores indicativos, que têm também vindo a servir de referência na apreciação das candidaturas (doc. anexo 11);

- Medida 2.2 – o IGIF menciona nos pareceres que elabora sobre as candidaturas relativas às aplicações que promove (SONHO, RIS, SINUS, EIS), na maior parte dos casos, os valores indicados para os diversos equipamentos e estudos previstos; o mesmo se pode dizer da DGIES quanto às candidaturas de digitalização e arquivo de imagem;

- Medida 2.3 – existem memorandos elaborados pelo Gabinete de Gestão do PO Saúde e pelo IQS com valores indicativos para a apreciação das diversas componentes/rubricas inerentes aos projectos de Acreditação de Hospitais, os quais, em termos relativos, são os que abrangem a maior quota de financiamento nesta Medida (docs. 8 e 9).

Em **matéria de orçamentação**, confirma-se que nem sempre existem no processo orçamentos detalhados justificativos das despesas a apoiar (todavia, no formulário de candidatura existe um campo próprio para indicação dos procedimentos administrativos previstos para a execução do projecto), ou seja, em diversos casos, as candidaturas são apresentadas mas só são executadas se houver financiamento. Tal fica a dever-se ao facto de, com frequência, a candidatura ser apresentada antes de iniciados os procedimentos adequados à realização das diversas despesas, o que inviabiliza, em absoluto a emissão de um juízo crítico prévio documentalmente sustentado, o qual só pode ser expresso *a posteriori*.

Na hipótese inversa, isto é, quando o projecto já se iniciou antes da entrega da candidatura, é por ocasião da comunicação à entidade de que o projecto mereceu aprovação da tutela que são solicitados outros documentos e elementos informativos adicionais, entre os quais os que se referem a contratos, documentos comprovativos dos

actos de adjudicação e lista de documentos justificativos de despesa. Muitas vezes, nesta fase é verificada a necessidade de reprogramação temporal do projecto.

O Saúde XXI procura atenuar estas limitações por duas vias: primeiro, a montante, não dispensa a capacidade crítica dos coordenadores e técnicos resultante da sua *expertise* e da experiência acumulada ao longo dos últimos anos; segundo, a jusante, realiza acções de controlo de 1º nível que ultrapassam muito largamente a percentagem de 5% legalmente exigível e nas quais também é apreciada a correcção formal e a elegibilidade e razoabilidade substancial das despesas realizadas.

As considerações anteriores, em particular no que se refere ao momento do início do procedimento, explicam também **a razão pela qual, em alguns *dossiers* de candidatura não constam os contratos celebrados**, que só são integrados em momento posterior.

Apesar de todas as entidades promotoras ou beneficiárias possuírem obrigatoriamente *dossiers* de projecto com toda a documentação processual que lhes diga respeito, designadamente a referente aos concursos públicos e aos contratos celebrados, **o Saúde XXI procurará acautelar a existência de um exemplar do contrato escrito, a apresentar, no máximo, aquando da apresentação do primeiro pedido de pagamento, para suportar documentalmente a regularidade da despesa.**

Quanto à **verificação do início da execução física do projecto**, não existe um procedimento específico que o acautele, mas antes um conjunto de iniciativas que procuram garantir, em tempo útil, o seu cumprimento; a saber:

- quando o Gabinete de Gestão elabora o seu parecer para a submissão das candidaturas à Unidade de Gestão, é solicitado às entidades candidatas a confirmação das datas de início e fim do projecto, com as alterações a que possa, eventualmente, haver lugar;
- se a Unidade de Gestão emite proposta favorável à aprovação do pedido de financiamento (fase prévia à aprovação pela tutela), é feita comunicação à entidade candidata, sendo a mesma alertada para a necessidade de ser dado início físico ao projecto no prazo de 6 meses, sob pena de ser cancelado o financiamento;
- periodicamente, é efectuado um levantamento dos projectos sem execução ou com fraca execução, com referência à data de aprovação pela tutela, sendo alertadas as entidades para a necessidade de apresentarem um pedido de pagamento ou para justificarem a situação, considerando, se necessário, a reprogramação temporal do projecto.

Para além do que antecede, cabe ainda referir dois aspectos: primeiro, a análise do 1º relatório de execução apresentado pelas entidades permite aferir do início físico de execução; segundo, os registos (ou a falta deles) do sistema de informação sobre a execução do projecto, em particular no que respeita aos pedidos de pagamentos, constitui um dos critérios adoptados para a programação trimestral das acções de controlo de 1º nível.

Para encerrar as considerações relativas à instrução processual cabe ainda uma última referência à questão da **existência de documentos comprovativos do pagamento por parte do IGIF.**

Trata-se de uma questão que vem ao encontro de uma das preocupações já existentes neste Gabinete de Gestão e relativamente à qual se havia já dado início a um procedimento de recolha regular e sistemática junto do IGIF.

Entretanto, e na sequência do Processo de Auditoria desse Tribunal, acordou-se com o IGIF um procedimento que assegura que os pagamentos a uma entidade beneficiária dos apoios do Saúde XXI, são comunicados a este Gabinete de Gestão, por documento escrito.

IV. CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Abordam-se, de seguida diversas questões suscitadas que se prendem com a concepção e execução do Programa.

Conforme se pode ler na carta enviada pela Comissão Europeia na sequência da recepção da proposta do Ministério da Saúde para o QCA III (o que veio a ser o Saúde XXI):

> « La stratégie de l`intervention dans le secteur de la santé constitue une nouveauté importante par rapport aux interventions précédentes dans ce domaine, surtout axées sur les infrastructures lourdes (construction d`hôpitaux et de centres de santé) et formation traditionnelle pour les professionnels du secteur. Le PDR se propose de rompre avec ce type d`actions et se concentre, aux niveaux des objectifs, sur l`amélioration de la qualité du service de santé. Cette stratégie est mieux adaptée aux besoins du secteur et plus conforme aux objectifs de la réforme structurelle de la santé déjà entamée au Portugal» (doc. anexo 12).

Gabinete de Gestão do Saúde XXI
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt

Trata-se, assim, de um **Programa elaborado numa perspectiva inovadora de modernização e transformação do sector da saúde, o que só por si justifica a necessidade de recorrer a apoio de consultoria especializada**; mas, para além desse dado objectivo, verificou-se o concurso de um circunstancialismo específico, que não é despiciendo recordar.

Na verdade, contrariamente ao que aconteceu nos restantes ministérios, a tutela entendeu dever concentrar na actual gestora do PO Saúde as responsabilidades de, em simultâneo, gerir a Intervenção Operacional da Saúde (IOS) 1994-1999, coordenar a equipa técnica que preparou o POS 2000-2006 e ainda, entre de Dezembro de 1999 e Julho de 2000, representar o Ministério da Saúde no Comité de Negociação do QCA III; esta decisão terá ficado a dever-se ao facto de se entender que, no Ministério da Saúde, não havia outro organismo com mais experiência na matéria; ou seja, entre meados de 1998 e meados de 2000, a mesma equipa (reduzida) responsabilizou-se por 2 programas operacionais. A Intervenção Operacional do anterior Quadro ficou encerrada apenas há cerca de um mês.

Para além do que antecede, todos os projectos de legislação/regulamentação específica do Saúde XXI foram preparados exclusivamente pela referida equipa, sem apoio de serviços jurídicos do Ministério da Saúde que, para o efeito, se não tinham por vocacionados.

Acresce que, quando se quer "conter" o crescimento da Administração - preocupação reiterada por todos os Governos -, o *outsourcing* aumenta: o que não existe dentro tem que se comprar fora.

Em síntese: o *know-how* que não existia dentro do Ministério da Saúde teve que ser encontrado fora dele, tanto mais que a mudança brusca dos regulamentos comunitários, em 1999, se traduziu em exigências acrescidas, designadamente na criação da necessária legislação à luz das novas directivas comunitárias.

Este Programa considera, por isso, que a conjugação dos dois aspectos antes referidos, a saber, o carácter inovador do Programa e as condições históricas do seu lançamento, não só explicam e justificam o recurso aos serviços de consultoria como a sua dimensão, apesar de tudo, assaz contida.

Antes de abordar os aspectos ligados à execução das Medidas, cabe referir dois aspectos.

O primeiro reporta-se à **cabimentação da componente nacional dos projectos**. Em boa verdade, existe alguma disparidade entre os projectos oriundos de entidades públicas ou de entidades privadas no tocante à garantia da existência da contrapartida nacional em PIDDAC; no entanto, essa disparidade não penaliza o sector público.

De facto, o Despacho da Ministra da Saúde, de 28 de Dezembro de 2000, que prescrevia a obrigatoriedade dessa contrapartida nacional estar inscrita em PIDDAC, terá provavelmente limitado a candidatura de algumas entidades públicas a co-financiamentos FEDER, facto esse que foi prontamente corrigido, pelo que através do Despacho nº. 21/SEAMS/2001, de 4 de Fevereiro, da Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Saúde, o anterior despacho foi revogado, permitindo assim que qualquer entidade do Ministério da Saúde se candidatasse a co-financiamentos FEDER, sem dispor da contrapartida nacional inscrita no capº. 50º - PIDDAC do respectivo orçamento, utilizando antes, ou apenas, verbas do seu orçamento de exploração, o que se tem aliás verificado quando a importância dos projectos o justifica.

É completamente diferente a situação dos projectos candidatos a financiamento, através da Medida 3.1 (IPSS ou entidades privadas). Neste caso, como é óbvio, a contrapartida nacional, terá que estar inscrita no PIDDAC de um organismo do Ministério da Saúde, - o IGIF -, que tem como funções coordenar a feitura do conjunto de PIDDAC do Ministério. De salientar, a propósito, a enorme discrepância e em termos de valores, entre dos Eixos I e II (componente FEDER) e a reduzida dimensão do Eixo III (Medida 3.1), não se podendo efectuar comparações como as explicitadas no ponto em análise.

Será, doravante, garantida a prestação da informação de cabimento prévio por parte do IGIF.

Em segundo lugar, a **necessidade de abertura de créditos especiais para os organismos sem autonomia financeira** cria acrescidas dificuldades para as entidades proponentes.

Para mobilizarem as verbas, relativas a projectos em execução, transferidas pelo Saúde XXI para a Direcção-Geral do Tesouro, as referidas entidades, necessitam de solicitar a abertura de créditos especiais cujo processo é, normalmente, demorado.

Quando as verbas transferidas correspondem a pagamento contra factura, essas entidades não conseguem cumprir o prazo estabelecido (20 dias úteis) para processar o pagamento aos beneficiários finais e apresentar ao Saúde XXI o respectivo documento de quitação.

A flexibilização da utilização destas verbas constituiria uma medida muito importante para uma melhor gestão dos projectos financiados mas, crê-se que o problema justifica tratamento global o que, naturalmente, extravasa o Saúde XXI.

Num outro plano situa-se a alegada **pouca apetência dos promotores das Regiões Norte, Centro, Alentejo e Algarve.**

Este tipo de análise é feito por referência ao período de 2000-2002, e baseia-se na dotação programada para esse período; acontece que, uma tal análise não pode deixar de conduzir a resultados menos rigorosos, já que o período de referência há-de necessariamente ser o período de duração do Programa de 2000-2006, baseado na dotação global prevista para esse período.

Não obstante esta precisão metodológica, é um facto que a taxa de aprovações em Lisboa e Vale do Tejo (LVT) é bastante superior, mas tal fica a dever-se, essencialmente, a dois factores, sendo um interno e outro exógeno.

Em primeiro lugar, a Região de Lisboa e Vale do Tejo é a que tem a menor dotação programada (cerca de 15%) para o actual período de programação, ou seja, para o cálculo da taxa de aprovações é a que tem em denominador o valor mais baixo; em segundo lugar, é na região de LVT que se verifica a maior concentração de unidades hospitalares, a maior parte delas a carecer de intervenção de grande envergadura (remodelação, equipamento), porque estão instaladas em edifícios obsoletos, sem condições para responderem aos desafios que se põem actualmente.

Além disso, a partir do início da década de 80, as unidades hospitalares de nível distrital das restantes regiões, têm vindo a ser substituídas e modernizadas, carecendo, assim, de investimentos menores.

Em resumo: a taxa de aprovações é mais elevada na região de Lisboa e Vale do Tejo porque a dotação programada é 15% do total do POS

$$\text{Taxa de Aprovações} = \frac{\text{Despesa Aprovada}}{\text{Despesa Programada}} \text{ X } 100$$

Globalmente, a taxa de aprovação de 96,38% não corresponde, realmente, à expectativa do Programa, por duas ordens de razões: primeiro, porque como já antes se referiu, a taxa de aprovação apenas tem verdadeiro sentido se respeitar à totalidade da execução do Programa (2000-2006) e, depois, porque a expectativa da Gestão do Saúde XXI é de, no final, alcançar uma taxa de aprovação superior aos 100%, com um *overbooking* controlado.

A programação financeira plurianual do Saúde XXI não dependeu de uma opção alicerçada numa previsão do desenvolvimento do programa em que se admitia uma evolução crescente dos projectos, mas resultou das decisões tomadas na Cimeira de Berlim - referimo-nos à chamada "curva de Berlim" (documento 13) que incluíram a repartição anual dos recursos dos Fundos Comunitários.

O perfil financeiro temporal do Saúde XXI, como do Quadro Comunitário de Apoio, foi ainda determinado pelas decisões tomadas em relação à NUTS II de Lisboa e Vale do Tejo cuja programação foi estabelecida de uma forma rígida num sistema de *phasing out*, em consequência do regime de apoio transitório estabelecido para esta Região.

A programação financeira do Saúde XXI obedece, assim, às decisões tomadas pela Comissão Europeia e às orientações estabelecidas pelo Governo, através do Ministério do Planeamento, durante a preparação do QCA III.

Esta orientação condicionou também e particularmente a programação financeira da Medida 2.4. Sendo a única medida FSE do Saúde XXI, a rigidez estabelecida pela chamada "curva de Berlim" penalizou gravemente esta Medida; por isso, embora se presumisse algum desenvolvimento crescente da formação ao longo do desenvolvimento do Programa não foi possível estabelecer uma programação alternativa.

Por outro lado, ao abordar a execução do Programa, começaríamos por abordar a questão do peso financeiro das diversas medidas.

Uma boa programação não era, seguramente, a que resultaria da divisão da dotação global por 3 eixos e, depois, em cada um deles, da divisão dos montantes apurados pelo número de medidas de cada Eixo.

As dotações FEDER e FSE que foram fixadas globalmente para cada Medida/Eixo resultaram de orçamentos indicativos apresentados na fase de preparação do POS, em 1999, por áreas de intervenção (os documentos estão disponíveis no Gabinete de Gestão do Saúde XXI), a partir das propostas de acções e de estimativas efectuadas pela DGS, IQS, IGIF, IPS, INFARMED, DRH (hoje DRMS), SPTT (agora IDT), Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Instituto do Consumidor e outros.

Por isso, é ilusório e inconclusivo considerar que o Eixo I (Promover a Saúde e Prevenir a Doença) e o Eixo III (Regime de Incentivos ao Sector Privado) representam apenas 17% e 13% do investimento, respectivamente; não porque as percentagens não estejam correctas, mas antes porque a sua explicação está para além do mero cálculo aritmético.

Com efeito, a programação financeira inicialmente prevista no Programa teve em linha de conta os custos relativos dos investimentos em certos domínios do Sector da Saúde que, por exemplo, nas áreas de alta tecnologia avançada de grande complexidade se sabe serem muitíssimo elevados. **É o caso da Medida 2.1. – Redes de Referenciação Hospitalar.**

Noutros casos onde se previa baixa incorporação tecnológica como no caso das Medidas do Eixo I ou onde não havia qualquer experiência anterior no Ministério da Saúde, como no caso da Medida 3.1. – Criação e Adaptação de Unidades de Prestação de Cuidados de Saúde / "Regime de Incentivos Saúde XXI", optou-se por previsões orçamentais mais prudentes.

Existe, pois, uma explicação que se afigura lógica e adequada para a diferença de peso financeiro das diversas Medidas; mas, como é evidente, não fica precludida a possibilidade de, na sequência da Avaliação Intercalar em curso, poder ser feita uma reprogramação financeira do PO.

Afigurando-se-nos adequado o peso financeiro dos Eixos I e III, importa tecer **algumas considerações sobre o peso financeiro do Eixo II.**

A dimensão financeira atribuída ao Eixo II resulta do carácter eminentemente estruturante das suas Medidas FEDER:

- **A Rede de Referenciação Hospitalar (Medida 2.1)** que apoia a modernização e reorganização dos serviços hospitalares numa lógica de articulação funcional entre hospitais procurando introduzir uma maior racionalidade na oferta de cuidados aos cidadãos;

- **As Tecnologias de Informação e Comunicação (Medida 2.2)** onde se pretende o desenvolvimento de uma rede de sistemas de informação que possibilitem a elaboração de dados que expressem os desenvolvimentos do sector, nomeadamente, os indicadores sobre a prestação de cuidados, o encaminhamento e gestão de utentes, o estado de saúde e doença dos portugueses, associados ao financiamento das instituições e ao acompanhamento das prescrições constituindo, assim, um elemento fundamental para a tomada de decisões;

- **A Certificação e Garantia da Qualidade (Medida 2.3)** com vista a apoiar o desenvolvimento de um sistema nacional de qualidade na saúde que permita instalar nos serviços instrumentos de qualificação e de acreditação com o objectivo de corrigir erros do sistema e de reduzir a variabilidade existente.

Naturalmente que, pela sua natureza, as referidas Medidas mereceram um financiamento compatível com os seus objectivos.

Como já referido na Parte I, a necessidade de **medir o valor acrescentado dos financiamentos no âmbito das tecnologias de informação e comunicação**, no quadro global de referência para esta área, a Gestora do Programa tomou a iniciativa de solicitar um estudo a uma entidade externa tendo em vista avaliar os impactos/eficácia dos projectos aprovados e que visa também o apuramento de critérios de selecção de candidaturas; esta informação foi disponibilizada aos Auditores, que tiveram acesso aos respectivos documentos (docs. anexos 14 e 15). São alvo de avaliação os diversos níveis da Administração da Saúde bem como as instituições prestadoras de cuidados, hospitais e centros de saúde.

Quanto à medida 2.4 (Formação de Apoio a Projectos de Modernização da Saúde), a relativamente baixa taxa de execução não está (ao menos, só) ligada à demora da publicação do respectivo regulamento.

De facto, embora a publicação tardia do Regulamento da Medida 2.4 possa ter contribuído para a fraca execução desta Medida, existem outros factores com uma influência mais significativa que, aliás, já foram reconhecidos no Relatório Intermédio de Avaliação Intercalar do PO.

Entre estes factores é importante referir os seguintes:

Primeiro, o modelo de gestão adoptado no QCA III para o financiamento da formação dos activos da saúde.

O modelo estabelecido para o acesso aos financiamentos FSE para os activos da saúde no QCA III cria nas entidades promotoras do sector da saúde a obrigação de recorrer a diferentes programas operacionais: o POEFDS, o Saúde XXI e, ainda, o PORLVT.

Acresce que, relativamente ao POEFDS, poderão ser apresentados pedidos de financiamento distintos, uns dirigidos à Linha de Acção "*Acções destinadas aos profissionais da saúde*" e outros à Medida 3.1 – "*Formação e Valorização dos Recursos da Administração Pública*".

Ou seja: uma mesma entidade, para conseguir o financiamento para a execução dos seus planos de formação, pode ter de recorrer a 3 "guichets"; esta circunstância torna o seu trabalho mais complexo e pesado, induzindo, por razões de simplificação, a tendência para integrar todas as acções programadas numa única candidatura e apresentá-la ao programa com mais recursos e âmbito de financiamento mais amplo (o POEFDS ou o PORLVT).

Em segundo lugar, a descontinuidade QCA II/QCA III quanto ao modelo de gestão do Fundo Social Europeu.

O modelo de sectorização da formação adoptado durante o QCA II (1994-1999) permitiu, no sector da saúde, um trabalho que ultrapassou a mera função de atribuição de financiamentos FSE e se afirmou como um processo de dinamização das estruturas formativas da saúde, mobilizando os serviços centrais, enquanto detentores de competências específicas em diversos domínios, para o aconselhamento da concepção e planeamento da formação, sobretudo no que respeita aos conteúdos programáticos, duração e metodologias a adoptar.

A opção, no QCA III, por um modelo de concentração da formação num programa operacional (POEFDS), traduziu-se na quebra do dispositivo e ambiente de trabalho que tinha sido instituído no Quadro anterior, produzindo-se um distanciamento entre o processo de concepção, organização e execução da formação e o processo do seu financiamento.

Esta descontinuidade poderá ser responsável por uma quebra na dinâmica formativa das instituições e por uma perda na qualidade e pertinência da formação desenvolvida pelas estruturas formativas da saúde.

Finalmente, dificuldades na gestão da formação associada a projectos de investimento

Diferentemente do Subprograma Saúde que vigorou entre 1994 e 1999, o Saúde XXI admite o apoio comunitário a uma grande variedade de projectos de investimento, muitos dos quais circunscritos a diferentes serviços do mesmo estabelecimento de saúde.

Tendo em conta as características e dimensão dos organismos da saúde e a complexidade das situações, toda esta grande diversidade de projectos, com tipologias muito variadas, veio aumentar as dificuldades de planeamento da formação que lhe deve estar associada.

De um modo geral, as entidades do sector da saúde revelam uma reduzida experiência de práticas de gestão integrada dos investimentos e da formação, o que dificulta o lançamento de projectos formativos efectivamente associados.

Como consequência, as estruturas formativas desses organismos tendem a programar a formação de uma forma autónoma, privilegiando a construção de planos de formação anuais, mais frequentemente baseados nas necessidades formativas identificadas pelos profissionais do que nas exigências decorrentes dos processos de modernização, ou seja, das necessidades das organizações, nomeadamente das instituições do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

A referida diversidade dos investimentos em curso, característica do Saúde XXI, obriga a uma individualização de cada projecto formativo, exigindo, por isso, uma actuação inovadora por parte dos serviços de formação e uma forte articulação com os vários agentes responsáveis pela gestão desses investimentos.

Naturalmente que a ligação estreita da formação aos projectos de investimento cria uma situação de dependência na medida em que a sua efectivação resulta do desenvolvimento desses investimentos, cujo processamento é complexo porque integra diversas operações (concursos, adjudicações, obras, etc.), com ritmos de realização variados e em que a formação dos profissionais deve ser concretizada quando se atinge uma fase avançada em relação à sua implementação.

Vale a pena salientar que se tem conhecimento de que esta dificuldade de desenvolver uma formação ligada ao investimento tem sido sentida noutros programas operacionais, o que parece indicar a existência de uma questão de fundo no âmbito mais global da formação profissional no nosso País.

Em qualquer caso, desenvolvem-se **esforços no sentido da recuperação da execução desta Medida 2.4, e foram já tomadas algumas iniciativas, de que se destacam**:

- **Reprogramação da Medida 2.4**

No âmbito do processo de reprogramação aberto pela Comissão Europeia em Outubro de 2002, a par de outras propostas de modificação no Saúde XXI, foram propostas diversas alterações à Medida 2.4 (documento anexo 16), alargando o seu âmbito, sendo possível apoiar as seguintes modalidades:

i) a formação dos dirigentes do sector , cuja importância é, aliás, reconhecida pela Comissão Europeia no "mandato negocial" apresentado antes do início da negociação do Programa;

ii) a formação contínua dos restantes profissionais de saúde;

iii) a formação para a cidadania em saúde;

iv) a realização de estudos sobre as profissões e a formação no sector da saúde, já contemplada na Medida 2.4 tal como está definida actualmente;

v) a produção de recursos didácticos.

Na sequência da reprogramação da Medida 2.4, por acordo entre a Comissão Europeia, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e os Ministérios que tutelam o POEFDS e o Saúde XXI, foi decidida a concentração neste Programa Operacional dos apoios para o ano de 2003 solicitados pelas entidades do Ministério da Saúde, associada à transferência das candidaturas apresentadas por entidades do Ministério da Saúde ao Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) para este PO.

Esta mudança irá permitir, crê-se, um aumento muito significativo da execução desta Medida.

- **Incremento das actividades de informação e publicidade sobre a Medida 2.4.**

Com o objectivo de aumentar a apresentação de pedidos de financiamento FSE à Medida 2.4, o Gabinete de Gestão tem procurado implementar a informação acerca das possibilidades oferecidas por componente FSE do Saúde XXI; entre as principais iniciativas contam-se a realização durante o ano de 2002 e 2003 de diversas sessões de informação nas Regiões de Saúde do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo (com a participação da Região do Algarve), a reedição e distribuição da brochura informativa da Medida 2.4 e a publicidade em periódicos, em particular, nas revistas das organizações profissionais da saúde.

No que respeita ao elenco da tipologia dos projectos cabe apenas referir que o elencado pela Auditoria de Gestão, embora indique como fonte o PDR e Relatório de Execução do PO Saúde XXI de 2001, fica muito aquém da exaustão. Antes de tudo, basta referir, para cotejo, o Complemento de Programação; para além desse, relevam outros documentos, como o Despacho nº 25 535/2000 (2ª série) da Ministra da Saúde, publicado no Diário da República de 14 de Dezembro, o Decreto Lei nº 15/2001, de 27 de Janeiro e o Despacho nº 20 321 (2ª série), de 17 de Setembro.

A relação entre candidaturas recebidas e candidaturas abandonadas ou rejeitadas mostra percentagens significativamente mais baixas para as Medidas 2.2 e 2.4 (4,18% e 0,74%) em relação às restantes Medidas; a situação afigura-se natural dado que estas medidas têm um âmbito muito preciso, não induzindo nos beneficiários uma grande diversidade de possibilidades de interpretação sobre as possibilidades de financiamento; pelo contrário, as restantes medidas, por admitirem um leque variado de tipologias de projectos, cuja aceitação é condicionada por diversos parâmetros, aumentam necessariamente as possibilidades de rejeição, em particular no que respeita ao seu enquadramento.

A taxa de aprovações da Medida 1.3 – Assistência Técnica, que é a medida que suporta financeiramente a gestão do Programa na sua globalidade, em 31 de Março do corrente, era de 59 % .

Em bom rigor, a taxa de aprovações acumulada (2000+2001+2002) deveria ser pelo menos igual a 100%, isto é, igual ao somatório das dotações programadas para assta Medida para estes 3 anos e que são:

unidade: milhares de euros

Ano	Financiamento Comunitário Programado	Contrapartida Nacional Programada	Contrapartida Nacional Aprovada*	"Corte"	
				Valor	%
2000	1.320	440	429	11	2
2001	1.800	600	600	0	0
2002	1.680	560	500	60	11
Total	4.800	1.600	1.530	70	4

* Dotações iniciais inscritas no Orçamento do Estado

O valor de 1 530, a que corresponde a um corte de 4% reporta-se aos montantes previstos no início dos exercícios; se se tiver em conta o seu final, verifica-se que o "corte" é, realmente, de 41%, a que corresponde um valor de 948.

Com efeito, as dotações aprovadas desde o início, em 2000, têm sido sempre inferiores às programadas devido aos "cortes" no PIDDAC, a que acrescem os congelamentos e as cativações; ou seja, todos os anos o que é nele inscrito é inferior àquilo que era necessário para se chegar aos 100%. Se se passar do "aprovado" (inscrito inicialmente em PIDDAC) para o executado, facilmente se concluirá que é exactamente aqui que reside um problema: os sucessivos cortes que lhe são feitos ao longo do ano vão reduzindo ainda mais o que estava programado.

Esta situação já foi apresentada à tutela (doc. 17), chamando-se a atenção para a necessidade de compensar nos anos seguintes, a fim de não prejudicar a execução financeira do Programa, o cumprimento da regra "n+2" da componente FEDER e, também, o normal funcionamento deste Gabinete de Gestão.

Este problema, embora não seja mencionado no relatório de auditoria do TC, é extensivo à Medida 3.1 – Criação e Adaptação de Unidades de Prestação de Cuidados de Saúde, conforme se pode verificar no já referido documento.

Nesta medida, também o seu arranque em 2001 prejudicou, na realidade, a execução.

A este propósito deve assinalar-se que esta contenção no orçamento do Gabinete de Gestão, associada à falta de pessoal técnico dos organismos do Ministério, inviabiliza saldos qualitativos que poderiam ser concretizados, com apoios externos, se o contexto orçamental fosse diferente.

V. CONHECIMENTO E DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA

Salvo melhor opinião, **não se afigura que a taxa de rejeição apresente valores anormais, e muito menos que reflictam um deficiente conhecimento do Programa.**

A taxa de rejeição mencionada no relatório, para além das situações em que as entidades não foram capazes de assegurar a contrapartida pública nacional, deverá ser interpretada como um aspecto positivo da disciplina e rigor de gestão que tem sido utilizado na execução do PO. De resto, é este significado positivo que é habitualmente atribuído pela Comissão Europeia a uma taxa de rejeição elevada.

Na verdade, o Saúde XXI visa contribuir para a transformação do sistema de saúde e não para substituir o esforço habitual de investimento das instituições de saúde. Visa apoiar um "fazer novo e diferente". Não se destina a perpetuar "mais do mesmo". Assim, a elevada selectividade verificada, pode em nosso entender ser interpretada como um sinal do procedimento criterioso que tem sido seguido tanto pela equipa técnica do Gabinete de Gestão como pelos representantes institucionais que integram a Unidade de Gestão, procurando interpretar e aplicar o espírito e a letra do Programa, do Complemento de Programação e dos Regulamentos em vigor.

Um exemplo ilustrativo é o da Medida 3.1., ou Regime de Incentivos Saúde XXI onde, inicialmente, houve muitas candidaturas não elegíveis e não seleccionadas; este facto não pode ser ligado à (aparente) ausência de mais-valia na contratação de um consultor especializado. Com efeito, o apoio do consultor especializado mostrou-se decisivo para a implementação da Medida 3.1 dada a total ausência de *know how* sobre regimes de incentivos; bastará referir que, sem esse apoio, não se vislumbra como teria sido possível preparar os textos normativos que o sustentam. Por outros palavras, não há, nem poderia haver conexão entre o binómio realização/rejeição e a existência de consultoria especializada, pela simples razão de que uma coisa não tem que ver com a outra.

Pelo contrário, o binómio realização/rejeição encontra outra causa. Os promotores, sobretudo as empresas privadas, apresentavam candidaturas de todo o tipo de consultórios, clínicas e laboratórios em grandes cidades e zonas do litoral, procurando forçar artificialmente o seu enquadramento num dos 6 tipos de projectos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 15/2001, de 27 de Janeiro. Em muitos casos foi decisivo o parecer das Administrações Regionais de Saúde, uma vez que três dos critérios para

selecção e apoio financeiro aos projectos eram a consonância com as prioridades estratégicas regionais, a adequada satisfação de necessidades e carências locais e a complementaridade com os serviços públicos de saúde. Por isso, a taxa de rejeição chegou a ser superior a 50 %. Esta situação tem vindo a melhorar, para o que contribui o melhor enquadramento dos projectos nos objectivos legalmente previstos para a Medida.

Sendo que a taxa de rejeição traduz, a nosso ver, maior rigor e exigência na execução do Programa, também não nos parece que haja um fraco conhecimento do PO.

Com efeito, desde o seu lançamento, em 2000, e até ao momento presente, tem sido executado um **Plano de Comunicação** que mereceu aprovação na 1ª reunião da Comissão de Acompanhamento do Programa, em meados de 2000. O Plano de Comunicação previa uma 1ª fase, que começou a ser realizada em Junho daquele ano (divulgação do Programa) e que foi sendo desenvolvida até ao final do 1º semestre de 2001. A fase de execução propriamente dita sucedeu-se imediatamente, tendo-se procedido, **no início de 2002, a uma reanálise da estratégia de Comunicação que mereceu, aliás, referências elogiosas da Comissão Europeia e serviu de estudo de caso num Seminário realizado em Lisboa por aquele órgão comunitário.**

O documento anexo 18 apresenta-se um resumo do que foi feito neste domínio, até à presente data.

A título meramente exemplificativo, referem-se aqui as seguintes iniciativas:

a) Reuniões públicas de divulgação do Programa realizadas com âmbito nacional e regional, cujo 2.º ciclo teve lugar recentemente no final de 2002 e no primeiro trimestre de 2003, as últimas das quais se realizaram em Chaves e em Évora;

b) Publicação de anúncios adequadamente dimensionados e com conteúdo bastante detalhado nos principais jornais da imprensa diária e semanal;

c) Publicação de anúncios em revistas especializadas cujos públicos-alvo são constituídos pelos principais promotores;

d) Numerosas reuniões de trabalho com órgãos e instituições do Ministério da Saúde, bem como com entidades dos sectores social e privado sobre as possibilidades do Programa e de como instruir os processos de candidatura;

e) Edição e divulgação de brochuras, folhetos, "Newsletter" e "Folha-flash";

f) Resposta individualizada e personalizada a milhares de pedidos de informação por via telefónica (existe um número Linha Azul, para além dos telefones normais), correio electrónico, fax, correio normal e presencialmente nas instalações do Saúde XXI.

Por outro lado, **existem projectos aprovados em todo o território nacional**, incluindo pequenos concelhos do interior do país, abarcando várias dezenas de tipos diferentes de projectos; por isso, reconhecendo-se que a divulgação é um processo contínuo que pode, e deve ser reforçado, **não nos parece poder concluir-se pela existência de um deficiente conhecimento do Saúde XXI.**

Antes de concluir os aspectos ligados à execução do Programa, há ainda que referir a **aparente existência de projectos aprovados em 2001, sem execução em 2002**. Já acima se fez referência a este assunto, e também aos procedimentos que se adoptam tendentes a obstar à demora no início da execução física dos projectos.

Cabe agora apenas referir que a Auditoria de Gestão do Tribunal de Contas analisa o cumprimento do início físico dos projectos em função do registo da execução dos projectos e que este tipo de análise pode não determinar o incumprimento do prazo estabelecido, visto que o seu início pode ser justificado por factura que não constitui despesa certificada como execução.

É por isso de pressupor que os 203 projectos assinalados como sem execução não corresponda ao número de projectos não iniciados.

Para concluir, um palavra sobre o esforço a desenvolver para atingir as dotações programadas por Medida.

Para o Saúde XXI, o grande esforço a fazer tem essencialmente a ver com o cumprimento das metas de execução financeira (regra "n+2" e reserva de eficiência) e com a realização dos indicadores de acompanhamento, particularmente dos que foram seleccionados para a atribuição da reserva de eficiência.

A realização das dotações programadas por medida não é, portanto, a preocupação maior até porque, em 2004, após a avaliação intercalar, é possível fazer reprogramação

Gabinete de Gestão do Saúde XXI
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt

financeira entre eixos e medidas, o que é perfeitamente justificável se se tiver presente que a actual orientação política é diferente da que existia aquando da programação e aprovação do Programa.

A título meramente ilustrativo, refira-se apenas o caso da Medida 3.1.

No final de 2002 e durante o primeiro trimestre de 2003 foram desenvolvidas várias iniciativas para procurar atingir as dotações financeiras das diversas medidas.

Em relação à Medida 3.1., intensificaram-se as acções de divulgação e publicidade, os processos de análise e decisão de candidaturas e de processamento de pedidos de pagamento. **Em resultado, o número de projectos aprovados, que era de 78 em 30/09/2002, é actualmente de 110, com uma execução financeira/incentivos pagos de 2.168.048 €, quando era de 211.558 € na data mencionada.**

VI. CONTROLO DE 1º NÍVEL

Relativamente Controlo de 1º nível, **o Saúde XXI considera que a Medida 1.3 não está excluída das acções de controlo**, apesar de não ter sido efectuada nenhuma, até à presente data. Para o facto, concorreram duas ordens de razões: **em primeiro lugar, o arranque do Programa** e da própria função, que levou à necessidade de conceber instrumentos de apoio e metodologias de trabalho e, **em segundo, a intenção de privilegiar o controlo dos projectos apresentados por beneficiários externos**, o que se reflecte na elevada percentagem de despesa pública controlada (43,96%). A conjugação das duas motivações levou à não inclusão da Medida 1.3 no plano anual de controlo.

Assumindo-se, contudo, como já antes referido, que não existem razões de princípio para não contemplar a Medida 1.3, **passará a referida medida a integrar o elenco de projectos que, trimestralmente, são seleccionados para controlo de 1º nível.**

Tem sido também intenção do Saúde XXI, através do seu Departamento de Controlo, atribuir particular incidência aos projectos da DGIES e do IGIF, dado tratar-se de grandes executores. **Não obstante, a observação do Tribunal de Contas não deixará de ser tida em conta nos próximos planos trimestrais de controlo.**

Gabinete de Gestão do Saúde XXI
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt

Na fase inicial da realização das acções de controlo eram sistematicamente considerados os aspectos ligados à execução física do projecto mas nem sempre essa verificação era traduzida nos relatórios num grau de execução física. Essa situação tem vindo a ser progressivamente corrigida sendo que, nas acções que decorrem a partir do segundo trimestre do corrente, o grau de execução do projecto é de menção obrigatória.

Cabe ao Departamento de Controlo apresentar recomendações internas, na sequência das acções de controlo que realiza, e como resultado da avaliação que faz dos procedimentos e critérios adoptados na apreciação das candidaturas. Mas essas recomendações internas são, como o próprio nome indicia, meras recomendações; a Gestora não pode ficar amarrada a essas recomendações, sob pena de se inverter a pirâmide de responsabilidades.

Vem esta consideração a propósito de um caso em que se regista o facto de o Departamento de Controlo ter recomendado o cancelamento do projecto e ter-se optado pela reprogramação.

No caso concreto, foram detectadas irregularidades que, no essencial, respeitavam a equipamentos que não se encontravam afectos aos projectos para que tinham sido aprovados.

Tendo havido mudanças na gestão da entidade em causa, mostrou-se prudente aguardar a análise dos novos responsáveis sobre as possibilidades de corrigir as situações existentes. Em função dos elementos fornecidos foi decidido propor o cancelamento de 4 projectos e a reprogramação de um outro; os processos de cancelamento encontram-se em fase de audição na Unidade de Gestão através de consulta escrita, para posterior decisão do membro do Governo da tutela.

O Departamento de Controlo não verifica sistematicamente a resposta dada ao Relatório de Controlo por parte das entidades que dele foram objecto. É questão a que dará de imediato resposta, mantendo um registo actualizado das entidades em falta.

Relativamente ao Manual de Controlo, a situação é próxima da já referida anteriormente a propósito do Manual de Procedimentos; o documento está ultimado, carecendo apenas de apreciação crítica e validação.

VII. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Quanto ao sistema de informação há a referir o seguinte:

No que respeita ao FEDER, o sistema de informação (SIFEC), mostrou cedo algumas insuficiências, designadamente ao nível do desenvolvimento de campos que interessavam ao sector da Saúde; anteviu-se que, só por si, o SIFEC teria alguma dificuldade em funcionar como ferramenta de gestão.

Não obstante essas limitações, optou-se por aderir ao sistema, dadas as potencialidades que apresentava; a primeira versão da aplicação viria a entrar em funcionamento em 23 de Outubro de 2000, verificando-se grande morosidade no acesso.

Tornou-se imprescindível melhorar o sistema de comunicações - o que foi sendo amplamente melhorado, em boa parte devido ao trabalho de colaboração do Saúde XXI com os responsáveis pela aplicação (DGDR) – com as transmissões de dados a serem feitas através de um servidor instalado no IGIF, com *firewall* VPN entre as instalações do Saúde XXI e aquele organismo; as comunicações fiáveis com a DGDR alcançaram-se em Março de 2002.

Na componente FSE, o Saúde XXI optou pela figura de "gestor não integrado", o que significa que dispõe de uma aplicação própria para a gestão da Medida 2.4, devendo, no entanto, fornecer ao SIIFSE os dados exigidos por este sistema.

Numa 1ª fase, estes dados foram fornecidos ao IGFSE em suporte de papel através do preenchimento dos respectivos modelos.

Actualmente, a referida informação é introduzida directamente no SIIFSE pelos técnicos do Gabinete de Gestão do Saúde XXI que, para tal, têm acesso ao Sistema.

Embora, tenham surgido alguns problemas neste acesso, os mesmos têm vindo a ser progressivamente resolvidos.

Entretanto, encontra-se em fase de ultimação um módulo a introduzir na aplicação FSE do Saúde XXI que permitirá a exportação automática dos dados para o SIIFSE.

Quanto aos problemas da RIS, SIIFSE e SIFEC (este da responsabilidade da DGDR) cabe recordar que foi realizado um teste em 5 de Setembro do ano findo, por iniciativa do Gabinete de Gestão do Saúde XXI e no âmbito dos trabalhos que se vão desenvolvendo com a DGDR. As conclusões do teste, que se apresentam no documento anexo 19, foram no sentido negativo, ou seja, de que as dificuldades não têm a ver com a RIS.

A necessidade da produção de dados e relatórios para a gestão do Programa, (tarefa que se tem que efectuar diariamente), bem como o acompanhamento da execução e a própria avaliação do PO Saúde XXI, levaram a que paralelamente ao registo em SIFEC, os técnicos que procedem à análise das candidaturas, desenvolvessem ficheiros em Excel e uma aplicação em Access para manter actualizado o registo cronológico dos pedidos de pagamento e dos documentos de despesa de cada projecto. De facto, só durante o ano de 2002 é que o SIFEC viria a obter a funcionalidade e estabilidade suficientes para se poderem extrair alguns relatórios sobre os projectos inseridos. A maioria dos relatórios não está, porém, totalmente operacional e outros nem sequer estão disponíveis, dado a não completa definição dos indicadores relevantes para a Saúde. O mesmo se passa com as funcionalidades de importação e exportação de dados, que são ainda limitadas, constituindo um campo em que o PO Saúde XXI necessitará investir a curto prazo, prevendo-se a marcação de uma reunião com a DGDR sobre este assunto. Internamente e dado serem imprescindíveis os dados para a gestão e para o acompanhamento, procede-se de momento a melhoramentos da base de dados em Access, com o objectivo de ser esta a fonte para a exportação futura para SIFEC.

VIII. CONTRATOS DE CONSULTORIA EXTERNA e PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES

As notas finais respeitam aos **dois contratos celebrados com a Fundeuropa para, *inter alia*, prestar assessoria ao Programa, ao contrato celebrado com a Fundeuropa para prestar assessoria ao coordenador do GTTS e aos vencimentos pagos sem suporte legal.**

Quanto aos contratos de assessoria ao Programa, já se fizeram anteriormente largas referências que mostram, no entender do Saúde XXI, para além da inexistência de incumprimento contratual, a importância de que os mesmos se revestiram, designadamente, para o lançamento do Programa, para a definição e estabilização de procedimentos, para a definição e implementação do Regime de Incentivos.

Gabinete de Gestão do Saúde XXI
Av. da República, 50 – 5.º Esq. – 1050-196 LISBOA • Telef.: 21 781 80 10 • Fax: 21 781 80 40
E-mail: saudexxi@saudexxi.min-saude.pt • Internet: www.saudexxi.min-saude.pt

Quanto ao contrato celebrado com a mesma empresa para prestação de apoio ao coordenador do GTTS, entende o Saúde XXI, em face das Recomendações do Tribunal de Contas, dever rescindir o referido contrato (documento anexo 20).

Finalmente, **no que respeita ao processamento de vencimentos sem suporte legal** há que esclarecer o seguinte: a existência de um lugar vago de Coordenador - que, como se mostrou, é um elemento crucial no funcionamento da estrutura – levou à proposta da nomeação de um elemento que já desempenhava essas funções em regime de substituição num outro Eixo, uma vez que cessavam os pressupostos legais que permitiam o desempenho de funções naquele regime; a proposta de nomeação, por Resolução do Conselho de Ministros foi apresentada à tutela, com produção de efeitos a 1 de Junho de 2002, por forma a não criar um hiato na continuidade do serviço (documento anexo 21).

O projecto de Resolução do Conselho de Ministros só veio a ser aprovado em 19 de Março do corrente (Resolução do Conselho de Ministros nº 30/2003), tendo sido eliminada a retroactividade (documento anexo 22); ficou, assim, comprometida a regularização superveniente de uma situação que se sabia irregular por carecer de suporte legal, mas cuja sanação seria assegurada pela produção de efeitos retroactivos.

Perante esta situação, já foi solicitado ao IGIF que procedesse ao cálculo dos montantes a repor, mediante a emissão das competentes guias de reposição. É o que se mostra no documento anexo 23.

IX. NOTA FINAL

É necessária uma nota final sobre a capa da Auditoria e o *slogan* escolhido para inserir na contracapa. Se a capa se afigura infeliz, por proceder a uma associação de símbolos (do Ministério da Saúde e do euro) que mostra incompreensão quanto aos objectivos do Programa, o *slogan* da contracapa ("Pouco dinheiro para gastar bem, demasiado para gastar mal") merece o nosso veemente protesto; em primeiro lugar, porque é panfletário, e logo gratuito e demagógico; segundo, porque não traduz (bem pelo contrário), conclusão legítima do teor da auditoria; terceiro, porque a auditoria não estabeleceu as premissas adequadas para a insólita afirmação; e, finalmente, porque a aparente gratuitidade da frase não é compaginável com a credibilidade, o prestígio e a responsabilidade de uma instituição como o Tribunal de Contas.

X. RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES

Relativamente às dez Recomendações concretas, a posição do Saúde XXI é a seguinte

1.2.1 - Como se mostra no documento anexo 5, existe um Manual de Procedimentos; o facto de se recolherem comentários para validação não obsta a que se entenda cumprida esta Recomendação do Tribunal de Contas; aliás, o Manual de Procedimentos não poderá deixar de estar sempre aberto à introdução de novos procedimentos ou à correcção de outros que a prática mostre poderem ser aperfeiçoados.

1.2.2 - A existência de documentos estratégicos não depende, só, do Saúde XXI. No caso da área dos sistemas de informação, mostram-se nos documentos anexos 14e 15 as diligências desenvolvidas por iniciativa deste PO; nas matérias que transcendem o Saúde XXI, não deixará este Programa de colaborar na sua preparação e solicitar a sua aprovação, dentro das suas competências.

1.2.3 - A Recomendação subsume-se na anterior, no que respeita aos sistemas de informação; o estudo deverá estar concluído até Setembro do corrente ano.

1.2.4 - Não se vislumbra um sistema viável de confirmação do início da execução física dos projectos, dado o muito relevado número de projectos existente. Afigura-se, por isso, dever manter a avaliação do início da execução física através dos indicadores que foram referidos, sem prejuízo de se passar a fazer sistematicamente esse controlo, por amostragem.

1.2.5 - O Saúde XXI procurará acautelar a existência de um exemplar dos contratos escritos para suportar documentalmente a regularidade da despesa.

1.2.6 - O Saúde XXI já recebe os comprovativos das transferências efectuadas pelo IGIF para os beneficiários, o que acontece sistematicamente desde a realização da Auditoria pelo Tribunal de Contas.

1.2.7 - Será criado um suporte, a introduzir em todos os processos, que permita registar todas as diligências desenvolvidas no acompanhamento dos projectos.

1.2.8 - Renegociação do contrato de prestação de serviços de consultoria celebrado com a Fundeuropa por forma a expressar o seu objecto de forma mais correcta, mantendo as obrigações do 2º outorgante que persistem como necessidade do Programa e determinando um prazo improrrogável para conclusão da parte ainda incumprida.

1.2.9 - Rescisão do contrato celebrado com a Fundeuropa relativo ao apoio ao coordenador do GTTS.

1.2.10 - Tendo já sido realizados os testes, e verificando-se que algumas das máquinas existentes no PO Saúde, não dispunham da configuração considerada adequada pela DGDR em termos de memória RAM, foram efectuados "upgrades" daquelas máquinas. No entanto, a versão actualmente em utilização (a versão 4.0.0) não está ainda completamente estabilizada e é previsível que surjam novas actualizações e é previsível que surjam novas dificuldades no tocante à optimização da utilização do SIFEC.

Lisboa, aos 5 de Maio de 2003

A Gestora

(Carmen Pignatelli)

S. R.
MINISTÉRIO DAS CIDADES
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

CCRLVT

14 05 03 05887

Ex.mo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	LISBOA,
		EAT-C	

ASSUNTO: **PORLVT – Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo**
Relato de auditoria aos sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PORLVT no âmbito do QCA III

Na sequência do v/ ofício ref.ª 3816 (proc. n.º 39/02-Audit DA III.1), de 15/04/03, sobre o assunto mencionado em epígrafe, teceram-se os seguintes comentários relativos ao relato de auditoria:

Pág. 14 – alínea p) – Transferências para o IEFP

O Gestor não dispunha de verbas, na conta FSE, para proceder atempadamente ao reembolsos das despesas apresentadas pelo IEFP, no âmbito dos Contratos-Programa; para o fazer teria que deixar de reembolsar os beneficiários das restantes medidas não contratualizadas.

Pág. 14 – Ponto 1.1.4.1 – Eficácia dos Pagamentos – 1º §

De acordo com o n.º 5 do Artigo 9º - Execução do Projecto do *Regulamento Interno da Unidade de Gestão do Eixo Prioritário 3 – Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas*:

5. Nos pedidos de pagamento no âmbito de projectos apoiados pelo Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional, terão de ser cumpridas as seguintes formalidades:

a) A entidade beneficiária formalizará os pedidos de pagamento junto da estrutura designada para o efeito pelo Coordenador da respectiva Intervenção Sectorial Desconcentrada através de Formulário próprio, bem como sob a forma de ficheiro

Rua Artilharia Um, 33 - 1269-145 LISBOA - Tel. 21 383 71 00 - Fax 21 383 12 92
E-mail: ccrlvt@ccr-lvt.pt

informático, devidamente preenchido e acompanhado dos respectivos documentos de despesa;

b) Os pagamentos, por projecto, serão autorizados pelo Gestor do Programa mediante proposta do Coordenador da correspondente Intervenção Sectorial Desconcentrada, depois de feita a respectiva verificação e subscrito o termo de responsabilidade face à despesa subjacente;

c) Compete ao Gestor do Programa Operacional emitir as ordens de pagamento e assegurar a transferência das verbas para as entidades beneficiárias.

Por outro lado, o n.º 7 do mesmo artigo, determina que:

7. Os pagamentos aos beneficiários devem ser efectuados num prazo máximo de 15 dias após a recepção de pedido válido, caso exista disponibilidade financeira e não sejam desencadeados procedimentos formais com efeito suspensivo.

Assim, após a recepção da proposta emitida pelo Coordenador da correspondente Intervenção Sectorial Desconcentrada, o Gestor do Programa tem autorizado e efectuado a transferência das verbas para as entidades beneficiárias dentro do prazo e nas condições estipuladas no n.º 7 do mencionado Regulamento. Contudo, a falta de disponibilidade financeira já condicionou a transferência atempada de verbas, como aconteceu várias vezes com o IEFP.

Pág. 15 – Ponto 1.1.5 – Controlo

Alínea a) – O Regulamento (CE) n.º 438/2001 foi publicado no dia 3 de Março de 2001;

Alínea d) – A nomeação da chefe de projecto ocorreu em 8 de Fevereiro de 2002, foi publicada em Diário da República de 5 de Março de 2002 e iniciou funções em 11 de Março de 2002;

Alínea e) – 2º § - Em reunião realizada em 14/03/2002, cuja cópia da acta se anexa, a IGA entregou um conjunto de elementos relativos ao FEOGA-O;

Alínea f) – À "data de corte" da despesa para elaboração do Plano Anual de Controlo 2002, as medidas mencionadas ou ainda não apresentavam despesa executada ou apresentavam um montante pouco significativo, motivo pelo qual não constaram no Plano Anual de Controlo desse ano. No entanto, todas estas medidas já estão contempladas no Plano Anual de Controlo 2003;

Alínea h) – De acordo com os valores actualizados relativos à execução a 31/12/2002, a constar no Relatório de Execução 2002 do PORLVT em fase de elaboração, o esforço de controlo do 1º nível é o seguinte:

(valores em euros)

PO / Fundo	Custo Total Elegível		Despesa controlada	% Despesa controlada	
	a 31/12/2001	a 31/12/2002		2001	2002
PO TOTAL	426.334.548,63	908.817.439,91	52.826.684,93	12,4%	5,8%
FEDER	215.206.716,49	517.541.116,74	44.240.050,73	20,6%	8,5%
FSE	206.385.756,15	366.957.315,87	8.513.992,15	4,1%	2,3%
FEOGA-O	4.742.075,99	24.319.007,30	72.642,05	1,5%	0,3%

Pág. 17 – Alínea a) – 2º §

Os atrasos ocorridos na implementação dos sistemas de informação, designadamente do SIADRU e do SiiFSE, a que o Gestor é aderente, obrigou à criação de sistemas de informação alternativos mas pouco consistentes. Contudo, foi recentemente adjudicado o desenvolvimento de um sistema de informação próprio do PO que depois articulará com os SI dos diversos organismos.

Pág. 17 – Alínea d)

Remete-se em anexo um quadro com a execução a 31/12/2002 actualizada, a constar no Relatório de Execução de 2002 do PORLVT, que permiti constatar que, relativamente às medidas 3.5, 3.7, 3.20 e 3.21, houve um acréscimo de despesa executada.

Pág. 18 – Alínea h)

Foram desenvolvidos esforços no sentido de recrutar recursos humanos para a EAT Controlo. A Resolução de Conselho de Ministros n.º 97/2002, de 18 de Maio, congelou a admissão de pessoal externo pelo que se procedeu à publicação de anúncios em vários jornais e Diário da República solicitando um agente da administração pública para eventual requisição.

A análise dos CV recebidos e posteriores entrevistas possibilitou a selecção de um técnico, pelo que foi efectuado o pedido de requisição, o qual foi recusado pelo Organismo de origem. Posteriormente, procedeu-se ao pedido de transferência, que foi igualmente recusado.

Pág. 57/58

O *Quadro 28 – Projectos controlados por Medida no âmbito de cada nível de controlo*, de acordo com os v/ valores, deverá totalizar 30.932,60 € na coluna "Total despesa".

Com os melhores cumprimentos. e consideração pessoal

O Gestor do PORLVT

António Fonseca Ferreira

DGTC 14 05 03 12175

Rua Artilharia Um, 33 - 1269-145 LISBOA - Tel. 21 383 71 00 - Fax 21 383 12 92
E-mail: ccrlvt@ccr-lvt.pt

Coordenação do controlo do FEOGA-O e do IFOP

Acta

Aos catorze dias do mês de Março do ano de dois mil e dois, pelas onze horas, reuniram, na Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, em representação da Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do MADRP, o Director-Geral, Dr. Cortes Simões, o Director de Serviços, Dr. Martins Coelho e a Inspectora Principal, Drª Paula de Almeida, e o Gestor do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT), Engº Fonseca Ferreira e a Drª Joaquina Sim-Sim. A reunião teve por tema a operacionalização do controlo de 1º nível da Medida AGRIS do PORLVT. O Gestor referiu que a realização dos controlos de 1º nível compete ao IFADAP, nos termos previstos no Protocolo celebrado com o Presidente do Instituto em 03.08.01, homologado pelos Ministros da Agricultura e do Planeamento, de que entregou cópia, enquanto que o planeamento e a monitorização do exercício do controlo de 1º nível será efectuado pelo Gestor em articulação com a IGA, na qualidade de entidade de controlo de segundo nível. O Dr. Cortes Simões referiu que a selecção das amostras cabe aos Gestores e que as orientações da IGA em matéria de selecção de amostras são no sentido de terem de ser obrigatoriamente respeitados os princípios referidos no nº 3 do artº 10º do Regulamento (CE) 438/2001, tendo sido disponibilizada a documentação que, sobre esta matéria, foi distribuída no âmbito do SNC. Salientou ainda que, nos termos do artº 10º do Reg. nº 438/01, a amostra deverá ser representativa e tomar em consideração os factores de risco identificados nos controlos nacionais e comunitários. O Dr. Cortes Simões congratulou-se com o facto da CCRLVT já ter remetido à IGA o seu Plano de Controlos para 2002. A IGA solicitou ao Gestor, o envio de informação, em suporte informático, sobre o universo dos projectos aprovados, reportada a 31 de Dezembro de 2001 que contemplasse os campos "NIF" e "Nº IFADAP". E para que fique a constar se elaborou a presente acta, em duplicado, a qual, foi assinada pelos presentes, ficando um dos exemplares na posse de cada um dos serviços acima referidos.

António Cortes Simões

Fonseca Ferreira

José Antonio Martins Coelho

José Martins Coelho

Maria Joaquina Sim-Sim

Joaquina Sim-Sim

Paula de Almeida

Paula de Almeida

APROVAÇÕES E EXECUÇÃO A 31. 12. 2002

Medida	Fundo	Aprovações 2000-2006			Execução 2000-2002		
		Custo Total	Despesa Pública Total	Fundo	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundo
Medida 1.1. Acessibilidades e Equipamentos	FEDER	178 113 128.59	178 113 128.59	109 280 365.69	134 328 614.62	134 328 614.62	82 023 521.42
Medida 1.2. Valorização Ambiental e Patrimonial	FEDER	130 366 382.45	130 366 382.45	80 709 134.35	82 478 444.22	82 478 444.22	50 901 173.66
Medida 1.3. Capacidade Institucional Regional	FEDER	7 192 605.27	7 192 605.27	4 599 012.39	1 919 567.37	1 919 567.37	1 178 840.59
Medida 1.4. Formação para o Desenvolvimento	FSE	7 111 242.80	7 111 242.80	4 622 307.82	3 529 568.32	3 515 317.50	2 284 956.37
Medida 1.5. Acções Específicas de Valorização Territorial	FEDER	64 480 748.17	64 480 748.17	31 884 715.98	25 918 914.91	25 918 914.91	13 540 149.25
Medida 1.6. Bonificação de Juros em Linhas de Crédito ao Investimento Autárquico	FEDER	3 638 119.42	3 638 119.42	2 728 589.63	247 389.46	247 389.46	185 542.13
Eixo 1		390 902 226.70	390 902 226.70	233 824 125.86	248 422 498.90	248 408 248.08	150 114 183.42
Medida 2.1. Qualificação das Cidades e Requalificação Metropolitana -Componente Territorial	FEDER	5 149 663.99	5 149 663.99	2 283 098.92	3 747 665.42	3 747 665.42	1 772 042.62
Medida 2.2. Qualificação das Cidades e Requalificação Metropolitana -Componente Emprego	FSE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Medida 2.3. Valtejo - Valorização do Tejo	FEDER	47 742 562.13	47 742 562.13	25 176 372.30	25 938 763.51	25 938 763.51	13 968 383.20
Medida 2.4 Formação e Empregabilidade	FSE	1 898 215.06	1 898 215.06	1 138 929.04	631 865.71	631 865.71	379 119.43
Eixo 2		54 790 441.18	54 790 441.18	28 598 400.26	30 318 294.64	30 318 294.64	16 119 545.25
Medida 3.1.Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Activa	FSE	130 268 000.00	0.00	81 392 000.00	72 575 300.03	72 500 838.64	45 307 448.02
Medida 3.2. Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade	FSE	163 074 338.33	0.00	84 715 055.19	64 881 588.89	51 825 215.42	32 390 759.64
Medida 3.3. Qualificação e Inserção Profissional dos Desempregados	FSE	96 923 346.61	0.00	60 577 341.63	62 081 707.83	61 900 746.05	32 364 623.42
Medida 3.4. Criação de Emprego	FSE	24 991 000.00	0.00	15 619 000.00	17 989 642.96	17 989 642.96	11 243 525.33
Medida 3.5. Eficácia e Equidade das Políticas	FSE	12 667 908.27	0.00	7 871 677.45	5 470 074.82	5 371 675.82	3 334 432.87
Medida 3.6. Promoção do Desenvolvimento Social	FSE	115 193 891.03	0.00	71 994 306.89	97 962 037.25	97 922 504.79	60 627 256.23
Medida 3.7. Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local e Social	FEDER	18 220 600.00	0.00	10 974 000.00	7 929 175.18	3 163 839.94	1 898 303.98
Medida 3.8. Infraestruturas de Educação Pré-escolar e dos ensinos Básico e Secundário	FEDER	4 786 875.72	4 590 514.45	3 491 177.60	2 614 315.10	2 590 079.26	1 948 618.42
Medida 3.9. Ensino Profissional	FSE	61 645 385.88	61 645 385.88	35 446 096.88	40 978 648.04	38 644 504.95	22 220 590.35
Medida 3.10. Economia	FEDER	243 190 392.59	243 190 392.59	95 195 949.24	154 730 551.61	154 730 551.61	60 430 961.29
Medida 3.11. Ciência,Tecnologia e Inovação	FEDER	5 199 945.68	5 199 945.68	2 599 972.84	170 691.21	170 691.21	85 345.61
Medida 3.12. Sociedade da Informação FEDER	FEDER	6 725 828.81	6 725 828.81	5 044 373.36	1 834 951.59	1 834 951.59	1 376 213.70
Medida 3.13. Sociedade da Informação FSE	FSE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Medida 3.14. Pescas - Infraestruturas de Portos	FEDER	8 910 004.96	8 910 004.96	5 346 002.97	2 464 336.34	2 464 336.34	1 478 601.81
Medida 3.15. Agricultura e Desenvolvimento Rural	FEOGA	80 586 914.14	73 096 292.26	53 967 103.84	23 013 077.30	19 388 464.17	14 461 326.57
Medida 3.16. Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos	FEDER	13 857 586.20	13 857 586.20	8 774 644.02	7 336 000.11	7 336 000.11	4 503 621.51
Medida 3.17. Acessibilidades e Transportes	FEDER	101 595 578.60	101 595 578.60	53 259 601.20	42 335 741.46	42 335 741.46	23 012 085.16
Medida 3.18. Ambiente	FEDER	23 180 457.90	23 180 457.57	17 385 342.83	5 929 810.24	5 929 810.24	4 447 357.70
Medida 3.19. Saúde	FEDER	36 432 033.80	36 432 033.80	27 324 029.08	14 357 647.95	14 357 647.95	10 768 235.99
Medida 3.20. Assistência Técnica FEDER	FEDER	4 371 014.53	4 371 014.53	2 829 777.43	3 258 536.44	3 239 081.72	2 082 140.53
Medida 3.21. Assistência Técnica FSE	FSE	1 743 624.02	1 743 624.02	1 090 778.62	856 882.02	856 882.02	536 564.87
Medida 3.22. Assistência Técnica FEOGA	FEOGA	2 453 908.63	2 453 908.63	1 840 431.48	1 451 536.79	1 451 536.79	1 088 652.60
Eixo 3		1 156 018 035.70	586 992 567.98	646 238 662.55	630 222 253.16	606 004 743.04	335 606 665.59
TOTAL		1 601 710 703.58	1 032 685 235.87	908 661 188.66	908 963 046.70	884 731 285.76	501 840 394.26
	FEDER	903 152 928.87	884 736 567.22	488 386 159.83	517 549 116.74	512 732 090.94	275 601 138.57
	FSE	615 516 952.09	72 398 467.76	364 467 493.51	366 957 315.87	351 159 193.86	210 689 276.52
	FEOGA	83 040 822.77	73 550 200.89	55 807 555.32	24 464 614.09	20 840 000.96	15 549 979.17

unid: euros

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

IGA
Inspecção-Geral
e Auditoria de Gestão

Av. da República, 84 - 2º. e 3º. 1649-008 LISBOA
Tel: 217 922 100 Fax: 217 979 163

PARA/TO: Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

FAX: 217936033

DE/FROM: Director-Geral da IGA

DATA/DATE	MENSAGEM/MESSAGE	PÁGINAS/PAGES (capa incl./cover incl.)
2003/06/02	N.º 207	2

ASSUNTO/SUBJECT: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORALENTEJO) – QCA III

Na sequência do ofício de V. Exª nº 5494/03, de 03.05.26, com a referência Procº nº 40/02 – Audit, DA III.1, que capeou o projecto de relatório da auditoria em epígrafe, e tendo presente as rectificações a este documento que nos foram igualmente comunicadas por V. Exª através da telecópia nº 388/03, recepcionada na IGA em 03.05.27, indicam-se as principais considerações decorrentes da análise realizada por esta Inspecção-Geral:

Quanto às **Conclusões**, Ponto **1.1.6 – Controlo**

alínea b)

O TC refere que "*Das 10 entidades com responsabilidades no âmbito do controlo, apenas a IGF tinha até 31 de Dezembro, concluido acções*"

Esta conclusão prende-se com o ponto 8.1. do relato, sendo de salientar:

No que se refere à análise do Quadro 24, conjugada com o referido no último parágrafo da fls. 54, informa-se que o planeamento anual de controlos (1º, 2º e alto nível) obedece à calendarização prevista no artº 4º da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, sendo que de acordo com a alínea a) do nº 2 deste artigo, a IGF e as entidades coordenadoras, fixam em conjunto durante o mês de Junho do ano N-1, as linhas gerais do plano dos controlos para o ano N.

Neste contexto, informa-se não ter sido estabelecida, em sede de Sistema Nacional de Controlo (SNC), qualquer acção de controlo de 2º nível para os anos de 2002 e 2003 no âmbito do PORALENTEJO (vertentes FEOGA-O e IFOP). No que refere ao Planeamento para o ano de 2004, a realizar brevemente, irá esta Inspecção-Geral equacionar a realização de uma auditoria a este Programa.

No tocante à intervenção do GPPAA, importa salientar que no quadro de articulação com a IGA (estabelecido pela alínea c) do nº 4 do artº 42º do DL nº 54-A/2000, de 7 de Abril), a actuação daquele Gabinete se prende com as funções de interlocutor junto da Comissão Europeia no domínio do FEOGA-O e de membro da Comissão de Gestão do QCA III. As acções de controlo de 2º nível, designadamente as que respeitam ao artº 10º do Reg. (CE) nº 438/2001, são asseguradas pela IGA, que envia àquele Gabinete a respectiva informação, para efeitos do acompanhamento dos controlos.

Quanto às **Recomendações**, Ponto **1.2**

alínea e)

" *Realização por parte da DGDR, IGA, GPPAA, IGMTS, IGS e DGPA das acções de controlo que lhe estão cometidas no âmbito do sistema de controlo do QCA III*".

Afigura-se de teor muito genérico esta recomendação na qual é citada esta Inspecção-Geral conjuntamente com outras entidades (com responsabilidades de controlo de 1º e de 2º nível em diversos Fundos), a qual poderá ser eventualmente ajustada, nomeadamente no que respeita à IGA, tendo presente:

- as considerações anteriormente aduzidas sobre o planeamento das acções de controlo;
- os princípios da suficiência, complementaridade e relevância, que presidem a articulação entre as entidades do SNC;
- o facto do principal contributo para o esforço de controlo previsto no artº 10º do Reg.(CE) nº 438/2001 dever ser garantido pelo 1º nível de controlo, sendo tarefas principais das entidades coordenadoras do controlo de 2º nível, em que esta Inspecção se inclui, a análise da fiabilidade daquele tipo de controlo (através da realização de auditorias sistémicas e da análise de relatos de controlo), a elaboração de metodologias/instrumentos de controlo e a realização de acções de formação.

Informa-se ainda V. Exª que, conforme solicitado, esta telecópia será igualmente transmitida a essa entidade através de correio electrónico, para o endereço indicado no ofício remetido à IGA.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(J. M. Mendonça Lima)

DGTC 03 06 03 14078

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Inspecção-Geral

Ex.mo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Na resposta indicar sempre a data, nº de ofício e nossa referência

Nossa referência	Sua referência	Sua comunicação de
	Proc. n.º40/02 – Audit DA III.1	26/05/2003

ASSUNTO: **Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PROALENTEJO**

No relatório do processo de auditoria supramencionado, remetido por v/ ofício, datado de 26 de Maio de 2003, é recomendado que esta Inspecção-Geral exerça as atribuições conferidas ao abrigo do sistema de controlo do QCA III e que, no âmbito específico do controlo de 1º nível, se articule com o Gestor na prossecução desta atribuição.

Nos termos apresentados, e tendo presente o disposto na Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, reconhece esta Inspecção-Geral as competências que lhe estão cometidas em matéria de controlo do QCA III, pelo que nada tem a opor ao teor do relatório ora apresentado.

Contudo, julga-se oportuno prestar os seguintes esclarecimentos adicionais:

1. Esta Inspecção-Geral, possuindo uma manifesta insuficiência de recursos humanos em exercício de funções (37 inspectores), para o conjunto de atribuições e competências que se encontram dispostas na sua Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 80/2001, de 6 de Março) e na Lei Orgânica do Ministério (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março), afectou, em 2003, 6 inspectores às atribuições cometidas no âmbito do Sistema Nacional de Controlo do QCA III.

2. Em consequência, foram celebrados entre o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e a IGMSST dois protocolos que associam esta Inspecção-Geral à realização de acções de controlo de segundo nível no âmbito do Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), e, ainda, das intervenções da administração central regionalmente desconcentradas na área do emprego dos Programas Operacionais Regionais do continente, bem como para acções de controlo de 1.º nível no âmbito do Programa Operacional Assistência Técnica, conforme protocolos que se juntam.

3. Ao abrigo destes protocolos, encontram-se planificadas acções de certificação de despesas (2.º nível), a realizar em 2003, por esta Inspecção-Geral, aos Programas Operacionais Regionais do continente, acções estas, entretanto, já iniciadas.

Av.ª Elias Garcia, n.º 12 – 1049 – 042 LISBOA
Rua D. João IV, n.º 716 – 2.º Dt.º - 4000 – 299 PORTO
21 798 00 00 21 798 00 62 / 87
22 589 93 70 22 589 93 79
E-mail: igmsst@seg-social.pt

4. Relativamente a estas acções e no âmbito específico do PORA, encontra-se já terminado o trabalho de campo e respectivo relatório de uma acção de certificação de despesas apresentadas pelo Gestor ao IGFSE e que incidiu sobre pagamentos efectuados pelo Gestor no período compreendido entre Fevereiro e Setembro de 2002. Tal acção compreendeu ainda a realização de testes substantivos a oito projectos de entidades beneficiárias, encontrando-se o presente relatório para despacho conjunto entre esta Inspecção-Geral e o Instituto.

5. Assim, em obediência ao princípio da segregação de funções, entende esta Inspecção-Geral, que não deve assumir dois níveis de controlo no mesmo Programa Operacional, entendimento este corroborado pelo IGFSE, conforme ofício deste Instituto que se anexa.

6. Acresce, ainda que, por força do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 218/2001, de 4 de Agosto, exerce esta Inspecção-Geral competências de controlo de 2.º nível ao Fundo Europeu para os Refugiados, tendo já sido efectuada uma acção de controlo de 2.º nível ao Gestor desse Fundo.

7. Quanto às competências de controlo de 1.º nível, no âmbito do FEDER, até ao presente não foram encetadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, entidade coordenadora de controlo de 2.º nível do FEDER, quaisquer diligências de articulação com esta Inspecção-Geral.

Na disponibilidade para quaisquer esclarecimentos entendidos por necessários, apresentamos os melhores cumprimentos.

O Inspector-Geral

Mário Fernando Gonçalves Lisboa

Av.ª Elias Garcia, n.º 12 – **1049 – 042 LISBOA**
Rua D. João IV, n.º 716 – 2.º Dt.º - **4000 – 299 PORTO**
☎ 21 798 00 00 🖷 21 798 00 62 / 87
☎ 22 589 93 70 🖷 22 589 93 79
E-mail: igmsst@seg-social.pt

DGTC 04 06'03 14314

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

GPPAA
Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar

TELECÓPIA
(TELECOPY)

DE : (FROM) GPPAA/DSEPP Nº DE FAX : 21 387 45 00

TELECÓPIA : (TELECOPY) Refª. Nº 101/2003 Data: 5.6.2003 Nº. páginas : 1+1

ASSUNTO : (SUBJECT) Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do PO Regional do Alentejo – QCA III

PARA : (TO)

	Nº DE FAX : (FAX NUMBER)
Exmo. Senhor Director–Geral do Tribunal de Contas	21 793 60 33

Com conhecimento:

Presidente da Comissão de Gestão do QCA III	21 888 11 03
Gestor do PORALENTEJO	266 708 849
Coordenador da Medida AGRIS do PORALENTEJO	266 735 464
Director-Geral da IGA	21 797 91 63

Rua Padre António Vieira, nº 1- 8º • 1099-073 LISBOA • Tel: 21 381 93 00 • Fax: 21 387 66 35 • Linha Azul: 21 388 64 23

DGTC 06.06.03 14600

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

GPPAA
Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar

TELECÓPIA N.º /03
Data: 5.6.2003

MENSAGEM

Relativamente ao relato referido em epígrafe, que nos foi comunicado através do ofício 5491, de 26.5.2003, já tivemos oportunidade de referir através do nosso fax nº 13 (DSEPP)/2003, de 22.1.2003, que o GPPAA não executa quaisquer acções de controlo no âmbito do Sistema Nacional de Controlo. Nos termos do artº 42º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, o controlo de 2º nível é assegurado pela IGA, em articulação com o GPPAA. Recordamos que, durante os trabalhos de preparação da legislação e da implementação do Sistema Nacional de Controlo, foi entendido que ao GPPAA não caberia envolver-se na execução dos controlos, devendo, no entanto, manter-se a articulação da IGA com o GPPAA (ver anexo da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho).

Esta articulação consubstancia-se em fazer a ponte entre a regulamentação comunitária, a programação, os instrumentos de política e as necessidades do controlo de 2º nível na área do FEOGA-O. Por outro lado, o GPPAA, enquanto entidade responsável pela gestão nacional do FEOGA-O, também no âmbito da articulação IGA/GPPAA, tem responsabilidades atribuídas, tal como definido no artº 12º, da Portaria acima mencionada.

Neste contexto, não se justifica a inclusão do GPPAA na recomendação e) do ponto 1.2. do referido relato, até porque esta inclusão não encontra suporte nas conclusões do relato.

Pelas razões acima apontadas também não se justifica a referência ao GPPAA, no ponto 8.1. do relato (pág. 54), como não tendo concluído qualquer acção de controlo até 31.12.2002.

No que respeita a outras questões levantadas no relato, não temos observações a formular.

Com os melhores cumprimentos.

P/ O Director

José Manuel Lima Santos
A SUBDIRECTORA
GABRIELA FREITAS

Rua Padre António Vieira, nº 1- 8º • 1099-073 LISBOA • Tel: 21 381 93 00 • Fax: 21 387 66 35 • Linha Azul: 21 388 64 23

MINISTÉRIO DAS CIDADES,
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALENTEJO

(Ex - Comissão de Coordenação da Região do Alentejo)

TELECÓPIA * TELECOPIE * TELECOPY

Ref.	Data - Date -Date	Nº - Nr.	Pº. - - /	
63-EAT/C/03	09-06-2003	4353	Páginas - Pages - Pages:	1+

PARA - ADRESSER A - ADRESSED TO

Direcção-Geral do Tribunal de Contas

A/C - Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos

Fax. nº 21 793 60 33

DE - EXPEDITEUR - SENDER

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

ASSUNTO - SUJET - SUBJECT

Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 - Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas do *por Alentejo* - QCA III

TEXTO - MESSAGE - MESSAGE:

Na sequência do vosso ofício nº 5 498, de 26 de Maio.03, e Fax. nº 389/03, pelo qual nos foi enviado o relato da auditoria mencionada em epígrafe, informamos V. Exª. que os pontos do referido relato a seguir mencionados nos merecem as seguintes observações:

1.1 Conclusões

1.1.1 Enquadramento no PORA

O Eixo 3 – "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" é um dos *quatro* Eixos Prioritários do *por Alentejo*, que compreende igualmente o Eixo Prioritário 4 – Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva.

.../...

Estrada das Piscinas, 193 7000-758 Évora Telef. 351 266740300 Fax: 351 266706562 E-mail: ccralentejo.expediente@ccr-alt.pt www.ccr-alt.pt

1.1.6 Controlo

b) Apesar de, nos termos da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, relativamente ao Programa Operacional Regional do Alentejo, estar prevista a intervenção de 10 entidades no controlo de 1º nível, em termos práticos tal não se veio a verificar. Assim, não foi delegada tal competência pela gestão do *por Alentejo* nas seguintes entidades: IGMTS, IGS e DGPA.

c) Só existem diligências de articulação entre o Gestor e o IFADAP face ao referido na alínea anterior, não existência de delegação de competências nas outras entidades mencionadas.

f) Está a decorrer um processo de aquisição de serviços externa para a realização de acções de controlo de 1º nível a projectos aprovados no âmbito do FEOGA-O, que incluem a Assistência Técnica FEOGA-O.

1.2 Recomendações

Neste ponto são formuladas algumas recomendações dirigidas ao Gestor do *por Alentejo*. No entanto, algumas destas recomendações não são exequíveis pelo Gestor. Assim:

a) Ao nível do Sistema Informático, compete às entidades coordenadoras dos Fundos Estruturais a implementação e desenvolvimento dos Sistemas de Informação para cada Fundo.

d) A exemplo de todas as outras transferências efectuadas no âmbito do programa, sempre se tenta imprimir celeridade às transferências para o IEFP ao abrigo dos Contratos-Programa celebrados com este Instituto. Tal não é, por vezes, possível dada a insuficiência de verbas para o efeito.

e) f) Conforme já referido no ponto 1.1.6 – Controlo, alínea b), não foram delegadas competências no âmbito do controlo de 1º nível à IGMTS, IGS e DGPA.

h) Está já em curso nova auditoria externa de controlo de 1º nível a projectos FSE aprovados no âmbito dos Contratos-Programa celebrados com o IEFP nos anos de 2000 e 2001, encontrando-se a decorrer o processo de aquisição de serviços externa para auditoria de controlo de 1º nível aos projectos incluídos no Plano Anual de Controlo de 2003 do FSE, bem como a projectos aprovados no âmbito do FEOGA-O, que incluem neste caso a Assistência Técnica FEOGA-O.

.../...

5.1 Sistema de Informação dos Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC)

A Medida 3.4 referida neste ponto é uma medida FEDER

6.2 Aprovações/Execução Financeira

A informação disponibilizada para efeitos de auditoria a 31 de Dezembro de 2002, era ainda de carácter provisório. Os valores definitivos, em anexo, apresentam alguns ajustamentos não significativos.

De referir que, na Medida 3.4 – FEDER, o projecto mencionado se reporta ao Contrato-Programa celebrado, bem como na Medida 3.3 – FSE os 94 projectos mencionados incluem os dois Contratos-Programa celebrados, assumidos globalmente como projectos.

6.4.3 FEOGA-O

As verbas são transferidas pelo Gestor para o IFADAP, no âmbito do *Protocolo de Colaboração* assinado.

8.1 Entidades com responsabilidades no controlo

Até 31 de Dezembro de 2002, a IGF apenas tinha concluído uma acção de controlo ao *por Alentejo*, dado que a Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo do *por Alentejo* – FEDER e FSE apenas foi concluída em 2003. De acordo com o teor do respectivo projecto de relatório, a pág. 4, "as verificações foram realizadas no período de 25 de Novembro de 2002 a 13 de Fevereiro de 2003, em anexo.

8.4 Acções de Controlo

No âmbito do controlo de 1º nível foi igualmente efectuada, directamente pela Estrutura de Apoio Técnico ao Controlo do *por Alentejo*, uma acção ao projecto financiado pelo IFOP no âmbito da Medida 3.13, o que, no quadro 25 eleva para 16 o número de projectos e para 23 642,30 o valor da despesa controlada, com reflexo também no Quadro 26 – Distribuição do esforço de controlo por nível.

Com os melhores cumprimentos

O Gestor do *por Alentejo*

O Vice-Presidente
Manuel Bento Rosado

Anexo: Doc. referidos no texto

Eixo Prioritário 3 - Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas

Dados reportados a 31/12/2002

"porAlentejo"	FUNDO	N.º de Projectos Homologa	Aprovações /Homologações			Despesa Elegível Realizada		
			Custo Total	Desp. Públ.	Fundo	Custo Total	Desp. Públ.	Fundo
EIXO 3			**633.317.527**	**618.223.318**	**336.303.605**	**270.437.693**	**261.954.273**	**143.283.531**
FEDER		**154**	**465.817.476**	**464.237.332**	**233.937.610**	**200.735.302**	**200.735.302**	**104.203.564**
FSE		**123**	**79.000.549**	**76.862.690**	**47.060.734**	**51.232.022**	**48.008.564**	**29.423.832**
FEOGA-O		**1066**	**88.492.730**	**77.116.524**	**55.300.183**	**18.469.392**	**13.209.431**	**9.655.402**
IFOP		**1**	**6.771**	**6.771**	**5.078**	**977**	**977**	**732**
Medida 1 - Inf. Educação	FEDER	31	26.063.409	26.063.409	19.269.378	14.591.185	14.591.185	10.703.041
Medida 2 - Ensino Prof. (1)	FSE	24	20.249.734	20.249.734	11.643.597	*12.175.879*	*11.765.640*	*6.761.748*
Medida 3 - Emprego (2)	FSE	94	*57.874.253*	*55.736.394*	*34.835.246*	38.958.442	*36.145.222*	22.590.762
Medida 4 - Inv. Desenv. Local (3)	FEDER	1	5.673.204	4.093.060	2.455.836	0	0	0
Medida 5 - Cultura Cient/Tecnol	FEDER	0	0	0	0	0	0	0
Medida 6 - Soc. Inform.	FEDER	3	*1.427.752*	*1.427.752*	*1.070.814*	1.182.681	1.182.681	887.011
Medida 7 - Soc. Inform.	FSE	0	0	0	0	0	0	0
Medida 8 - Saúde	FEDER	14	60.391.392	60.391.392	45.293.543	21.804.091	21.804.091	16.353.068
Medida 9 - Recup. Património	FEDER	2	2.506.916	2.506.916	1.880.187	387.644	387.644	290.733
Medida 10 - Equip. Desportiv	FEDER	3	5.045.815	5.045.815	3.028.224	4.385.235	4.385.235	2.642.296
Medida 11 - Agricultura	FEOGA-O	1.064	*86.375.069*	*74.998.863*	*53.711.937*	*17.439.781*	*12.179.820*	*8.883.194*
Medida 12 - Pescas	FEDER	1	1.047.476	1.047.476	731.138	926.843	926.843	646.936
Medida 13 - Pescas	IFOP	1	6.771	6.771	5.078	977	977	732
Medida 14 - Pol. Econ. Reg.	FEDER	5	271.050.022	271.050.022	108.363.617	101.748.842	101.748.842	40.705.409
Medida 15 - Acessib. E Transp	FEDER	39	*70.537.446*	*70.537.446*	*35.384.089*	41.663.807	41.663.807	21.499.570
Medida 16 - Ambiente	FEDER	43	*17.878.481*	*17.878.481*	*13.386.195*	11.555.632	11.555.632	8.655.235
Medida 17 - Assist. Técnica	FEDER	12	4.195.563	4.195.563	3.074.591	2.489.342	2.489.342	1.820.265
Medida 18 - Assist. Técnica	FSE	5	876.563	876.563	581.891	97.702	97.702	71.322
Medida 19 - Assist. Técnica	FEOGA-O	2	*2.117.661*	*2.117.661*	*1.588.246*	1.029.611	1.029.611	*772.208*

(1) o diferencial entre o custo total e a despesa pública é resultante das receitas próprias

(2) o número de projectos engloba 2 contratos-programa

2.- OBJECTIVO E METODOLOGIA DO TRABALHO

2.1.- Objectivo

A presente auditoria teve por objectivo avaliar o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo do POR Alentejo, de acordo com os princípios de uma boa gestão financeira, no cumprimento das normas nacionais e comunitárias.

Para o efeito, foram desenvolvidas diligências junto do Gestor do POR Alentejo e foram efectuadas verificações nos beneficiários tendo em vista aferir da realização física e financeira dos investimentos.

2.2.- Metodologia adoptada

Para a concretização destes objectivos adoptou-se, numa primeira fase do trabalho, uma metodologia atinente ao conhecimento dos principais circuitos e procedimentos instituídos, que assentou, em linhas gerais, nos seguintes *itens*:

a) Realização de uma reunião com o Gestor do POR Alentejo, tendo sido solicitadas as pistas de auditoria;
b) Análise das duas pistas de auditoria obtidas (FEDER e FSE) e dos questionários efectuados pela EAT de Controlo do Gestor aos coordenadores das intervenções desconcentradas do EP3;
c) Desenvolvimento de testes de conformidade em 28 projectos, envolvendo os dois fundos (FEDER e FSE);

Numa segunda fase do trabalho, procedeu-se à realização de verificações substantivas em 26 projectos (existem 2 projectos FEDER sem execução), com o objectivo de analisar a aplicação dos procedimentos, tendo sido utilizada a seguinte metodologia:

a) Análise dos "*dossiers*" técnico-administrativo, técnico-pedagógico e financeiro;
b) Verificação da documentação das despesas elegíveis e sua contabilização;
c) Verificação dos fluxos financeiros, quer em termos de despesas (pagamentos a fornecedores), quer em termos de receitas (subsídios recebidos), incluindo a análise dos respectivos extractos bancários;
d) Verificação da realização física dos investimentos;
e) As verificações foram realizadas no período de 25 de Novembro de 2002 a 13 de Fevereiro de 2003.

S. R.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

INSPECÇÃO-GERAL DA SAÚDE

TELECÓPIA Nº472/03

DATA 09/06/03

PARA: Ex.mo. Senhor Director-Geral da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

FAX Nº 21 7936033

DE: Inspecção-Geral da Saúde
FAX Nº 21 3471837

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Alentejo (PORALENTEJO) - QCA III

Em resposta ao solicitado pelo Oficio nº 5496 de 26 MAY'03 (Proc. 40/02-Audit) informa-se que não foi suscitada até ao momento a intervenção da IGS no controlo do Programa em epígrafe. Mais se informa que o Plano de Actividades desta Inspecção-Geral para o ano corrente prevê um projecto que tem por objectivo o controlo do QCA III, na área da saúde.

Com os melhores cumprimentos, Fernando Fonseca.

O Inspector-Geral da Saúde

(Fernando César Augusto)

DGTC 11 06 03 14892

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-030 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		09. JUN 03 DSID 3763

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão Eixo prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Alentejo - QCA III

Na sequência do vosso ofício ref. 5493, de 26 de Maio p.p., e da telecópia ref. 391/03, de 28 de Maio p.p., junto se remete a V. Exa. as observações ao relatório da Auditoria aos Sistemas de Gestão Eixo prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Alentejo - QCA III

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Amável Santos

FERNANDO MONIZ
SUBDIRECTOR-GERAL

Anexo: o citado

DGTC 16 06 03 15023

Auditoria aos Sistemas de Gestão Eixo prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Alentejo - QCA III

Relato de Auditoria de Maio 2003

A análise do relatório referido em epígrafe foi efectuada em conjunto pela Direcção de Serviços de Iniciativas Regionais e pela Direcção de Serviços de Informação e Controlo, tendo suscitado as seguintes observações:

1. Atribuições do GPAA – Nos termos do art. 42º do Decreto-lei n.º 54-A/2000, de 07 de Abril, o controlo de 2º nível é assegurado pelo IGA, em articulação com o GPPAA. Durante os trabalhos de preparação da legislação e da implementação do Sistema Nacional de Controlo, foi entendido que ao GPPAA não caberia envolver-se na execução de controlos, devendo, no entanto, manter-se a articulação da IGA com o GPPAA.

Esta articulação consubstancia-se em fazer a ponte entre a regulamentação comunitária, a programação, os instrumentos de política e as necessidades do controlo de 2º nível na área do FEOGA-O Por outro lado, o GPPAA, enquanto entidade responsável pela gestão nacional do FEOGA-O, também no âmbito da articulação IGA/GPPAA, tem responsabilidades atribuídas, tal como referido no art. 12º da Portaria n.º 684/2001, de 05 de Julho.

Neste contexto não de justifica a inclusão do GPAA na recomendação e) do ponto 1.2 do relato, bem como a referência no ponto 8.1, como não tendo concluído qualquer acção até 31 de Dezembro de 2002.

2. A longo do Relato a designação do programa em causa assume diversas formas (PORAlentejo, PORALENTEJO, PORA, POR Alentejo). A designação associada ao programa é ***porAlentejo***, sendo de eliminar a expressão **'PORA'**, uma vez que esta sigla está associada ao programa regional do **Alentejo do QCA II**.

3. Em relação às SIGLAS UTILIZADAS (págs. 7 e 8) sugerem-se as seguintes correcções:

a) a designação do Programa Operacional Regional do Algarve no QCA III deverá ser corrigida para **PROALGARVE**, uma vez que a sigla **PROA** está associada ao Programa Regional do **Algarve do QCA II**;

b) a sigla MARIS designa a Medida Desconcentrada das Pescas nos Programas Operacionais Regionais do Continente, e não o seu Regulamento, como parece ser indicado;

c) a sigla SIFEC designa o Sistema de Informação para os Fundos Estruturais *e de Coesão*, pelo que se sugere a inclusão deste fundo na explicitação do termo SIFEC.

4. Em relação à informação específica do relato de auditoria, há a considerar os seguintes pontos:

Pág. 13 e 14: Nas alíneas m), n) e o) sugere-se a identificação das transferências, respectivamente FEDER, FEOGA e FSE.

Pág. 23: No 4º parág. deverá ser incluído o IFOP: "No âmbito do Eixo 3, (...) através do FEDER, FSE, FEOGA-O *e IFOP* ...".

Pág. 32: No ponto 6.1.2.1 - Análise Global, deverá ser explicitado que a despesa certificada se refere ao Eixo 3: "Até 31 de Dezembro de 2002, (...) tinha sido certificada despesa *no Eixo 3* pelas Autoridades de Pagamento...".

Pág. 36: A análise termina no ponto 6.1.2.4 FEOGA. Sugere-se a inclusão de um ponto (6.1.2.5) com uma análise relativa ao IFOP.

Pág. 37: A taxa de execução indicada no ponto 6.2 (Aprovações /ExecuçãoFinanceira) e que está calculada como o quociente entre o executado e o aprovado, poderá ser também calculada considerando o quociente entre o executado e o programado.

Pág. 38/Quadro 12: Sugere-se a correcção do título do quadro, de acordo com o efectivamente apresentado, ou seja, Aprovações a 31-12-02 / Programação (2000-2006), e não o inverso.

Pág. 39/Quadro 13: Sugere-se a correcção do título do quadro de acordo com o efectivamente apresentado, ou seja, Aprovações / Execução Financeira a 31/12/02, e não o inverso.

Pág. 40: No ponto 6.3, 3º parág., é referido que "Relativamente ao IFOP, não foi concretizada a análise destas transferências nem das efectuadas da Autoridade de Pagamento para o Gestor, devido ao reduzido movimento das mesmas. (...).

No entanto, o Relato ficaria mais completo caso se fossem referidos os montantes transferidos pela CE relativos ao pagamento por conta do IFOP.

Pág. 43 e 44: No quadro 17 estão identificadas, até Outubro de 2002, as transferências da Autoridade de Pagamento FEDER (DGDR) para o Programa. Sugere-se a inclusão das seguintes transferências, efectuadas em Novembro e Dezembro de 2002: 7 000 mil €, em 4.11.2002, 8 000 mil € em 5.12.2002, e 8 000 mil € em 19.12.2002.

Pág. 53: A Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2001, de 26 de Dezembro, previa a afectação à Estrutura de Apoio Técnico (controlo) de cada intervenção operacional regional do continente, de quatro membros, incluindo um chefe de projecto.

Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

IGA
Inspecção-Geral
e Auditoria de Gestão

Av. da República, 84 - 2º. e 3º. 1649-008 LISBOA
Tel: 217 922 100 Fax: 217 979 163

PARA/TO: Exmº Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas	**FAX:** 217936033
DE/FROM: Director-Geral da IGA	

DATA/DATE	MENSAGEM/MESSAGE	PÁGINAS/PAGES (capa incl./cover incl.)
2003/05/22	N.º 193	3

ASSUNTO/SUBJECT: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Algarve (PROALGARVE) – QCA III

Na sequência do ofício de V. Exª com a referência Procº nº 41/02 – Audit, DA III.1, recepcionado nesta Inspecção-Geral em 03.05.19, foi analisado o projecto de relatório da auditoria em epígrafe, cujo teor suscita as seguintes considerações:

Quanto às **Conclusões**, Ponto **1.1.6 – Controlo**

alínea b)

O TC refere que "*Das 10 entidades com responsabilidades no âmbito do controlo, apenas a IGF tinha até 31 de Dezembro, concluído acções*"

Esta conclusão prende-se com o ponto 8.1. do relato, sendo de salientar:

- Quanto ao segundo parágrafo da fls. 54 é referido "*O IGFSE e o IFADAP, embora não tenham efectuado acções de controlo no âmbito do 2º nível, efectuaram, na qualidade de autoridade de pagamento....*". Cumpre esclarecer que o IFADAP não é organismo de controlo de 2º nível (desde a publicação do Decreto-Lei nº 208/98, de 14 de Julho – que alterou o DL nº 99/94, de 19 de Abril) e que no actual QCA III, exerce funções de organismo intermédio, nos termos do artº 2º do Reg. (CE) nº 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, actuando sob a responsabilidade das Autoridades de Gestão, ou seja, no domínio do controlo de 1º nível;

- No que se refere à análise do Quadro 25, conjugada com o referido no último parágrafo da fls. 54, informa-se que o planeamento anual de controlos (1º, 2º e alto nível) obedece à calendarização prevista no artº 4º da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, sendo que de acordo com a alínea a) do nº 2 deste artigo, a IGF e as entidades coordenadoras, fixam em conjunto durante o mês de Junho do ano N-1, as linhas gerais do plano dos controlos para o ano N.

Neste contexto, informa-se ainda, não ter sido estabelecida qualquer acção de controlo de 2º nível para o ano de 2002 no âmbito do PROALGARVE, situação que veio a ocorrer em sede de Planeamento para o ano de 2003. Consequentemente, tal acção foi inscrita no Plano de Actividades da IGA para o ano em curso, com a designação "Avaliação do sistema de gestão e controlo da Medida AGRIS do PO Regional do Algarve do QCA III", a qual já foi iniciada em 2 de Abril do corrente ano.

No tocante à intervenção do GPPAA, importa salientar que no quadro de articulação com a IGA (estabelecido pela alínea c) do nº 4 do artº 42º do DL nº 54-A/2000, de 7 de Abril), a actuação daquele Gabinete se prende com as funções de interlocutor junto da Comissão Europeia no âmbito do FEOGA-O e de membro da Comissão de Gestão do QCA III. As acções de controlo de 2º nível, designadamente as que respeitam ao artº 10º do Reg. (CE) nº 438/2001, são asseguradas pela IGA, que envia àquele Gabinete a respectiva informação, para efeitos do acompanhamento dos controlos.

alínea e)

É referido nesta alínea que "*Verificou-se o envio ao Gestor, por parte das entidades coordenadoras, dos elementos previstos nos artºs 9º e 10º da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho*".

- Chama-se a atenção para o teor do artº 9º da citada Portaria, que se refere ao "Relatório Anual de Síntese dos Controlos", sendo que são os Gestores (entidades responsáveis pelo controlo de 1º nível) que estão incumbidos de enviar à entidade coordenadora, até 31 de Março de cada ano, a síntese da actividade de controlo desenvolvida no ano anterior (e não a situação inversa).

  Porém, da leitura dos pontos 8 e 8.3 do relato em apreço, fls. 53 e 55, conclui-se pela existência de uma imprecisão por parte do TC na citação do articulado daquele diploma legal, quando se referem os artºs 9 º e 10º como respeitando aos critérios de selecção, métodos e instrumentos de controlo, quando de facto são os artºs 10º e 11º que dispõem sobre esta matéria;

- Quanto à afirmação "*Os elementos relativos ao FEOGA-O e IFOP somente foram disponibilizados cerca de um ano após a aprovação da referida Portaria*", cumpre esclarecer que pese embora o artº 10º da Portaria disponha que os critérios de selecção, métodos e instrumentos de controlo são elaborados pela IGF em articulação com as entidades coordenadoras, foi a IGA que desenvolveu exclusivamente esta tarefa.

  Acresce que tal tarefa foi realizada somente em 2002, ano em que foi implementado, de facto, o modelo de coordenação/articulação definido nos diplomas publicados em 2001 (DL nº 168/2001, de 25 de Maio e a Portaria nº 684/2001). Só em 02.06.19 foi possível à IGA proceder ao envio dos referidos instrumentos de trabalho às entidades de controlo de 1º nível, o que se ficou a dever ao conjunto de novas tarefas que foram cometidas a esta

Inspecção-Geral por via do quadro legal regulador do QCA III e, concomitantemente, à necessidade de ultimação de auditorias no âmbito de Intervenções Operacionais do QCA II, cujos relatórios relevaram para a emissão das declarações respeitantes ao artº 8º do Reg. (CE) 2064/97, da Comissão, de 15 de Outubro.

alínea g)

É referido nesta alínea que "*O controlo da despesa foi apenas realizado no âmbito do alto (1,5%) e 1º (98,5%) níveis, verificando-se ausência do controlo de 2º nível*".

Quanto a esta questão, que decorre no exposto no 8.4 do relato, fls. 55 a 59, reitera-se o acima referido para a alínea b), 2º travessão, quanto à não realização de acções de controlo de 2º nível em 2002, sendo ainda de salientar que no domínio da articulação entre as entidades do Sistema Nacional de Controlo (1º, 2º e alto nível) se tem promovido a complementaridade na selecção dos projectos a controlar, por forma a melhor contribuir para o esforço de controlo.

Quanto às **Recomendações**, Ponto **1.2**

alínea f)

" *Exercício por parte da DGDR, IGA, GPPAA, IGMTS, IGS e DGPA das atribuições que lhe estão conferidas no âmbito do sistema de controlo do QCA III*".

Afigura-se de teor muito genérico esta recomendação conjunta na qual é citada esta Inspecção-Geral, a qual poderá ser eventualmente ajustada tendo presente as considerações anteriormente aduzidas, nomeadamente no que respeita à IGA, salientando-se a coordenação do controlo de 2º nível/contribuição para o esforço de controlo e a auditoria já em curso ao PROALGARVE.

Informa-se ainda V. Exª que, conforme solicitado, esta telecópia será igualmente transmitida a essa entidade através de correio electrónico, para o endereço indicado no ofício remetido à IGA.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(J. M. Mendonça Lima)

DGTC 22 05'03 12998

S. R.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

INSPECÇÃO-GERAL DA SAÚDE

TELECÓPIA Nº 459/03

DATA 29/05/03

PARA: Ex.mo. Senhor Director-Geral da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

FAX Nº 21 7936033

DE: Inspecção-Geral da Saúde
FAX Nº 21 3471837

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas do Programa Operacional da Região do Algarve-QCA III

Em resposta ao solicitado através do v/ ofício nº 5061, de 19.05.03, sobre o relatório da auditoria em epígrafe, e especificamente no que respeita aos pontos 1.1.6. - al. c), a fls. 15, 1.2. - al. f) e g), a fls. 18, e 8.1., a fls. 55, cumpre-me informar V.Exª que estão a ser desenvolvidas diligências entre o Gestor do Programa e a IGS tendo em vista a colaboração entre as duas entidades para a realização de acções de controlo de projectos da medida 3.8 - Saúde, prevendo-se que estas acções se iniciem ainda no primeiro semestre do ano em curso. Em anos anteriores, tanto quanto se pode apurar, não foi suscitada a intervenção da IGS neste domínio.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspector-Geral da Saúde

(Fernando César Augusto)

DGTC 30 05 03 13733

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

GPPAA
Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar

TELECÓPIA
(TELECOPY)

DE : (FROM) GPPAA/DSEPP Nº DE FAX : 21 387 45 00

TELECÓPIA : (TELECOPY) Refª. DSEPP Nº 96/2003 Data: 29.5.2003 Nº. páginas : 1+2

ASSUNTO : (SUBJECT) Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do PO Regional do Algarve – QCA III

PARA : (TO)	Nº DE FAX : (FAX NUMBER)
Exmo. Senhor Director–Geral do Tribunal de Contas	21 793 60 33

Com conhecimento:

Presidente da Comissão de Gestão do QCA III	21 888 11 03
Gestor do POR ALGARVE	289 803 591
Coordenador da Medida AGRIS do POR ALGARVE	289 816 003
Director-Geral da IGA	21 797 91 63

Rua Padre António Vieira, nº 1- 8º • 1099-073 LISBOA • Tel: 21 381 93 00 • Fax: 21 387 66 35 • Linha Azul: 21 388 64 23

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

GPPAA
Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar

TELECÓPIA N.º /03
Data: 29.5.2003

MENSAGEM

1. Atribuições do GPPAA

Relativamente ao relato referido em epígrafe, que nos foi comunicado através do ofício 5056, de 19.5,2003, já tivemos oportunidade de referir através do nosso fax nº 13 (DSEPP)/2003, de 22.1.2003, que o GPPAA não executa quaisquer acções de controlo no âmbito do Sistema Nacional de Controlo. Nos termos do artº 42º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, o controlo de 2º nível é assegurado pela IGA, em articulação com o GPPAA. Recordamos que, durante os trabalhos de preparação da legislação e da implementação do Sistema Nacional de Controlo, foi entendido que ao GPPAA não caberia envolver-se na execução dos controlos, devendo, no entanto, manter-se a articulação da IGA com o GPPAA (ver anexo da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho).

Esta articulação consubstancia-se em fazer a ponte entre a regulamentação comunitária, a programação, os instrumentos de política e as necessidades do controlo de 2º nível na área do FEOGA-O. Por outro lado, o GPPAA, enquanto entidade responsável pela gestão nacional do FEOGA-O, também no âmbito da articulação IGA/GPPAA, tem responsabilidades atribuídas, tal como definido no artº 12º, da Portaria acima mencionada.

Neste contexto, não se justifica a inclusão do GPPAA na recomendação f) do ponto 1.2. do referido relato, até porque esta inclusão não encontra suporte nas conclusões do relato.

Pelas razões acima apontadas também não se justifica a referência ao GPPAA, no ponto 8.1. do relato (pág. 54), como não tendo concluído qualquer acção de controlo até 31.12.2002.

2. Regra n+2

No ponto 6.1. do relato é feita uma síntese do que se passou em termos da aplicação da regra n+2 à Medida ADR. No essencial verificou-se um atraso na execução da Medida em virtude da adopção tardia, por parte da Comissão da Decisão que consagrou o formato definitivo da Acção 1. O atraso ocasionado não se reflectiu apenas nesta Acção tendo tido incidências diferenciadas em outras Acções da Medida, tendo a Comissão aceite que, em termos de execução financeira, este atraso correspondeu a 480.000 euros, para a fracção de 2000.

Neste contexto, não podemos considerar correcta a formulação da recomendação d) do ponto 1.2., quando refere nomeadamente que "... a perda de verbas no FEOGA-O foi evitada através da alteração da meta respeitante a essa regra.". Do mesmo modo, no ponto 6.1.2.1. (pág. 33) onde é

Rua Padre António Vieira, nº 1- 8º • 1099-073 LISBOA • Tel: 21 381 93 00 • Fax: 21 387 66 35 • Linha Azul: 21 388 64 23

Referido: "Esta meta foi atingida devido à alteração da mesma.". E ainda no 6.1.2.4. (pág. 37) onde é igualmente referido: "A meta para 2002, relativa à regra n+2, foi atingida devido a alterações da mesma..".

Dada a situação de execução desta Medida , não questionamos que seja feita uma recomendação no sentido de a mesma ser acelerada para, no mínimo, evitar futuras perdas financeiras por aplicação da regra n+2. Entendemos , no entanto, que uma recomendação nesse sentido não deve ser associada, nos moldes em que o relato o faz, à derrogação de 480.000 euros, uma vez que este montante resulta de um contexto específico.

3. Outras questões

No que respeita a outras questões levantadas no relato, não temos observações a formular.

Com os melhores cumprimentos.

O Director

José Manuel Lima Santos

Rua Padre António Vieira, nº 1- 8º • 1099-073 LISBOA • Tel: 21 381 93 00 • Fax: 21 387 66 35 • Linha Azul: 21 388 64 23

DGTC 30.05.03 13797

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE

TELEFAX: 351- 289 - 803591

TELECÓPIA - TELECOPIE - TELECOPY

PARA / ADRESSÉ À / ADRESSED TO

Exmº Senhor
Auditor Coordenador
Dr Abílio Augusto Pereira de Matos
Direcção Geral do Tribunal de Contas

Nº 343/DRPP

DE / EXPEDITEUR / SENDER

CCR Algarve

Data: 2003/05/30

Procº PD/23.01

Pág. 1+ 1

ASSUNTO / SUJET / SUBJECT: **Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" do PROALGARVE – QCA III**

Em resposta ao vosso ofício nº 5064 de 19/05/2003, junto ao qual nos foi remetido para análise o relato da auditoria referida em epígrafe, cumpre-nos referir o seguinte:

1.1 Conclusões

1.1.3 Aspectos financeiros

- com análise do ponto **6.1.2 – Regra N+2**
  Relativamente a este ponto não nos é possível fazer uma validação dos valores apresentados, nem das conclusões retiradas, uma vez que , de acordo com o exposto no ponto 6.1.2, os dados trabalhados, nomeadamente no que diz respeito às metas para 2002, não coincidem com os valores previstos no âmbito do Programa.

- com análise do ponto **6.2 – Aprovações/Execução Financeira**
  Chama-se a atenção para o facto dos valores apresentados nos quadros 11 e 12, relativamente às aprovações, não coincidirem totalmente com os valores efectivamente aprovados a 31/12/2002 (nomeadamente nas medidas 3.1, 3.2, 3.3, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.13, 3.14, 3.16), inviezando consequentemente os indicadores aqui tratados, nomeadamente "Taxa de Compromisso" e "Taxa de Execução".

Telefone: 289-895200 Fax: 289-803591

Esta situação poderá dever-se ao facto dos dados analisados não reflectirem ainda a situação definitiva das aprovações a 31/12/2002.

1.1.6 Controlo

- Na síntese da actividade de controlo de 1º nível julgamos que será útil referir a despesa controlada no âmbito do FEDER, ainda que as acções não se encontrassem concluídas a 31/12/2002, e referir as 5 acções em curso relativas ao FSE.

1.1.7 Verificação de Projectos

- com análise do ponto **9.1 – Projecto nº 3.13.00001**
  O valor do investimento total do projecto é de 81.154,42 Euros, com um investimento elegível igual a 71.295,68 Euros e uma comparticipação IFOP de 53.471,76 Euros.

- com análise do ponto **9.2 – Projectos nº 3.10.00002**
  O valor do investimento total do projecto é de 3.216.343,61 Euros, com um investimento elegível igual a 2.253.683,62 Euros e um FEDER associado igual a 1.126839,31 Euros.

  O ultimo parágrafo deste ponto, no que diz respeito aos pagamentos, não faz sentido uma vez que faz referência ao IFADAP, quando no âmbito deste projecto, não há qualquer relação com aquele Instituto.

No ponto 8.1 do corpo do relatório, refere-se que se encontram dois relatórios em fase de contraditório, de acordo com informação enviada através de nosso ofício nº 506 de 28/01/03. No entanto constatamos que na realidade naquela data apenas um relatório estava em contraditório, o outro encontrava-se em elaboração.

Ciente da melhor atenção de V. Exª para este assunto, subscrevo-me com os melhores cumprimentos.

O Gestor do PROALGARVE

Prof. Doutor João Guerreiro

JM/hc

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DGPA
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura

Of. 6346
30.05.2003

Exmo Senhor
Direcção-Geral do Tribunal
de Contas / Departamento de
Auditoria III.1
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069 – 045 Lisboa

Sua referência / Data	*Nossa referência / Data*
Proc. Nº 41/ 02 – Audit. DA III.1	**DEPE 30.05.2003**

Assunto: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Algarve (PROALGARVE) – QCA III

Vimos deste modo agradecer o envio do Relato de Auditoria (Proc. Nº 41 / 02 – Audit.) e na qualidade de representante do IFOP na Comissão de Gestão, permita-me esclarecer os seguintes aspectos:

Ponto 1.1.3 – Aspectos financeiros e 6.1.2.2 – Eixo 3 - FEDER

- Pág. 12 – 3º parágrafo da alínea d)
- Pág. 34 – 5º parágrafo

Se a taxa for calculada em termos de despesa pública, resulta o valor de 103,75%.

Despesa pública executada até 31.12.2002 = 7.097.375,83 euros

Despesa pública programada para 2000 + 2001 + 2002 = 6.841.000 euros

Ponto 1.1.3 – Aspectos financeiros e 6.2. Aprovações / Execução financeira

- Pág. 13 – alínea i)
- Pág. 37 – penúltimo parágrafo

A taxa de compromisso IFOP, em termos de despesa pública, é 31,75%.

Despesa pública aprovada até 31.12.2002 = 760.634,17 euros

Despesa pública programada para 2000-2006 = 2.396.000 euros

Ponto 1.1.7 – Verificação de projectos e 9.1 – Projecto nº3.13/00001

- Pág.16 – Ponto 1.1.7 – 1º parágrafo
- Pág. 61 – 3º parágrafo

Valores do projecto nº 3.13/00001:

Investimento elegível: 71.295,68 euros

Comparticipação IFOP: 53.471,76 euros

Promotor: 17.823,92 euros

Ponto 3 -Enquadramento no PO Regional do Algarve

- Pág. 25 – Quadro 5

Os valores constantes deste quadro estão de acordo com a última alteração solicitada ao Complemento de Programação (Reunião da C.A. de 5.12.2002), **a qual aguarda decisão da Comissão Europeia, pelo que os dados da programação financeira não podem ser ainda considerados.**

Valores correctos:

Medida 3.13 - Pescas

Investimento Total: 3 197,0 euros

Despesa Pública: 2 396,0 euros

Ponto 6.2 -Aprovações/ Execução Financeira

- Pág. 39 – Quadro 11
- Pág. 40 – Quadro 12

Valores correctos:

Medida 3.13 – Pescas

Programação

Investimento Total: 3 197,0 euros

Despesa Pública: 2 396,0 euros

DGTC 03 06'03 14115

A despesa pública aprovada é de 760,6 mil euros, igual ao custo total, pois o 1º projecto da Docapesca não deverá ser considerado como privado.

Com os melhores cumprimentos

Eurico Monteiro
Director-Geral

CARLOS ALBUQUERQUE
Subdirector Geral

IV/AF

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Inspecção-Geral

28-MAY'03-1473

Dar entrada.
A: DA III
2003-06-02

Ex.mo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Na resposta indicar sempre a data, nº de ofício e nossa referência

Nossa referência | Sua referência: Proc. n.º41/02 – Audit DA III.1 | Sua comunicação de: 19/05/2003

ASSUNTO: **Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do PROALGARVE**

No relatório do processo de auditoria supramencionado, remetido por v/ ofício, datado de 19 de Maio de 2003, em conclusões, são referidas as diligências de articulação efectuadas entre a IGMSST e o Gestor do Programa Operacional Regional do Algarve (PROA), sendo, ainda, recomendado que esta Inspecção-Geral exerça as atribuições conferidas ao abrigo do sistema de controlo do QCA III e que, no âmbito específico do controlo de 1º nível, se articule com o Gestor na prossecução desta atribuição.

Nos termos apresentados, e tendo presente o disposto na Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, reconhece esta Inspecção-Geral as competências que lhe estão cometidas em matéria de controlo do QCA III, pelo que nada tem a opor ao teor do relatório ora apresentado.

Contudo, julga-se oportuno prestar os seguintes esclarecimentos adicionais:

1. Esta Inspecção-Geral, possuindo uma manifesta insuficiência de recursos humanos em exercício de funções (37 inspectores), para o conjunto de atribuições e competências que se encontram dispostas na sua Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 80/2001, de 6 de Março) e na Lei Orgânica do Ministério (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março), afectou, em 2003, 6 inspectores às atribuições cometidas no âmbito do Sistema Nacional de Controlo do QCA III.

2. Em consequência, foram celebrados entre o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e a IGMSST dois protocolos que associam esta Inspecção-Geral à realização de acções de controlo de segundo nível no âmbito do Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), e, ainda, das intervenções da administração central regionalmente desconcentradas na área do emprego dos Programas Operacionais Regionais do continente, bem como para acções de controlo de 1.º nível no âmbito do Programa Operacional Assistência Técnica, conforme protocolos que se juntam.

Av.ª Elias Garcia, n.º 12 – 1049 – 042 LISBOA
Rua D. João IV, n.º 716 – 2.º Dt.º - 4000 – 299 PORTO
21 798 00 00 | 21 798 00 62 / 87
22 589 93 70 | 22 589 93 79
E-mail: igmsst@seg-social.pt

3. Ao abrigo destes protocolos, encontram-se planificadas acções de certificação de despesas (2.º nível), a realizar em 2003, por esta Inspecção-Geral, aos Programas Operacionais Regionais do continente, acções estas, entretanto, já iniciadas.

4. Em consequência das diligências realizadas, foi o Gestor do PROA informado, por esta Inspecção-Geral, da impossibilidade, em obediência ao princípio da segregação de funções, da IGMSST assumir dois níveis de controlo no mesmo Programa Operacional, entendimento este corroborado pelo IGFSE, conforme ofício deste Instituto que se anexa.

5. Acresce, ainda que, por força do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 218/2001, de 4 de Agosto, exerce esta Inspecção-Geral competências de controlo de 2.º nível ao Fundo Europeu para os Refugiados, tendo já sido efectuada uma acção de controlo de 2.º nível ao Gestor desse Fundo.

6. Quanto às competências de controlo de 1.º nível, no âmbito do FEDER, até ao presente não foram encetadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, entidade coordenadora de controlo de 2.º nível do FEDER, quaisquer diligências de articulação com esta Inspecção-Geral.

Na disponibilidade para quaisquer esclarecimentos entendidos por necessários, apresentamos os melhores cumprimentos.

P/ **Inspector-Geral**

Mário Fernando Gonçalves Lisboa

VIRIATO GONÇALVES REIS
SUBINSPECTOR-GERAL

Av.ª Elias Garcia, n.º 12 – **1049 – 042 LISBOA**
Rua D. João IV, n.º 716 – 2.º Dt.º - **4000 – 299 PORTO**
☎ 21 798 00 00 🖷 21 798 00 62 / 87
☎ 22 589 93 70 🖷 22 589 93 79
E-mail: igmsst@seg-social.pt

DGTC 03 06 '03 14116

Rua de S. Julião, 63
1149-030 Lisboa
expediente@dgdr.pt
Telefone: 21 881 4000
Fax: 21 888 1111

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1148-030 LISBOA

29. MAI 2003 --003637

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência
		DSIC/

ASSUNTO: Auditoria aos Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 "Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas" do Programa Operacional da Região do Algarve (PROALGARVE) – QCA III

Na sequência do vosso ofício Ref.ª 5055 de 19 de Maio p.p., informa-se V.Ex.a que esta Direcção-Geral nada tem a opor relativamente ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

Amável Santos

DGTC 03 06 03 14168

CAPÍTULO XII

Segurança Social

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 16/06/03
2003 06 12 04736 -

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO

Gabinete do Ministro

Exmº. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas

ASSUNTO: Parecer Sobre a Conta Geral do Estado – Conta de Segurança Social de 2001.

Em referência ao V. ofício nº 4990, de 15 de Maio de 2003, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Segurança Social e do Trabalho de enviar a V. Exª a seguinte informação:

1 Os Serviços citados para se pronunciarem, responderam já directamente a esse Tribunal, pronunciando-se sobre as questões nele constantes;

2 As dificuldades apontadas quanto à capacidade de traduzir de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial, nomeadamente pela inexistência de um sistema de informação financeira da Segurança Social fiável, serão superadas pela realização das transações orçamentais, patrimoniais e financeiras no SIF.

Este procedimento levará a que a Segurança Social possa garantir o tratamento integrado das transações realizadas e simultaneamente ultrapassar os atrasos no tratamento da informação relevante.

É de salientar que, a implementação total do Sistema de Gestão de Contribuintes integrado com o novo sistema de Identificação e Qualificação – IDQ – e Gestão de Remunerações – GR - permitirá ultrapassar as dificuldades existentes por não existir uma Base nacional de Contribuintes.

3 As reservas apontadas quanto à inexistência de uma base de dados actualizada sobre o imobilizado, que permita uma prática sistemática de conferência regular entre os bens imobilizados e respectiva valorização expressa nas demonstrações financeiras,

serão ultrapassadas pela estabilização do SIF, que criará condições para se poder direccionar esforços, no sentido da inventariação e respectiva revisão da valorização dos bens imobilizados, condição indispensável à adopção de subsequente prática de conferência sistemática dos bens e verificação de respectiva conformidade com o valor inscrito em Balanço;

4 As falhas apontadas pela inexistência de uma política consistente de constituição e reforço de provisões (para fazer face à desvalorização dos activos e/ou a riscos e responsabilidades contigentes e simultaneamente a inexistência nas demonstrações financeiras, de informação sobre eventuais ónus e encargos que recaiam sobre os activos da Segurança Social), estão a ser superadas pela implementação do POCISSSS, em 2 de janeiro de 2002.

Este procedimento conduziu a uma gradual e consistente assimilação dos respectivos princípios contabilísticos, critérios de valorimetria e regras de movimentação das contas, conduzindo a que, num futuro próximo, as demonstrações financeiras da segurança social reflictam melhor o efectivo valor do seu património – bens e direitos – bem como, das respectivas responsabilidades e dívidas.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE

(Rita Magalhães Collaço)

DGTC 16 06 '03 15016

SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 16/06/03

Exmo. Senhor
Director Geral do
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage,61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA VII	4992	011153	12.JUN2003

ASSUNTO: **Parecer à Conta do Estado de 2001 - Conta da Segurança Social 2001**

Em referencia ao oficio nº 4992, de 15 de Maio de 2003, sobre o assunto em título, foi analisado o conteúdo do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2001, considerando de referir o seguinte:

1. – " Assim, no que se refere a 2001, o TC tem de manter a opinião de que subsistia, no que ao sistema de Segurança Social diz respeito, um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução,assim como, em relação a parte dos princípios contabilisticos e respectiva aplicação, quando em comparação com os princípios de contabilidade geralmente aceites, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial." (ponto 12.1)

Sobre esta questão, tem este Instituto referido que as demonstrações financeiras, até ao ano de 2001, têm tido como suporte o PCISS aprovado pelo Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro. Este diploma definiu um conjunto de normas, regras, métodos, conceitos e princípios a serem aplicados pelas Instituições de Segurança Social e pelas Instituições de Previdência Social de inscrição obrigatória, ainda que não integradas, com o objectivo de normalizar a contabilização das operações, a prestação de contas ao IGFSS e subsequente consolidação da Conta da Segurança Social por operações de consolidação.

A elaboração da execução orçamental e das próprias demonstrações financeiras, obviamente, seguiu os princípios preconizados no PCISS. Estes princípios contabilisticos afastam-se dos enunciados no POC sobretudo no que se refere ao princípio da especialização económica. Com efeito:
- as receitas provenientes de contribuições são registadas como proveito se forem efectivamente arrecadadas nesse exercício económico;

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

- as despesas relativas às prestações sociais são consideradas como custo do exercício em que forem processadas, independentemente do ano em que serão pagas.

Com a aprovação do POCISSSS e da entrada em vigor do novo diploma que reformula o sistema de execução orçamental, reitera este Instituto a convicção formulada nas alegações à Conta de 1999 e de 2000, de que " espera-se que a partir 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."

2. – "Na realidade os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo - nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos de execução do exercício anterior. Em conformidade, o TC tem de reiterar mais uma vez as suas sérias reservas sobre este ponto." (pág. 4 das recomendações)

Também sobre este ponto tem subsistido ao longo de anos divergências quanto ao facto de, desde o exercício de 1998, ter sido adoptado o critério de inscrever nas Contas da Segurança Social como saldo inicial os previstos nos despachos, publicados em Diário da República, que determinam a sua integração, aliás como é referido pelo TC. Esta metodologia , também em 2002, sofrerá alteração com a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS).

3.- O processo de consolidação (...) tem por base as demonstrações financeiras parcelares e engloba um conjunto de análises, ajustamentos e regularizações, em parte vertidos em documentos de suporte, ou seja verbetes de lançamento, resultando, também, de correcções extra-contabilísticas, facto que tem levado o TC a assumir a impossibilidade de formular um juízo sobre as operações de consolidação, recomendando (o que não tem sido acatado) a elaboração de um "Manual de Consolidação" e que seja adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS (..)"

As operações de consolidação têm como objectivo dar a conhecer as demonstrações económicas e financeiras de um grupo de instituições, no caso vertente, as Instituições de Segurança Social, como se tratasse de uma única entidade contabilística.

As operações de consolidação integram procedimentos, tais como, a identificação do perímetro de consolidação, conciliação dos saldos das contas e eliminação das operações entre as ISS(s).

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

Estas operações encontram-se efectivamente suportadas e documentadas pelo Diário-Razão-Consolidação, o qual evidencia o agregado das instituições, os movimentos de consolidação e a informação referente às demonstrações financeiras consolidadas.

Por sua vez, os movimentos de consolidação foram suportados por verbetes de consolidação, os quais foram igualmente dados a conhecer ao TC.

Efectivamente, formalmente não foi remetido ao TC um Manual de Operações de Consolidação, mas a documentação assinalada anteriormente e entregue ao TC, dá forma, materializa um manual de consolidação. No fundo e o que é mais relevante, nenhuma operação de consolidação encontra-se omitida.

Não está previsto no PCISS, como anexo às demonstrações financeiras na CSS a inclusão de um mapa demonstrativo que evidencie o agregado das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, razão pela qual não tem sido incluído tal mapa.

Um mapa com esta natureza (em tudo idêntico ao Diário- Razão – Consolidação) constitui um verdadeiro "mapa de trabalho" tradicionalmente não publicado pelos grupos de empresas, ao invés, o que se considera relevante para os utilizadores é um conjunto de informações que devem completar as demonstrações financeiras consolidadas, tais como, o perímetro de consolidação (a alteração do perímetro de consolidação, por exemplo, só por si inviabiliza a comparabilidade no tempo), os métodos utilizados, etc. No caso vertente, esta informação consta do relatório como anexo à CSS, como previsto na lei.

- "Ainda em relação ao processo de consolidação, é de referir que as contas individuais das principais instituições, utilizadas pelo IGFSS para o efectivar, não coincidiam em alguns casos com as demonstrações financeiras presentes ao TC em termos de prestações de contas o que se censura".

As contas das Instituições de Segurança Social objecto de consolidação em sede da CSS/2001 foram remetidas pelas próprias instituições ao IGFSS, de acordo com o previsto no PCISS.

O Tribunal de Contas aponta as divergências entre os mapas remetidos pelas Instituições ao Tribunal de Contas e os mapas para consolidação da CSS, como alterações de compatibilização .Quando na realidade essas divergências, na sua maioria, são motivadas pelo facto de os mapas remetidos ao TC terem uma estrutura diferente, com maior desagregação das contas do que os mapas remetidos ao IGFSS para a consolidação que estão concebidos com uma estrutura mais sintética (ponto 2; pág.5)

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

Assim, os mapas exemplificativos apresentados pelo TC, apresentam a coluna da designação das contas, não coincidente com os mapas a consolidar, por exemplo: incluí a conta designada Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos, conta esta que não consta dos mapas a consolidar, nem em conta individualizada, nem incluída noutra conta, dado que se trata de uma unidade consolidante, fazendo portanto, parte do perímetro de consolidação.

Quanto à divergência entre a conta "2 39- Outros devedores" e a conta "2 04 – Devedores e credores por financiamento e comparticipações" deve-se a uma troca de contas no preenchimento do mapa enviado ao IGFSS para consolidação.

As contas " 2 44 – Contribuições e Adicionais cobrados"; 2 54 – Despesas com a Terceira Idade - PAII"; não constam individualizadas na estrutura dos mapas enviados ao IGFSS para consolidação.

Na conta "5 02 – Reservas Especiais o valor da divergência, conforme se pode constatar no mesmo mapa, refere-se ao Fundo Especial da Segurança Social da Banca dos Casinos, como já acima referido não pode constar das demonstrações do IGFSS, por se tratar de uma unidade independente, pelo que faz parte do perímetro de consolidação .

Nas contas "8 01 Resultados correntes do exercício" e " Compensação Financeira", a divergência deve-se a correcção de compatibilização. O mapa apresentado pelo IGFSS para consolidação tem o saldo da Compensação financeira incluído em Resultados correntes, pelo que não se encontrava em condições de ser agregado com as outras instituições, em que estes dois saldos são rubricas independentes, razão porque foi corrigido na fase de compatibilização. Contudo, deve salientar-se que esta correcção não teve qualquer influência em termos de Resultados Líquidos.

Quanto ao mapa de Demonstração dos Resultados Líquidos, tal como o Balanço, a estrutura do mapa enviado pelas instituições ao IGFSS para consolidação é um estrutura mais sintética, pelo que não constam individualizadas, por exemplo, a conta "6 02 18 – Projecto ser Criança"; a conta "6 27 – Encargos com cooperação externa"; a conta "7 10 – Adicional ao IVA".

O montante de 50 118 509 071$20, refere-se à Aplicação de resultados , que é a designação existente no mapa entregue ao IGFSS para consolidação, inserido no mapa da DRL na fase de compatibilização, a fim de compatibilizar o mapa da Demonstração dos Resultados Líquidos com o mapa do Balanço.

Quanto a resultados correntes inseridos no mapa da página 49 do Anteprojecto do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CSS/2001, com o valor de 472 306 473 623$20, inscrito na coluna "IGFSS para consolidação", não se reconhece aquele valor dado que o mesmo não consta no mapa entregue ao IGFSS para consolidação.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

4. (..) entrega à SS de activos financeiros valorizados em 43,3 milhões de contos, de forma pré-definida por despacho governamental e não de acordo com a cotação dos mesmos à data da transferência, que era, em 31/12/2001, inferior em mais de 6 milhões de contos a esse valor pelo que o tribunal entende que é questionável e suscita reservas a via seguida para o cumprimento da lei nº 28/84 e regista que só através de uma operação posterior da regulamentação do FEFSS foi possível integrar no seu activo as acções da PT e de uma forma que faz depender de orientações muito estreita da tutela a respectiva gestão". (Conclusões e recomendações, ponto 10, pag 4).

Nos termos da alínea g) do nº 3 do art. 61º da Lei nº 31-C/2000, de 29 de Dezembro, o Governo, através do Ministério da Finanças ficou autorizado a proceder:

"(..) à transferência para o orçamento da Segurança Social de activos da carteira de títulos do Estado, gerida pela Direcção-Geral do Tesouro, no montante de 43,31 milhões de contos"

Ora tratando-se de uma transferência de activos e havendo um valor fixado em diploma legal que autorizou a transferência, o POCP e POCISSSS prevêem no capitulo dos critérios de valorimetria que esta transferência seja valorizada pelo valor fixado em diploma legal, no caso vertente, Lei nº 31-C/2000 e Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Solidariedade e Segurança Social datado de Dezembro de 2001. Transcreve-se esta disposição do POCP e do POCISSSS que se julga encontrar em oposição com a opinião do TC.

"No caso de transferencias de activos entre entidades abrangidas pelo presente Plano, o valor a atribuir será o valor constante dos registos contabilisticos da entidade de origem, desde que em conformidade com os critérios de valorimetria estabelecidos no presente Plano, salvo se existir valor diferente do fixado no diploma que autorizou a transferencia, ou em alternativa, valor acordado entre as partes e sancionado por entidade competente." (POCP – Critérios de valorimetria, ponto 4.1.6)

O valor registado em imobilizações financeiras – 43,31 milhões de contos, reflecte o valor de "aquisição" dos títulos, sendo que a sua correcção para valores de mercado deverá ser feita através de adequada constituição de provisão, procedimento realizado com referencia ao encerramento de contas do exercício de 2002, a 31 de Dezembro.

5- "Como vem sendo referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em conta que,decorrente da aplicação das normas contabilisticas adoptadas pelo sistema,os Balanços consolidados da Segurança Social se encontram empolados no Activo (contribuições em dívida) e na Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) na

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

proporção directa da dívida presumivelmente incobrável incluída na rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais" (saldo transferido para a RGS aquando da consolidação) (..)" (Conclusões e recomendações, ponto 5, pag 6)

De acordo com os princípios enunciados no PCISS, não se encontra prevista a constituição de provisões para contribuintes que se apresentem de cobrança duvidosa. Esta correcção do activo virá efectuar-se a partir de 2002, com a aplicação dos princípios contabilisticos adoptados pelo POCISSS, nomeadamente, os princípios da especialização do exercício e da prudência no sentido de dar "uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental".

6- "A chamada "Aplicação de resultados", além de não se encontrar ligada como deveria aos "Resultados líquidos do exercício", não apresenta os seus movimentos com o detalhe suficiente que possa permitir a formulação de um juízo sobre os mesmos". 9- Principais reservas às contas apresentadas, alínea h), pag 7)

O PCISS aprovado pelo Decreto-Lei nº 24/88, foi aplicado ao sector da segurança social no exercício de 1988 até ao exercício de 2001. Logo no relatório que acompanhou a conta de 1988, refere-se "de uma forma genérica estes valores [a aplicação de resultados] correspondem a saldos de actividades que por estarem afectas a fins específicos já estão integrados nas reservas respectivas, pelo que terão de constar como despesa e serem deduzidos aos resultados" Ora, esta nota explicativa tem surgido em sucessivos relatórios ás contas da SS, pelo que não se entende como surgem duvidas, por parte do TC, quanto "se encontrar ligada como deveria aos resultados líquidos do exercício", na apreciação da conta/2001.

Consultado o Diário-Razão/Consolidação, cuja cópia se encontra na posse do TC, poder-se-á verificar que a aplicação de resultados se encontra descriminada parcela a parcela. Por outro lado, dado que o resultado líquido é directamente influenciado pela "aplicação" não é correcta a leitura do TC quando afirma que "em 2001, a "Aplicação de resultados" apresentava um saldo de 92.119,3 milhares de contos, significando que, se o mesmo fosse relevado nos resultados líquidos, implicaria que os mesmo passariam de (-)25,8 milhões de contos para 66,3 milhões de contos" (pag 71).

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

Mais, em resposta ao pedido de esclarecimento sobre a CSS/2001 o IGFSS remeteu informação detalhada sobre a aplicação de resultados – Documento de que se junta fotocópia.

7-Sobre a afirmação de que "... se contabiliza como dívidas de curto prazo as relativas a contribuintes devedores (e que representam, em 31/12/2001, 569 milhões de contos, ou seja mais de metade do activo liquido nessa data) e isso independentemente da sua antiguidade, não se encontrando explicitada qualquer provisão para créditos de cobrança duvidosa" (9- Principais reservas às contas apresentadas, alínea f), pag.7), refira-se que a inclusão no Balanço em 31 de Dezembro de 2001, daqueles créditos de curto prazo tem a ver com o facto de os mesmos serem exigíveis a todo o momento e como tal classificados de curto prazo, como se referiu, no Balanço contabilistico, isto é, no Balanço elaborado a 31 de Dezembro de 2001 de acordo com os critérios de legalidade em vigor. Regras de classificação diferente para o activo e o passivo seriam seguidas naturalmente se se pretendesse apresentar para além do Balanço contabilistico – obrigatório - o Balanço financeiro da Segurança Social, este elaborado com objectivo, nomeadamente, de avaliar a adequação das fontes de financiamento ou origem de fundos à respectiva aplicação, demonstração financeira não obrigatória nem no PCISS nem no POCISSSS.

8- Pontos 10.1; 10.2; 11.1 e 11.5. Sobre a apreciação feita pelo TC sobre a existência "(...) outras contas de terceiros cujos saldos correspondem a valores a receber classificados como curto prazo embora em parte sejam de médio e longo prazo (...)" é valida a distinção importante entre balanço contabilistico e balanço financeiro assinalada na resposta anterior.

Quanto à questão das provisões para cobrança duvidosa, veja-se ponto 5.

9- "(...) sobre (...) "ME – Educação pré-escolar – Componente educativa", foram solicitados esclarecimentos ao IGFSS, que não sendo concludentes obrigam a circularização junto dos respectivos Ministérios" (ponto 12.10.1 pag.150).

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

O IGFSS comunicou ao TC a origem da dívida do ME à Segurança Social, nomeadamente, a natureza dos encargos referentes à Educação pré-escolar que recaiem sobre o ME e da própria Segurança Social. Sobre a referida dívida, no valor 11.517,4 milhares de contos, inscrita em Balanço na conta anual do IGFSS de 2001, apurou-se no decorrer do ano 2003, que no ano de 2001 não foi reconhecido o proveito relativo à transferência de 2 354 milhares de euros, que só deu entrada no Instituto no decorrer do exercício de 2002. Apurou-se ainda que nesse ano,por força de um incorrecto lançamento contabilistico, o apuramento da dívida do ME se encontra em 31 de Dezembro de 2001 sobrevalorizada em 98 mil euros. O IGFSS comunicou tal facto ao GEF do ME, através do ofício nº 5196, de 26 de Março de 2003.

10- (..) foram ainda efectuados alguns ajustamentos sem verbete de lançamento" (..)
"As regularizações operadas afectaram apenas o activo e os resultados líquidos, podendo subdividir-se em dois tipos de movimentos:
* Redução do activo e dos resultados líquidos no valor de 5 200,7 milhares de contos, dizendo exclusivamente respeito a um único lançamento referente ao CNPRP, por crédito da conta "Contribuições e Adicionais a Depositar" e a débito da conta de proveitos relativos a contribuições afectando os resultados correntes agregados do sistema (...)" (pag 50)

Efectivamente o CNPCRP entregou, para efeitos de consolidação, a conta anual de 2001 em 2/06/2002 e uma correcção, remetida em 8/10/2002, com um acréscimo no montante de contribuições de 5 200,7 milhares de contos, recebidos e registados no IGFSS. Dado que esta receita de contribuições é registada, como foi referido, quer na conta anual do IGFSS e na do CNPCRP, motiva a feitura de um verbete de consolidação a anular o valor inscrito pelo CNPCRP, de modo que a CSS não reflicta em duplicado tal receita de contribuições. Dado o atraso na recepção da segunda via da conta, não foi a mesma considerada pelo que não houve lugar à elaboração do verbete respectivo.Contudo, como foi explicado, a aceitação da segunda via não iria alterar as massas patrimoniais consolidadas.

11- "As regularizações operadas afectaram apenas o activo e os resultados líquidos, podendo subdividir-se em dois tipos de movimentos:

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

(..) transferências entre contas de custos e proveitos da demonstração de resultados confinadas à esfera dos resultados correntes, em termos de instituição ao IGFSS: *No que se refere às receitas do IVA, consignadas à Segurança Social, reclassificação da rubrica "Transferências" para uma conta específica designada por "Consignação adicional ao IVA", a crédito desta última, no valor de 97 000,0 milhares de contos; (..)"

No mapa de publicação da CSS, as transferências foram evidenciadas por fontes de financiamento, mas não se tratando, como é referido de transferências entre contas de custos e proveitos.

12- As regularizações operadas afectaram apenas o activo e os resultados líquidos, podendo subdividir-se em dois tipos de movimentos:
(..) transferências entre contas de custos e proveitos da demonstração de resultados confinadas à esfera dos resultados correntes, em termos de instituição ao IGFSS:
*Débito da conta de custos de "Transferências para outros sectores – Capital" (..)"

A conta "Transferências para outros sectores – Capital" não consta de DRL pelo que o movimento referido não se realizou.

13- "Antecipação de fundos dos quadros comunitários" – "(..) facto que indicia que foi ultrapassado em 2001 o limite previsto na lei, não respeitando assim os requisitos da execução orçamental das despesas (..) (pag 97)

"A conta "Outros devedores" apresentava no final de 2001, na subconta "Acções de formação – QCA III c/adiantamentos um saldo de 60,2 milhões de contos, que excedeu em cerca de 43,8 milhões de contos o saldo do ano anterior, facto que indicia que foi ultrapassado em 2001 o limite previsto na lei, não respeitando assim os requisitos da execução orçamental das despesas consagradas no artº 18 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e no Decreto Lei nº 155/92, de 29 de Março."

O saldo de 60,2 milhões de contos apresentado na conta do IGFSS, refere-se à transferencia que o Fundo Social Europeu deveria efectuar no exercício de 2001 e só o veio a concretizar no exercício de 2002, portanto, aquele saldo não se refere a aditamentos por conta do FSE, mas antes ao valor a receber do FSE.

No exercício de 2000 o saldo dos adiantamentos efectuados pela Segurança Social por conta do FSE cifrou-se em 16 405,1 milhares de contos, sendo que o Balanço do

SEGURANÇA SOCIAL

exercício de 2001 não apresenta qualquer saldo relativamente a adiantamentos por conta do FSE, porquanto aqueles foram integralmente reembolsados no exercício de 2001.

14- "(...) as contas da SS relativas ao ano de 2001 suscitam ao TC várias reservas quanto á sua capacidade para traduzirem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente" (9- Principais reservas às contas apresentadas, pag 6)

Como se referiu anteriormente, a CSS é produto da consolidação das contas das instituições inseridas no perímetro de consolidação, como se de uma instituição se tratasse. Sendo as contas anuais das ISS(s), cada uma per si, apreciadas e visadas pelo TC, reflectindo pensa-se, a opinião desse Tribunal de que dará a imagem de uma forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira", não se entendendo por isso a opinião do TC, na formulação de reservas quando à conta consolidada, dado que esta é obtida por consolidação das contas das referidas instituições, pesem embora as restrições apontadas, mas que não são apenas observáveis em 2001, tais como: inexistência de um sistema de informação financeira integrado(alínea a)), sistema de controle interno insuficiente alínea b)), ausência de comissão de fiscalização para o IGFSS (alínea b)), ausência de base de dados do activo imobilizado (alínea d)).

Com os melhores cumprmentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

(Manuel Ferreira Teixeira)

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Departamento Orçamento e Conta
Av. Manuel da Maia, 58 – 1049 - 002 LISBOA – Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17

IGFC 12 06 03 14992

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 11/06/07

SEGURANÇA SOCIAL

004143 12.JUN03

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	Lisboa,
DA VII	4991 - 15-05-2003	ISSS - CD	

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Conta da Segurança Social de 2001

Em resposta ao solicitado no V. Ofício n.º 4.991 de 15-05-2003 informa-se V.Ex.a:

1 - Ponto 12.2 - O Orçamento e Conta (pp 3)

Onde se lê: *"...a moldura legal que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei 4/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS..."*

Deverá ler-se: *"...a moldura legal que lhe foi conferida pelo **Decreto-Lei 24/88**, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS..."*

2 - Quadro XII.102 - Prestações Indevidamente Processadas em 2001 (p.p. 152)

Apuraram-se dois valores incorrectamente inscritos neste quadro, assim:

a) Aveiro - Subsídio de Desemprego

Onde se lê: "593.303"
Deverá ler-se: "559.916"

b) Coimbra - Outras Prestações

Onde se lê: "29.260"
Deverá ler-se: "26.709"

Deverá ter-se em conta o impacto que estas correcções têm noutros Quadros e que necessitam de correcção, nomeadamente o Quadro XII.103 a p.p. 154.

INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
O Conselho Directivo
Rua Rosa Araújo, n.º 43 – 1250 – 194 Lisboa – Telef.: 21 310 20 00 – Fax: 21 310 20 90

SEGURANÇA SOCIAL

3 –Comentários ao ponto B) Conclusões e recomendações – 8 .Rendimento Mínimo Garantido (pp 10 – 12)

§ .2

Face ao § 2. adianta-se que se prevê que em 2003 as despesas de administração dos CDSSS e restantes operadores da medida (CLA/NLI) sofram um acréscimo, em virtude dos esforços de implementação do novo regime legal, e que irão importar, designadamente: custos de informatização/instalação de nova aplicação informática; formação e divulgação do RSI; custos de uma descentralização mais produtiva (veículos, necessidades informáticas, formação dos responsáveis pela recepção do requerimento e 1.ª triagem); celebração de protocolos com instituições para permitir o adequado acompanhamento das famílias beneficiárias.

Prevê-se que estes custos sejam compensados através dos processos de combate à fraude a implementar e optimizar – como seja o já agendado choque entre as diversas bases informáticas distritais, que irá permitir detectar recebimentos indevidos.

§ .4 e § 5

Quando, no § 4, é referenciado o volume dos pagamentos indevidos da prestação, é importante chamar a atenção que em 2001, apresentou relevância a nível de clarificação desta matéria, uma orientação da CNRM e Despacho do então Secretário de Estado que permitiu a destrinça e um correcto apuramento das situações motivadoras da obrigação de repor.

Em sede de rendimento mínimo garantido, apenas representam quantias indevidamente pagas aquelas cujo pagamento resulta de falsas ou omissas declarações do beneficiário, sobre factos susceptíveis de influir na constituição, modificação ou extinção do direito ao rendimento mínimo, desde que essas declarações não incidam sobre prestações da Segurança Social a atribuir pelo ISSS, pois essas são de conhecimento oficioso.

INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
O Conselho Directivo
Rua Rosa Araújo, n.º 43 – 1250 – 194 Lisboa – Telef.: 21 310 20 00 – Fax: 21 310 20 90

Nesses casos, há que ter em conta o contido no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril, concluindo-se que a restituição deverá respeitar a todo o período posterior à verificação do facto omisso ou falsamente declarado.

A maioria das reposições são satisfeitas sem necessidade de recurso ã procedimentos executivos posteriores.

Sendo uma das nossas maiores preocupações o reforço da harmonização e a igualdade de tratamento dos beneficiários, também em matéria do tratamento dos pagamentos indevidos se tem tentado uniformizar procedimentos.

- - O CDSSS de Faro manifestou junto do Conselho Directivo do ISSS a preocupação pelo elevado índice de reposições a exigir, e apresentou um pedido de perdão de dívida. Tendo presente este entendimento, foi dada uma orientação aos CDSSS no sentido da reanálise de processos, na perspectiva de identificação de pagamentos indevidos da prestação, o que poderá traduzir-se num acréscimo apreciável das quantias recuperadas. Pensa-se que a adequada análise individualizada dos processos conexos com quantias a restituir irá permitir apurar quais as situações que efectivamente consubstanciam quantias indevidamente pagas, nos termos do regime de RMG.

§ 8

Relativamente à área de inserção, e sendo a acção social aquela onde existe maior número de acordos assinados podemos realçar que uma das grandes preocupações, na execução da medida e acompanhamento dos beneficiários está relacionada com a tentativa de estabelecer uma relação directa entre as respostas a adoptar e as características dos beneficiários.

Neste sentido, no exercício da medida rendimento mínimo garantido tem vindo a potenciar-se o desenvolvimento de mecanismos de promoção da inserção dos beneficiários ajustado ás suas características e perfil.

Salienta-se como instrumento dessa potenciação o "Processo de Convocação de Beneficiários em Idade Activa em 2001", tendo sido esta metodologia iniciada no ano de 2000 com o "Programa Horizontes 2000". Esta metodologia foi operacionalizada pelos serviços de Segurança Social, os Centros de Emprego e as Comissões

Locais de Acompanhamento (CLA's). Refere-se que o seu método se baseava na realização de entrevistas individuais aos beneficiários, estando presentes nessas sessões dois técnicos um da Segurança

Social e outro da área de Emprego, com o objectivo de contratualizar, de acordo com regras e procedimentos em vigor no IEFP, um Programa Pessoal de Emprego (PPE).

Neste processo estiveram, no ano de 2001, envolvidos todos os Centros de Emprego (86) e 289 CLA's de 291 existentes no Continente, em termos estatísticos, no final de Dezembro estavam identificados 53.482 beneficiários a convocar neste processo.

A articulação estreita estabelecida com o sector emprego foi uma das mais valias encontradas neste processo, beneficiando desta forma, a inserção nesta área, assim como, se verificou que o número de beneficiários de RMG, progressivamente, sofreu uma redução em termos globais.

Da reflexão e dos resultados apresentados resulta a necessidade de desenvolver, igualmente, um processo articulado com os restantes sectores envolvidos na medida, destacando-se o sector da saúde, verificados os valores assumidos pela "indisponibilidade por doença" – 30% - enquanto motivo para não definição de PPE.

Esta metodologia efectuada tem vindo a ser utilizada como um procedimento regular dos serviços, pensando que, gradualmente, o encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional, possa traduzir um valor significativo na área de inserção dos beneficiários da medida.

Considera-se que, futuramente, na execução e acompanhamento no âmbito do Rendimento Social de Inserção (RSI), seja uma dimensão central, baseada num dispositivo gerador de oportunidades e procura de alternativas para solução do desemprego.

4 –Comentários ao ponto 12.8 – Rendimento Mínimo Garantido (pp 97 a 113)

No que se refere ao ponto da execução processual, oferece-nos dizer que, as oscilações encontradas relativamente a taxa de indeferimento poderá estar relacionada com o facto de, algumas regiões terem maior dificuldade no aferimento dos rendimentos, tratando-se de zonas do país onde, quer pelo trabalho sazonal quer pela extemporaneidade das actividades ligadas ao meio rural, dificulta a contabilização desses rendimentos.

SEGURANÇA SOCIAL

A preocupação pela uniformidade de critérios e procedimentos traduziu-se num reforço da emissão de orientações, com vista à igualdade de tratamento dos beneficiários que acedem à medida.

Com a implementação da medida RSI a prevenção desta situação, consubstancia-se num plano de acções a desenvolver, baseadas no esclarecimento e formação dos vários agentes intervenientes no processo. Desta forma, resumidamente, estarão em cursos:

- acções de formação que permitam identificar diferenças entre a anterior legislação e a actual;
- acções de formação ao nível de actuação e procedimentos;
- elaboração de um manual de procedimentos.

Muito embora seja apontada a necessidade de maior acompanhamento e de um trabalho mais próximo junto dos beneficiários, o trabalho que tem sido feito, apesar de todos os constrangimentos que o afectam, contempla a vertente de esclarecimento e informação, consciencializando os beneficiários da Medida para a importância do programa de inserção.

Para a obtenção de ganhos de inserção, poderá contribuir acrescente maturidade dos serviços a nível de aplicação da Medida. Importa também chamar a atenção para o facto de que a metodologia seguida através da subscrição de um programa de inserção se irá repercutir na generalização a todo o campo da Acção Social do modelo da contratualização.

Com os melhores cumprimentos, a consideração

O PRESIDENTE DO CONSELHO DIRECTIVO

José A. M. Ribeiro de Castro
Presidente do CD

INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
O Conselho Directivo
Rua Rosa Araújo, n.º 43 – 1250 – 194 Lisboa – Telef.: 21 310 20 00 – Fax: 21 310 20 90

INE 1250 02 14969

VII

SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 16/06/03

Ex.mo Senhor
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1050 - 189 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Porto,
		CD	2003.06.12

ASSUNTO: **Parecer sobre a conta geral do Estado – Conta da Segurança Social de 2001 – IGFCSS**

Pela presente vimos submeter a V. Ex.a os esclarecimentos solicitados pelo V. Ofício refª DA VII nº 4999 de 16.05.2003, bem como juntar os nossos comentários ao parecer referido em epígrafe.

No que se refere à comparação dos valores da composição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social no ano 2000, insertos no relatório e parecer da Comissão de Fiscalização, informamos que as diferenças entre os valores constantes dos relatórios de 2000 e de 2001 se devem a transferências de títulos entre classes de activos, sem por em causa o valor total do Fundo.

No relatório de 2000 também não foram autonomizados do FEFSS os activos exclusivamente afectos ao funcionamento do IGFCSS (209.021 euros).

Quanto ao conteúdo do parecer à conta da Segurança Social de 2001, no que respeita à rentabilização do património financeiro contido no FEFSS (ponto 12.12.1), gostaríamos de proceder a um adequado enquadramento da sua evolução.

1. A valorização dos activos do FEFSS, até ao ano 2000, vinha sendo efectuada ao custo histórico, sendo reconhecidas apenas as valias realizadas e não as potenciais. Logo as taxas de rentabilidade calculadas até 1999 não reflectem as oscilações dos preços de mercado.
2. Em 24 de Novembro de 2000, o Conselho Directivo aprovou um regulamento interno de valorimetria, baseado nos princípios adoptados pelo Instituto de Seguros de Portugal para a valorização dos Fundos de Pensões, em especial a norma nº 12/95-R, adoptando preferencialmente o princípio *marked to market*.
3. As taxas de rentabilidade aferidas a partir do custo histórico (1990-99) reflectem especialmente o efeito rendimento da carteira e, portanto, o nível das taxas de juro.
4. A partir de 2000 as taxas de rentabilidade passaram a reflectir também a evolução dos mercados. As taxas de rentabilidade aferidas pelo custo histórico, como os 4.37% (2000) e os 4.11% (2001), deixaram de ser relevantes para a gestão do FEFSS.

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social
Av. de França, 256 - 7º - Sala E 7.1 Edifício Capitólio - 4050-276 PORTO - Tel. 22 834 42 00 - Fax 22 834 42 01
Rua Mouzinho da Silveira, 27 - 1º B e 1º C - 1250-166 LISBOA - Tel. 21 355 26 80 - Fax 21 355 26 81

5. Em 2000 e em 2001 as taxas de rentabilidade do FEFSS a preços de mercado foram, respectivamente, de 4.11% e 3.28%. Estes resultados colocam o FEFSS entre os fundos mais rentáveis (decil superior) de idêntica natureza (PPR).
6. Em 2001, o efeito preço dos mercados accionistas foi particularmente adverso (Eurostoxx geral, –19.72%). Na componente obrigacionista, o FEFSS não beneficiou totalmente do efeito preço positivo (*SSB Euro Broad Investment Grade*, +6.98%), uma vez que cerca de 50% do seu património é valorizado em convergência para a maturidade, estabilizando a respectiva rentabilidade.
7. Tal como é referido no parecer, é de sublinhar que o IGFCSS tem desenvolvido um esforço de diversificação dos investimentos do FEFSS, mantendo um nível de risco prudente, procurando optimizar a respectiva rentabilidade.
8. Finalmente, é de relembrar que até 31.12.2000 os rendimentos de capitais do FEFSS foram sujeitos a retenção de imposto na fonte à taxa de 20%.
9. Ainda assim, a taxa média anual de rentabilidade do FEFSS desde a sua criação, medida de acordo com o regulamento de valorimetria em vigor em 2001, cifrou-se em 6.04%, ou seja, equivalente a uma taxa real anual de 0.64% se medida contra a inflação Portuguesa e de 3.48% se medida contra a inflação dos países do Euro.

Estes são os comentários que nos merece o ante-projecto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2001.

Os nossos melhores cumprimentos,

Ø Conselho Directivo,

A. Henrique Cruz

Vice Presidente do Conselho Directivo

DGTC 16 06'03 15109

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social

Av. de França, 256 - 7º - Sala E 7.1 Edifício Capitólio - 4050-276 PORTO - Tel. 22 834 42 00 - Fax 22 834 42 01